



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

---

# MASTEROPPGAVE

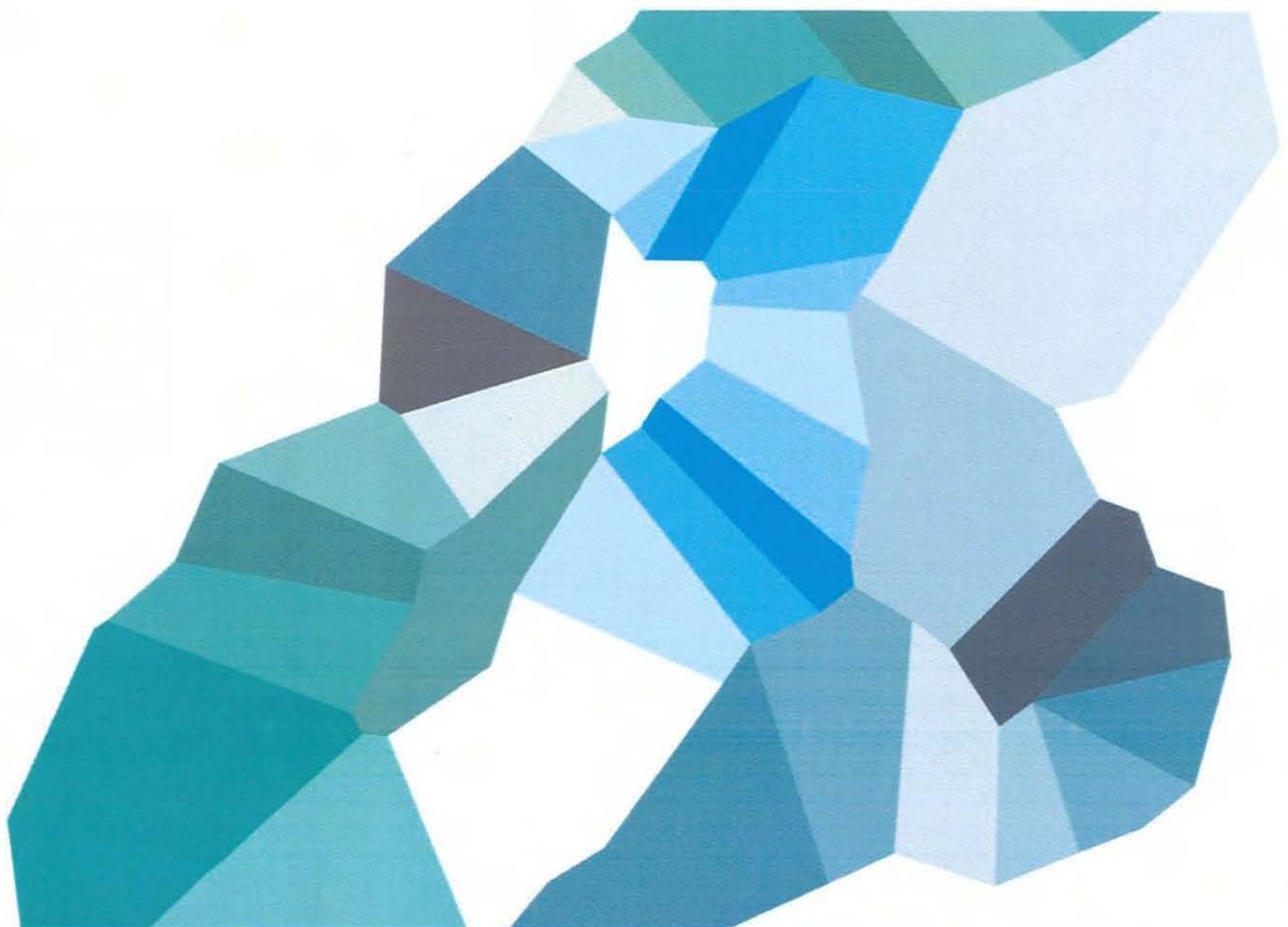
BE323E  
MBA

## **Endringsprosesser i Karlsøy kommune**

Av

Jan-Hugo Sørensen  
Oddbjørn Nilsen

Handelshøgskolen i Bodø 1. juni 2012



## **Abstract**

This master thesis examines the possible factors that could influence negatively on a successful changing process of the municipality of Karlsøy. An exploratory approach was used to gain the information from a selected group of political leaders, level managers and employee representatives in the organisation. The research aimed to discover the organization's demands in the future, accurately assess its strengths and weaknesses; and how to improve the change process based on the future demands. In addition a literature study was made in order to support the findings from the interviews. The main results from the findings were that the decision system was considered to be top-down oriented, where the organization could appear like an arena of power struggle. The changing process itself can be described as an exploitation process, which does not seem to benefit the organization in the long-term development of changing, in the culture of changing and developing the vision for the municipality of Karlsøy. The changing process seems to have two perspectives in the organization: a rationalization perspective and a conceptual perspective. As a consequence, the organization does not have a uniform focus for its visions and goals. The vision, goals and external demand of the municipality have the characteristics like a rational process. A conceptual change process seems to be difficult to implement due to the lack of adaptation and competence about change among the members of the organization. The organization in a changing process seems to be rigid, fragmented, partly hierarchic, regulated and overly complex. This does not support the process for environmentally required changes related to a higher degree of flexibility. The changing process appears to be influenced by a rigid and tough style of leadership which reduces the organization's ability to create a long-lasting behavioral change and the will to change. This may not be directly linked to the actual change process, but rather a general expression of an inclusive style of leadership. The main focus still appears to be on vertical management with benefits of rationalization as a goal, which does not take into consideration the human factor in the organization. The consequence of this is the increased resistance against the follow-through of the planned changes. So far has the organization not been able to implement a strategic changing process that aligns the organization with the future demands of their interested parties.

## **Forord**

Arbeidet med masteroppgaven har først og fremst vært en kontinuerlig læringsprosess. Vi skulle stake ut en kurs, hankses med utfordringer, konkretisere retningen, søke ly og stige til nye høyder på varme vinder. Man skulle ha krefter nok, kløkt nok, tillit nok og tid nok. Man skulle disponere, komparere og evaluere. Til slutt skulle man lande, ved konklusjonens mål, presist, mykt og med nedslag.

Mange i våre omgivelser fortjener en uvurderlig takk, særlig går den til vår veileder Ingunn Elvekrok, førstemanuensis i organisasjon og ledelse, Høgskolen i Buskerud og førsteamanuensis II, Universitetet i Nordland, for konstruktiv og motiverende veiledning. En takk går også til våre mange informanter i Karlsøy kommune, som i en ellers så hektisk hverdag satte av tid til å bli intervjuet. På våre hjemlige trakter har forståelse fra våre nære og kjære vært uvurderlig i denne prosessen. En stor takk til dere alle!

Til sist, oppgaven har så absolutt vært det den betegnes som – erfaringsbasert.

Jan-Hugo Sørensen

Oddbjørn Nilsen

Hansnes / Kvaløysletta 1. juni 2012

## **Sammendrag**

Tematisk omhandler denne oppgaven endringsprosesser i Karlsøy kommune i Troms fylke, og hvilke forhold som påvirker endringsprosesser i kommunen. Den overordnede problemstillingen ble innledningsvis formulert slik:

### **Hva hemmer endringsprosesser i Karlsøy kommune?**

Tre underproblemstillinger ble videre definert i spørsmålsform:

- *Hvordan vurderes framtidens krav til organisasjonen?*
- *Hvordan vurderes styrker og svakheter ved organisasjonen?*
- *Hvordan ledes endringsprosessene i organisasjonen?*

Følgende forhold ser ut til å hemme endringsprosessen i kommunen:

- Beslutningssystemet trekker i retning av anarkistisk preg, ved at endringsprosessen fremstår som en arena for maktkamp. Dette underbygges ved oppfatninger og beskrivelser som karakteriserer forholdet mellom mål, middel og gjennomføring som uklare, vanskelig å gripe (komplekst) og mangelfullt definert.
- Endringsprosessen i kommunen kan forklares både som utnyttelse og utforskning, men med størst forklaringskraft på utnyttelsesprosessen. En slik utnyttelse synes ikke å gi endringsprosessen den nødvendige drivkraft, atferd og kultur for å kunne understøtte de strategiske intensjoner med det formål å skape en endringskultur og utvikle visjonen i et lengre tidsperspektiv.
- Funn trekker i retning av et todelt endringsperspektiv. Det konseptuelle endringsperspektivet synes å ha størst fokus i enhetene og i samhandlingen mellom enhetene, mens rasjonalisering mht organiseringen har fokus på rasjonaliseringsgevinster synes å ha størst fokus hos ledergruppa i kommunen. Dette gjør at kommunen som enhet ikke oppnår felles fokus på visjon og mål.

- Visjonen, målsettingene og eksterne kravene til kommunen gjør at endringsprosessen kan karakteriseres som en rasjonaliseringsprosess. Det er vanskelig å få gehør for eller å gjennomføre konseptuelle endringer på grunn av manglende forutsetninger og tilrettelegging. Endringsprosessen mangler konseptuel forankring hos ansatte.
- Dagens organisasjon oppfattes å være rigid, fragmentert, relativt hierarkisk, regelstyrt og uoversiktlig. Dette tilrettelegger i liten grad for endringer tilpasset omgivelsens krav til fleksibilitet. Det eksisterer likevel endringsvilje mellom de enkelte enhetene i kommunen.
- Endringsprosessen i kommunen oppfattes å være preget av en hard ledelsesstil, noe som ser ut til å redusere evnen til å skape en varig atferdsendring og reduserer endringsviljen. Samtidig må påstanden om hard lederstil modifieres: lederstilen er rett nok knyttet til den pågående endringsprosessen. I et lengre tidsperspektiv, utenfor endringsprosessens arena og i den daglige drift oppfattes lederstilen som inkluderende. I den pågående endringsprosessen synes hovedfokuset å være på vertikal styring med rasjonaliseringsgevinster som mål, på bekostning av fokuset på mennesket i organisasjonen. Konsekvensen er økt motstand mot gjennomføring av de planlagte endringene.

# Innholdsfortegnelse

ABSTRACT .....	I
FORORD .....	II
SAMMENDRAG .....	III
INNHOLDSFORTEGNELSE .....	V
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING .....	6
1.3 AVGRENSNING .....	8
1.4 UNDERSØKELSENS FAGLIGE FORANKRING .....	9
1.5 OPPGAVENS DISPOSISJON .....	10
<b>2. TEORETISK RAMMEVERK .....</b>	<b>12</b>
2.1 INNLEDNING .....	12
2.2 ORGANISASJONSENDRING OG OMSTILLING .....	13
2.2.1 Strategisk endringsprosess .....	14
2.2.2 "Strategizing" .....	14
2.2.3 Strategiske endringsprosesser og ledernivå .....	16
2.2.4 Endringskynisme .....	17
2.3 LEDELSE AV ENDRINGSPROSESS .....	17
2.4 ORGANISASJONEN SOM ÅPENT SYSTEM .....	19
2.5 ORGANISASJONENS BESLUTNINGSPROSESSER .....	21
2.5.1 Det rasjonelle perspektivet .....	21
2.5.2 Garbage Can-perspektivet .....	23
2.6 ORGANISASJON OG OMGIVELSENE .....	25
2.7 ORGANISASJON – STRUKTUR OG KULTUR .....	26
2.7.1 Organisasjonsstruktur .....	26
2.7.2 Organisasjonskultur .....	28
2.8 OPPSUMMERING OG KOMMENTARER .....	30
<b>3. METODISK TILNÆRMING .....</b>	<b>31</b>
3.1 INNLEDNING .....	31
3.2 FORSKNINGSDESIGN .....	31
3.3 FORSKNINGSPROSESSEN .....	32
3.4 DATATILFANG: INTERVJUER OG DOKUMENTER .....	32
3.5 UNDERSØKELSESOPLAGGET .....	33
3.5.1 Gjennomføring av intervjuet .....	33
3.5.2 Intervjueffekter .....	34
3.5.3 Utvalg av informanter .....	37
3.5.4 Skriftlig datamateriale .....	38
3.6 DATAMATERIALETS OG UNDERSØKELSENS KVALITET .....	39
3.6.1 Reliabilitet .....	39
3.6.2 Validitet .....	40
<b>4. EMPIRISK MATERIALE .....</b>	<b>41</b>
4.1 INNLEDNING .....	41

4.2 KARLSØY KOMMUNE OG NY ADMINISTRATIV ORGANISERING.....	41
4.2.1 Bakgrunn - Karlsøy kommune.....	41
4.2.2 Ny administrativ organisering.....	42
4.3 HOVEDOPPFATNINGER FRA INTERVJUENE .....	44
4.4 BESLUTNINGSSYSTEMET .....	48
4.5 OPPSUMMERING.....	50
4.6 OMGIVELSENE KRAV TIL ORGANISASJONEN .....	50
4.6.1 Kommunes visjon.....	50
4.7 OPPSUMMERING.....	53
4.8 STYRKER OG SVAKHETER VED ORGANISASJONEN I ENDRINGSPROSESSEN .....	54
4.8.1 Organisasjonsstruktur .....	54
4.8.2 Organisasjonskulturen.....	55
4.9 OPPSUMMERING.....	56
4.10 LEDELSE AV ENDRINGSPROSESSER SOM TILPASNING .....	57
4.10.1 Endringsprosessens ledernivå.....	57
4.10.2 Endringsprosessens læringsaspekt .....	58
4.10.3 Endringsprosessens involvering.....	59
4.11 OPPSUMMERING.....	59
4.12 SENTRALE FUNN FRA EMPIRISK MATERIALE.....	60
<b>5. DRØFTING.....</b>	<b>62</b>
5.1 BESLUTNINGSSYSTEMET .....	62
5.2 OMGIVELSENS KRAV TIL ORGANISASJONEN.....	66
5.3 STYRKER OG SVAKHETER VED ORGANISASJONEN I ENDRINGSPROSESSEN .....	70
5.4 LEDELSE AV ENDRINGSPROSESSER .....	72
<b>6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>75</b>
6.1 KONKLUSJON .....	76
6.2 INNVENDINGER OG BEGRENSNINGER VED UNDERSØKELSEN .....	78
6.3 DET VIDERE ENDRINGSARBEID – NYE MULIGHETER .....	80
<b>REFERANSER.....</b>	<b>83</b>
LITTERATUR.....	83
ANDRE DOKUMENTER .....	85
<b>VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INTERVJUER .....</b>	<b>87</b>
<b>VEDLEGG 2: BREV OM FORESPØRSEL OM INTERVJU.....</b>	<b>88</b>
<b>VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>90</b>

**FIGUR- OG TABELLOVERSIKT:**

<b>Figur 1: Dagens politiske og administrative organisering.....</b>	<b>4</b>
<b>Figur 2: Ny administrativ organisering.....</b>	<b>44</b>
<b>Tabell 1. Faktorer som utgjør offentlig sektor.....</b>	<b>7</b>

## **1. Innledning**

Tematisk omhandler denne oppgaven endringsprosesser i Karlsøy kommune i Troms fylke, og hvilke forhold som påvirker endringsprosesser i kommunen. Undersøkelsen vil gjennom en kvalitativ tilnærming ved dokumenter og intervjuer søke å øke kunnskapen om hva som skaper gode endringsprosesser.

### ***1.1 Bakgrunn***

Kommunene er en av de viktigste leverandørene av velferdstilbud til innbyggerne, og man uttrykker ofte at en kommune er forpliktet til å yte tjenester ”fra vugge til grav”. De siste tiårene har den generelle velferden og levestandarden økt betydelig, og kommunene har på sin side fått langt flere oppgaver i forhold til befolkningen og næringslivet. Størsteparten av oppgavene er lovpålagt, og rettighetslovgivningen er forsterket de siste årene innenfor skole, barnehage, pleie og omsorg, helse, sosial, teknisk, m.v.

Kommunenes inntekter er i stor grad definert som frie inntekter. Dette betyr at øremerking av midler fra staten trappes ned samtidig som de frie inntektene (skatteinntekter og statlig rammetilskudd) økes.

Utfordringen for kommunene blir da å organisere sine ressurser slik at man får effektive og kvalitativt gode tjenester. Størsteparten av kommunenes budsjettmidler brukes til personalkostnader, og dette betyr igjen at det er av avgjørende betydning hvordan man organiserer de ansatte i forhold til de strategiske intensjoner den enkelte kommune måtte ha utarbeidet.

Karlsøy kommune er en øysamfunn like nord for Tromsø. Det bor i dag 2.355 innbyggere på 5 av øyene, fordelt med 56 % på Ringvassøya, 30 % på Vannøya, 10 % på Reinøya, 2 % på Rebbenesøya og 2 % på Karlsøya. Landarealet utgjør ca 1100 km<sup>2</sup>. Kommunesentret ligger på Hansnes på Ringvassøya.



Den omfattende kommunestrukturendringen som Stortinget iverksatte pr 1. januar 1964 resulterte i at tidligere Helgøy kommune (med kommunesenter på kirkestedet Helgøya) og Karlsøy kommune (med kommunesenter på kirkestedet Karlsøya), med unntak av fastlandsområdene i Lyngen, ble slått sammen til den nye kommunen Karlsøy.

Kommunen har fortsatt en forholdsvis desentralisert struktur på sitt tjenestetilbud, med 3 fullverdige barne- og ungdomsskoler, 2 svømmehaller, 5 barnehager, sykehjem og omsorgsboliger, bo- og servicesenter, offentlig servicebygg på Vannøya, flere fiskerikalanlegg, flere industriområder- og kaier, 6 moderne vannverk, flere avløpsanlegg, mange kilometer med kommunale veier og annen infrastruktur.

Karlsøy er en del av tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark. Dette innebærer at innbyggerne nyter godt av flere personrettede tiltak, slik som redusert skatt, høyere barnetrygd, nedskrivning studiegjeld og reduserte strømpriser. Næringslivet har null arbeidsgiveravgift og har en del andre gunstige finansieringsordninger gjennom Innovasjon Norge.

Kommunen har de siste 32 årene hatt en samlet reduksjon i folketallet med 23,7 %, fra 3.085 innbyggere i 1980 til 2.355 innbyggere i 2012. Elevtallet i skolene reduseres årlig, og utgjør nå 260. Samtidig har kommunen andre demografiske utfordringer ved at antall eldre øker. Pr. i dag er aldersgruppen 20 – 66 år tre ganger større enn aldersgruppen 67 år og eldre, mens dette forholdstallet i år 2025 er redusert til to.

Sysselsettingen i kommunen preges av en sterk fiskeindustri, oppdrettsnæring, reiseliv og offentlig sektor. Den offentlige sektor domineres av den kommunale virksomhet.

Kommunen administrasjon og antall ansatte for øvrig vokste betydelig fra 1970 og fram til år 2000, i takt med den generelle utviklingen i kommune-Norge. Kommunene ble pålagt og påtok seg nye oppgaver innenfor skole, barnehage, pleie og omsorg, teknisk sektor, næring m.v. De nye tjenestene resulterte i en betydelig økning av antall ansatte

innenfor administrasjonen. Samlet er det ansatt 230 årsverk i kommunen, hvorav om lag 25 jobber i administrasjonen.

Kommunens økonomi har siden år 2000 vært ganske stram, og kommunen har gjennomført mange kostnadsreducerende tiltak i form av nedlegginger av skoler og barnehager og reduksjon av antall ansatte innenfor teknisk sektor og administrasjonen.

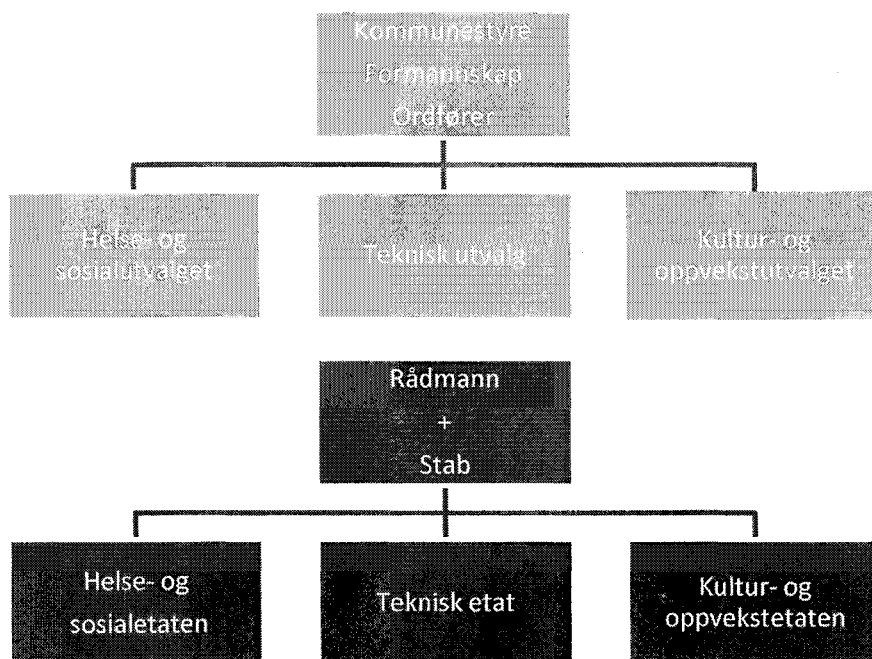
Karlsøy kommune ble i 2010 registrert inn i Robek, det statlige register for overvåkning av kommuner med anstrengt økonomi. Den direkte årsaken til Robek-registreringen var at kommunen hadde betydelige underskudd innenfor vannsektoren som man ikke maktet å finansiere med brukerbetalingen.

Kommunestyret har gjennom de årlige budsjett- og økonomiplanbehandlinger vedtatt årlige reduksjoner av bemanningen innenfor administrasjonen. Kommunestyret forutsetter også at bemanningen innenfor skolesektoren skal tilpasses den løpende nedgangen i elevtallet.

Karlsøy kommune etablerte på 1970-tallet, samtidig med at antall ansatte innenfor administrasjonen økte betydelig, en klassisk organisering både administrativt og politisk. Kommunen har derfor praktisert en etatsorganisering med henholdsvis teknisk etat, helse- og sosialetaten og kultur- og oppvekstetaten.

I tillegg har rådmannen egne stabsavdelinger slik som personal, økonomi, næring, bolig, informasjon og servicekontor. Politisk er man organisert med kommunestyre, formannskap og 3 hovedutvalg, henholdsvis teknisk utvalg, helse- og sosialutvalget og kultur- og oppvekstutvalget.

På neste side vises den politiske og administrative organiseringen.



**Figur 1. Dagens politiske og administrative organisering**

Kommunen står ovenfor store utfordringer i tiden framover:

- Demografisk utvikling med fødselsunderskudd, reduksjon i antall barn og tilsvarende økning av antall eldre
- Et næringsliv hvor fiskeri og havbruk dominerer
- Rekruttering av kompetent personell
- Strammere kommuneøkonomi
- Desentraliserte tjenester innenfor skole, barnehage, vann- og avløpssektoren m.v.
- Kvaliteten på lovpålagte og andre kommunale tjenester
- Nye lovpålagte tjenester, eksempelvis samhandlingsreformen
- Innbyggerne, brukerne og næringslivet stiller større krav til sin egen kommune
- Bruken av elektroniske tjenester innenfor offentlig og privat sektor øker betydelig

Samlet betyr dette at kommunen bør vurdere hvordan man har organisert sine ressurser, og særlig personalressursene. Personalkostnaden utgjør i dag om lag 80 % av kommunens driftsbudsjett, og dette må vektlegges når kommunen skal arbeide med kvalitet, effektivitet og produktivitet.

Sammenlignet med private bedrifter er ikke kommunene i samme situasjon konkurransemessig. Imidlertid ønsker alle kommuner positivt vekst med økning av innbyggertallet, varierte og sikre arbeidsplasser, gode oppvekstvilkår, gode kommunale tjenester m.v., som samlet kan gi trivsel og vekst. Med dette som utgangspunkt kan man si at Karlsøy kommune konkurrerer med alle andre kommuner i landet om innbyggere, kompetent arbeidskraft og næringsliv. Kommunens konkurransekraft kan skapes gjennom de naturlige fortrinn kommunen har, eksempelvis nærheten til fiskeriressursene, omfattende kystlinje, attraktive friluftsområder, tiltakssonen, nærheten til Tromsø by m.v.

Det var på denne bakgrunn at Karlsøy kommunestyre i sitt budsjettvedtak i desember 2010 vedtok (sak 67/10) at rådmannen skulle utarbeide forslag til ny administrativ organisering. Kommunestyret vedtok samtidig at man skulle vurdere nærmere den politiske organiseringen.

Intensjonene bak kommunestyrets vedtak var at man skulle få en mere effektiv og framtidsrettet organisering som skulle sikre kvalitet og effektivitet i kommunens samlede virksomhet.

Opprinnelig forutsatte kommunestyret at ny administrativ organisering skulle sluttbehandles i 2011, men dette er senere forskjøvet til juni -12. Kommunestyrets planer for endret politisk organisering ble ikke gjennomført, etter at det gamle kommunestyret (2007 – 2011) selv vedtok å opprettholde dagens organisering. Det nye kommunestyret (2011 – 2015) har imidlertid vedtatt at man skal gjennomgå delegasjonsreglementet. Som en del av dette arbeidet har ordføreren og gruppelederne nå bedt rådmannen utarbeide forslag til nytt delegasjonsreglement og forslag til ny politisk organisering som planlegges gjennomført pr. 1.1.2013.

### **Anbefalinger**

Denne oppgaven viser at prosessen med å endre den administrative organisasjonen i Karlsøy kommune som ble startet i desember 2010 har en del klare svakheter:

- Forståelse blant ansatte, tillitsvalgte og mellomledere av kommunens strategiske intensjoner, både visjonen og hovedmålsettingen
- Forståelse blant de samme hvorfor kommunen må endre den administrative organiseringen
- Ansatte og tillitsvalgtes eierskap til selve prosessen

Mot denne bakgrunn vil vi anbefale at ledelsen bruker noe mer tid til den avsluttende fasen av endringsprosessene. Dette kan skje ved at man setter en justert framdriftsplan med vedtak i kommunestyret høsten 2012 og implementering pr 1. kvartal 2013. Videre anbefales at man bruker mer tid på å selge inn kommunens visjon og hovedmålsettingen. Selve forslaget til ny organisering anbefales justert noe slik at man imøtekommer noen av de viktigste synspunktene som de tillitsvalgte og enkelte mellomledere har.

Vi vil også anbefale at man ser den politiske og administrative organisering i sammenheng med hverandre, og at man bruker høsten 2012 til denne prosessen.

Vi ønsker med utgangspunkt i det ovenfor nevnte å studere nærmere endringsprosessen i Karlsøy kommune, og hvilke krefter som er i bevegelse når endringer gjennomføres eller blir forsøkt gjennomført. Vår motivasjon for å velge dette som tema er at vi jobber tett innpå kommunen, vi har stor interesse av å lære mere om endringsprosesser og vi ønsker å teste ut erfaringer med endringer opp mot ulike teoretiske modeller vi har fått kunnskap om gjennom dette MBA-studiet.

## ***1.2 Formål og problemstilling***

Endringsprosesser må ledes og gjennomføres slik at medarbeidere først forstår hvorfor endring er nødvendig. Deretter må en visualisering vekke følelser som enten øker endringsviljen eller reduserer endringsmotstanden som igjen bidrar til reell endring. Både positive og negative emosjoner kan fungere som energidrivere i endringsprosesser. Fokuset bør være på å redusere energien som motvirker endringer og øke energien som i større grad fremmer endringsviljen.

Formålet med denne undersøkelsen er å søke å avdekke hvilke forhold som hemmer administrative endringer i Karlsøy kommune. Det er også et mål å si noe generelt om endringsprosesser i offentlige organisasjoner. Undersøkelsen vil gjennom en kvalitativ tilnærming prøve å finne kunnskap om hva som eventuelt skaper hindre i denne utviklingen. Den overordnede problemstillingen blir da formulert slik:

### **Hva hemmer endringsprosesser i Karlsøy kommune?**

En organisasjon kan betraktes på ulike måter, som en fysisk struktur, sosial struktur, kultur, som en del av et større system eller som en mental konstruksjon. En definisjon på organisasjon er at (Jakobsen og Thorsvik 2007:?): *”En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål.”*. Slik kan Karlsøy kommune betraktes.

For å kunne utføre en relevant undersøkelse av endringsprosessen i Karlsøy kommune er det nødvendig å forholde seg til kommunen som organisasjon med et offentlig sektorperspektiv. Dette for å forstå hva som skiller en offentlig organisasjon fra en privat organisasjon. Dette er viktig av to årsaker. For det første er mesteparten av den generelle organisasjonsteorien forankret i empiri fra organisasjoner i privat sektor. For det andre er det viktig å forstå særtrekk ved offentlig sektors organisering og virkemåte i land som Norge i en periode hvor offentlig sektor står overfor store utfordringer og kan sies å være inne i omfattende omstillingsprosesser (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik 2004). Tabellen under gir en oppsummering av hvilke aktuelle faktorer som utgjør offentlig sektor.

<b>Felt</b>	<b>Ledelsesideologi</b>	<b>Organisasjonskontekst</b>	<b>Institusjonelle forhold</b>
Kommune, offentlig sektor	Enhetlig Tidligere knyttet til fag	Forvaltningsorgan, byråkrati, Ekspertise i toppen av organisasjonen	Rettighetsforvaltning, brukerorientering, service, identitetsforvaltning, lokal

**Tabell 1. Faktorer som utgjør offentlig sektor.**

Endringsprosesser gjennomføres ofte uten unntak med bakgrunn i oppgaver, planer, tiltak og politiske vedtak. Disse forplikter menneskelige og økonomiske resurser, tid og energi, for å utforme og sikre organisasjonens langsiktige relevans. Endringsprosesser kjennetegnes ved at stabile rutiner og prosesser brytes opp, etablerte oppfatninger og maktforhold utfordres og endres (Jakobsen 2006).

Mintzberg (1994) fokuserer på tre faktorer som har betydning for kvaliteten på beslutningene i en endringsprosess. Den første er evnen til å forstå fremtidens krav til organisasjonene i endringsarbeidet, den andre er evnen til å vurdere styrker og svakheter ved organisasjonene i endringsarbeidet, og den tredje er evnen til å lede endringsprosesser på en måte som tilpasser organisasjonene til fremtiden. Med dette som grunnlag kan vi definere tre delproblemstillinger som spørsmål:

- 1. Hvordan vurderes framtidens krav til organisasjonen?**
- 2. Hvordan vurderes styrker og svakheter ved organisasjonen?**
- 3. Hvordan ledes endringsprosessene i organisasjonen?**

Hver delproblemstilling danner rammen for den videre konkretisering av intervju spørsmålene i intervjuguiden, jf. vedlegg 3, intervjuguide.

### ***1.3 Avgrensning***

Det er tre administrative endringsprosesser som er igangsatt i perioden 1999-2012. Den ene tar for seg omstillingsprosesser rundt 1999-2002, den andre omkring 2004-2005. Den tredje startet i 2010 og er foreløpig ikke avsluttet. Denne undersøkelsen omhandler sistnevnte, og tar utgangspunkt i kommunens administrative organisering med fokus på organisasjonsstruktur og organisering av ledelsesressurser. Selv om det er den sistnevnte prosessen som er vårt hovedfokus, er det naturlig, og i hht informantenes oppfatning av tidligere prosesser, at det også vil trekkes veksler på de to foregående prosesser.

## ***1.4 Undersøkelsens faglige forankring***

En vanlig analysestrategi er å se fenomenet en ønsker å studere fra flere innfallsvinkler, for på den måten bedre å forstå og forklare det empiriske materialet eller prøve ut fruktbarheten av hvert perspektiv<sup>1</sup>. Slik vil det trekkes veksler på flere alternative teoretiske tilnærminger for å danne seg et mer fullstendig bilde av endringsprosessene i kommunen. De teoretiske perspektiv som presenteres her må ikke betraktes som gjensidig utelukkende forklaringsmåter. Det er heller ikke slik at hvert perspektiv representerer en ”rendyrking” av et spesielt aspekt ved endringsprosesser som ikke de andre perspektiv fanger opp. Likevel tror vi at de samlet sett kan belyse trekk i utviklingen. De utgjør med andre ord utfyllende forklaringsmodeller.

Undersøkelsen er en deduktiv tilnærming ved bruk av kvalitativ metode som tar utgangspunkt i en organisasjonsteoretisk tilnærming. Dernest tar studien utgangspunkt i teoretiske perspektiver om hvordan en organisasjon kan oppfattes og hvordan dette avstedkommer behov for forskjellige lederstiler. Sentrale begrep her er rasjonalitet og begrenset rasjonalitet.

Undersøkelsen søker å vise sammenhengen mellom organisatorisk endring og organisatorisk handling. I tillegg forankrer undersøkelsen den teoretiske plattformen i organisasjonsteori. Målet er å prøve å forklare hvorfor sentrale forhold ved endringsprosesser i kommunen kan skape friksjon og dermed påvirke muligheten til å oppnå ønsket resultat.

En strategisk prosess kan forstås som summen av hensikter, planer og handlingssekvenser som gjør at en organisatorisk enhet forplikter menneskelige og finansielle resurser, tid og energi for å skape en langsiktig fremtid i relevante konkurransedyktige omgivelser (Mintzberg, 1994). Denne definisjonen samsvarer med Jakobsens (2006) definisjon av en endringsprosess. Altså å gjennomføre endringer for å oppnå en langsiktig fordelaktig effekt i forhold til omgivelsene.

---

<sup>1</sup> Allison (1971) sin undersøkelse av de amerikanske myndighetenes beslutningsprosess i forbindelse med Cuba-krisen er en av de fremste klassikerne når det gjelder denne analysestrategien. Allisons argumentet er at innsikt kan vinnes ved anvendelse av flere teoretiske rammeverk (*frameworks*) på samme materiale.



Teorigjennomgangen vil med et organisasjonsteoretisk utgangspunkt beskrive hvordan en organisasjon kan oppfattes i et strategisk perspektiv og hvordan dette får betydning for å finne forhold som påvirker organisasjonens endringsprosess. Videre prøve å avdekke en sammenheng mellom organisatorisk endring og organisatorisk handling. Deretter defineres hva som legges i at en organisasjon tilfredsstiller interessentenes krav, og hva som menes med et tydelig, enhetlig system av beslutninger. Til slutt redegjøres det for hvilke forhold eller drivere som påvirker evnen til å forstå fremtidens krav til organisasjonen, evnen til nøyaktig å vurdere styrker og svakheter ved organisasjonen, og evnen til å lede en endringsprosess som tilpasser organisasjonen til fremtiden.

Selv om det også anvendes et beslutningsteoretisk perspektiv, er *ikke* oppgaven en ren beslutningsteoretisk undersøkelse. Bakgrunnen for tilnærmingen er oppfatning av å avdekke bl.a. hvilke argumenter og situasjonsbeskrivelser som antas å ha vunnet gehør i endringsprosessene.

### ***1.5 Oppgavens disposisjon***

I dette innledende kapitlet har vi gjennomgått undersøkelsens tema, bakgrunn, formål, problemstilling, avgrensning og faglig forankring.

I **kapittel 2** redegjøres det for det teoretiske rammeverket, for å belyse endringsprosessen i Karlsøy kommune, og drøfter konkret teori knyttet til problemstillingene innledningsvis. **Kapittel 3** vil omhandle valg av metode. Her vil det redegjøres for valg av forskningsdesign, forskningsprosessen og til slutt en evaluering av metodevalget. **Kapittel 4** vil det innledningsvis bli gitt en kort gjennomgang av Karlsøy kommune, nettopp for å sette oppgaven inn i en kontekst. I **kapittel 5** vil det bli gjennomført en analyse av empiriske funn, knyttet opp mot det teoretiske rammeverket og problemstillingene. I **kapittel 6** samles trådene for å oppsummere og trekke konklusjoner. I dette kapitlet vil det også gis en oppsummering av begrensninger ved undersøkelsen.

Til slutt faller det naturlig at vi spør hva denne undersøkelsen kan bidra med når det gjelder å øke kvaliteten i endringsprosessene. Slik søker vi å formulere noen innsatsområder for det nåværende og framtidig endringsarbeid i organisasjonen.

## 2. Teoretisk rammeverk

*“[Theoretical] frames are both windows of the world and lenses that bring the world in focus. Frames filter out some things while allowing others to pass through easily. Frames help us to order the world and decide what action to take.” (Bolman og Deal 1991: 11).*

### 2.1 Innledning

Spørsmålet som skal belyses gjennom denne undersøkelsen er hva som hemmer endringsprosesser i Karlsøy kommune. Innledningsvis ble det argumentert for å anvende flere perspektiver for å belyse dette spørsmålet. I dette kapitlet utdypes de teoretiske perspektivene som skal anvendes for å forstå og forklare det empiriske materialet. Siktemålet med denne gjennomgangen er å rette fokus mot perspektivenes innhold og hvilke innfallsvinkler de representerer til studiet av endringsprosesser. Gjennomgangen avgrenses til å gjelde sentrale elementer ved perspektivene.

En gjennomgang vil med ulike teoretiske perspektiv som utgangspunkt beskrive hvordan kommunen som organisasjon kan oppfattes i et strategisk perspektiv og hvordan dette får betydning for å finne forhold som påvirker organisasjonens endringsprosesser. Videre prøve å avdekke en sammenheng mellom *endring* og *handling*. Deretter defineres hva som legges i at en organisasjon tilfredsstiller brukernes krav, og hva som menes med et tydelig, enhetlig system av beslutninger. Endelig redegjøres det for hvilke forhold eller drivere som påvirker evnen til å forstå fremtidens krav til organisasjonene, evnen til å vurdere styrker og svakheter med organisasjonene, samt evnen til å lede en endringsprosess som tilpasser organisasjonen til fremtiden. Til slutt i dette kapitlet knyttes det noen generelle kommentarer til de teoretiske perspektiv som her anvendes. Først skille mellom endring og omstilling.

## **2.2 Organisasjonsendring og omstilling**

Ledelsen i en organisasjon ses ofte som en drivkraft og iverksetter endringer og motiverer de ansatte (Irgens 2000). Endring kan også være knyttet til forhold som struktur og teknologi, arbeids- og samarbeidsmåter, verdier og normer, men også samfunnsforhold (ibid). At organisasjoner endrer seg, er også i tråd med Lawrence og Losch (1967), som fremhever at de må tilpasse seg til sine omgivelser.

Jacobsen og Thorsvik (2007) opererer med tre ulike dimensjoner som endringer kan anta. Den første dimensjonen er revolusjon versus evolusjon. Den andre er bygger på forventninger (proaktiv) eller om endringen er en reaksjon på omgivelsene (reaktiv). Den tredje dimensjonen beskriver om endringen er strukturell eller kulturell (Jacobsen og Thorsvik 2007:355). Ved å kombinere hvilket nivå endringene skjer på og endringslogikk munner dette ut i fire perspektiver på endring (ibid): *evolusjon*, *livssyklus*, *maktkamp* eller om *endringen er planlagt*. Planlagt endring baserer seg på et begrep om organisasjonen som en sammenslutning rettet mot å oppnå relativt spesifikke mål. En slik formålsrasjonalitet gjenspeiles i det at organisasjonsmedlemmenes aktiviteter og samhandlingsmønstre er koordinert slik at de lettest kan nå sine spesifiserte mål. Jacobsen og Thorsvik (2007) mener det er lite sannsynlig at menneskene har klare mål, full kunnskap om problemer og løsninger og oversikt over sammenhenger mellom tiltak og effekt. Endringer kan ikke alltid avgrenses med et klart start- og slutt punkt.

En omstillingsprosess kjennetegnes ved at den er planlagt, tidsavgrenset, rettet mot konkrete mål som for eksempel reduksjon i kostnader og er ofte ledelsesstyrt. Omstilling kan inkludere tiltak som omstrukturering av avdelinger, omlegging og innretting av tjenesteproduksjon, men også nedbemanning. Omstillinger framstilles ofte som nødvendige tilpasninger til endringer i omgivelsene.

I Holter m.fl. (1998) er det foretatt en inndeling i tre hovedtyper omstillinger: 1) *Strukturelle omstillinger* kan knyttes til mer varige endringer i rammebetingelser for organisasjoner, 2) *Sykliske omstillinger* er knyttet til mer forbigående endringer, f.eks. i

det offentlige ”markedet” og etterspørsel etter tjenester. Omstillinger i offentlig forvaltning kan f.eks. være knyttet til endringer i inntekstsystemet, og derav endringer i inntektgrunnlaget for som gjør omstilling nødvendig, og 3) *Politiske omstillinger* som har sammenheng med politiske beslutninger som fører til endringer i rammebetingelser, for eksempel iverksettelsen av nye lover og reformer.

Endringer og omstillinger kan få en del paradoksale konsekvenser dersom de ansatte opplever endringen som en trussel (Holter m.fl. 1998). Når endringsplanene møter virkeligheten, kan resultatene bli helt annerledes enn det en ønsket å oppnå. De negative sosiale konsekvensene blir ofte undervurdert. Dette innebærer ikke at situasjonen *nødvendigvis* hadde vært bedre om man ikke hadde gjennomført endringer og omstilling. Det kan være nødvendig for organisasjonens videre eksistens og legitimitet.

### **2.2.1 Strategisk endringsprosess**

En strategisk prosess kan betraktes som summen av hensikter, planer og handlingssekvenser som gjør at en organisatorisk enhet forplikter menneskelige og finansielle ressurser, tid og energi for å skape en langsiktig fremtid i relevante konkurransedyktige omgivelser (Mintzberg, 1994). Altså å gjennomføre endringer for å oppnå en langsiktig fordelaktig effekt i forhold til omgivelsene. Denne definisjonen samsvarer med Jakobsens (2006) definisjon av en endringsprosess. På den måten kan endringsprosessen knyttes til den strategiske endringsprosessen, og man det kan stilles tre sentrale spørsmål til en strategisk endringsprosess: 1) hvor står vi i dag (status)?, 2) hvor ønsker vi å være (mål)?, og 3) hvilke tiltak kan vi iverksette for å komme dit vi ønsker (strategi)? Den teoretiske forankringen danner grunnlaget for bruken av ordet *endring* og *endringsprosess*. I slik sammenhengen vil det være av betydning å avdekke typer av satsningsområder som er aktuelt. Dette vil igjen være bestemmende for hvilke strategiske prosesser og strategiske grep som foretas i kommunen.

### **2.2.2 ”Strategizing”**

”Strategizing” som organisasjonsteori ble introdusert av Sabel og Zeitlin i 1997 (i Nygaard 2006:11). Teorien er en motvekt til tradisjonell strategitenking. ”Strategizing”-

perspektivet er en alternativ tilnærming til begrep som strategi, strategisk handling og strategisk ledelse. "Strategizing" opererer innenfor en subjektiv forestillingsramme om hvordan organisasjoner fungerer. Kontekstbegrepet defineres som meningskontekst ved at organisasjonen oppfattes i en bestemt meningssammenheng.

Organisasjonen inkluderer alle de ansattes holdninger og synspunkter. Å endre utviklingen i organisasjonen betyr at de ansattes holdninger og synspunkter må endres. "Strategizing" som begrep fungerer dermed som en samlebetegnelse på alle former for strategisk handling (Nygaard 2006:13). Teorien støtter James March' (i Jacobsen 2006:38) påstand og en forutsetning i denne oppgaven at "I sin grunnleggende struktur burde ikke en teori om organisatorisk endring være mye forskjellig fra teorier om organisatorisk handling." I følge Elter (2004:25) kan "Strategizing" defineres som:

*"...the continuous formation and transformation of strategic patterns through ongoing and intertwined processes of strategic thinking and strategic acting, with several actors involved, on different layers of the organization"*

Med utgangspunkt i "strategizing" antas det at all aktivitet og kunnskap, samt all aktivitet over tid, blant alle aktører i alle deler av organisasjonen former den langsiktige strategiske utviklingen av organisasjonen.

Knyttes forståelsen av "strategizing" opp mot oppgavens problemstillinger for den strategiske prosess vil beslutningsprosessen og de strategiske beslutningene være sentrale for organisasjonens evne til utvikle seg i ønsket retning. "Strategizing" kan også sees på som resultatet av samspillet mellom alle nivåene i en organisasjon (Canales, Vilà, 2005). Mintzberg (i Canales, Vilà. 2005:34) sier at alle ledere på alle nivå i en organisasjon kan ha en rolle i "strategizing" og at deres atferd kan både være beslutsom og forsømmelig. For å videreføre teorigjennomgangen med relevans for oppgavens formål er det nødvendig å definere nivåene i organisasjonen. Canales og Vilà (2005) deler en organisasjon inn i tre nivå, hvorav alle har en betydning for utfallet av "strategizing".

De tre nivåene utgjør toppledelsen, mellomledelse og organisasjonsmedlemmer (ansatte). Canales og Vilà (2005:43) hevder at utviklingen av strategiske initiativ må skje i et samspill mellom toppledelsen og mellomledelsen i en organisasjon. Ideene kommer fra alle nivåene i organisasjonen. Disse ideene behandles i samspillet mellom toppledelse og mellomledere. Dette for å sikre at initiativene faller innenfor organisasjonens objektive funksjon og at de er gjennomførbare. Dette samspillet, der strategien oppstår i en sosial prosess, legitimerer initiativene som resulterer i strategisk handling. Ideer kan forkastes i de tilfeller der de ikke er i tråd med organisasjonens objektive funksjon eller er gjennomførbare. Legitimeringen foregår på vilkår om tydelige roller, objektive diskusjoner og strenge analyser. Dette skaper verdi og tiltro til initiativene, og ifølge Canales og Vilà (2005:44), en sammenheng i organisasjonen i en periode med økt kompleksitet og usikkerhet. Samtidig som dette skaper en felles mental forståelse på ledernivåene i hele organisasjonen, vil de strategiske initiativene styre den daglige handling. Det er en sammenheng mellom organisatorisk endring og organisatorisk handling.

### **2.2.3 Strategiske endringsprosesser og ledernivå**

Thuestad og Mjøen (2005) har skrevet en utredning som ser på strategiske endringsprosesser i et praktisk perspektiv med fokus på "strategizing" og "mellomlederrollen". Utgangspunktet er fusjonen mellom DNB og Gjensidige NOR og introduksjon av DNB NORs felles strategi. Utredningen har forsøkt å avdekke hvilke faktiske aktiviteter som iverksettes for å gjøre strategien forståelig, hvordan dette har blitt kommunisert, hvordan mellomlederne har påvirket strategiprosessen og hvordan aktivitetene har formet deres rolle. Thuestad og Mjøen (2005:3) argumenterer for "... at organisasjoner som desentraliserer beslutningsprosesser og bygger ned kontrollsystemer, øker mellomledernes ansvar og mellomledernes muligheter til å påvirke både strategiformulerings- og implementeringsprosessen." Dette forutsetter at mellomleder kan identifisere seg med strategien og har tilstrekkelig kompetanse for å kunne ta dette ansvaret. I tillegg kreves det at toppledelsen aktivt tilrettelegger aktiviteter for å øke mellomlederens kunnskaper til å håndtere strategiske endringsprosesser.

#### 2.2.4 Endringskynisme

I en studie av tre organisasjoner har Amundsen & Kongsvik (2008) studert og samlet datamateriale fra Gjensidige, Sparebanken NOR og Statoil. Boken deres tar utgangspunkt i en holdning der mange både i privat og offentlig sektor opplever at det skjer for mange endringer som tar fokuset vekk fra kjerneoppgavene. Boken presenterer fem elementer som konstituerer begrepet *endringskynisme*. Disse elementene speiler de ansattes oppfatninger av den situasjonen de står oppe i. Elementene er (Amundsen & Kongsvik 2008:31): *endring for endringens skyld, resirkulering av ideer, praksisfjerne løsninger, manglende synliggjøring av resultater, og tilsynelatende medvirkning (pseudomevirkning)*.

Endringskynisme slik det omtales i boka fremstår primært som en tilstand som utvikles blant de ansatte, på bakgrunn av alle de endringene som de opplever. Amundsen og Kongsvik antyder også at elementer av denne tilstanden kan finnes blant ledere på mellomnivå som blant annet opplever at hastverk og for mye styring fra toppledelsen hindrer god involvering fra mellomledere og nedover i organisasjonen.

#### 2.3 Ledelse av endringsprosess

Jacobsen (2006:213) indikerer at ledelse betyr mindre i organisasjoner som opererer under stabile forutsetninger. Logikken bak to grunnleggende lederstiler ved ledelse av en endringsprosess kan deles inn i ”hard” endringsledelse og ”myk” endringsledelse (Jacobsen 2004:220-244).

Den ”harde” lederstilen vil si at den ansatte bare gjør det lederen ønsker så lenge de mottar en belønning for det. Ny atferd skapes ved at den enkelte ansatte overtales til å endre seg ved hjelp av fornuftsmessige argumenter. Eller at alternativet, ikke endring, vil føre til en tilstand som er verre enn i dag. I den ”myke” lederstilen preges relasjonen mellom leder og ansatte av tillit og inspirasjon. Lederen går foran og endrer sin atferd. Fokuset blir dermed rettet mot å påvirke kulturen. Organisasjonskulturen er mye vanskeligere å endre enn de mer håndfaste elementene som strukturer og planer. Kotter (1996) hevder dette og at for å få dette til må endringsprosessen ledes av et sterkt team.



Ledelsestemaet må settes sammen av mennesker med makt og innflytelse i organisasjonen, ekspertise i forhold til organisasjonens funksjon, troverdighet og med gode nok lederegenskaper slik at de har evnen til å styre prosessen (Kotter 1996:57). Her vektlegges ferdigheter i forhold til visjon, kommunikasjon og motivasjon (Kotter, Cohen 2002:46).

Tre endringsstrategier kan anvendes for å oppnå de strategiske målene: Politiske endringsstrategier, teknisk rasjonelle endringsstrategier og atferdsmessige endringsstrategier (Jacobsen 2006, Busch 2007). De politiske endringsstrategier kjennetegnes ved fokus på makt og ressursfordeling. Den primære løsningsteknikken synes å være endring av organisasjonsstrukturer der endringsprosessen er preget av forhandlinger og alliansedannelse. De teknisk-rasjonelle endringsstrategier setter fokus på effektivitet og produktivitet og bruker primært restrukturering til å oppnå dette. Endringene bygger på rasjonelle kalkyler. De atferdsmessige endringsstrategier fokuserer på læring og innovasjon. Den primære løsningsfaktoren er etablering av læringsprosesser. Endringsprosessen har fokus på kulturer, identitet og atferdsendringer med vekt på fortolkning av verdier, normer og identitet.

Kotter og Cohen (2002:10) mener at en atferdsendring oppnås ved følgende mønster: “SEE – FEEL – CHANGE”. Endringsprosesser må ledes og gjennomføres slik at organisasjonens medlemmer først ser og forstår (SEE) problemet. Deretter må en visualisering vekke emosjoner eller følelser (FEEL) som enten øker endringsviljen eller reduserer endringsmotstanden som igjen bidrar til den egentlige endringen (CHANGE). Fokuset blir å redusere energien som motvirker endringer og øker energien som i større grad fremmer endringsvilje. Schein (2004:417) fremhever evnen til å skape involvering og deltakelse i hele organisasjonen for å oppnå den grad av innsikt og motivasjon som er nødvendig for å oppnå reelle endringer.

Strategisk ledelse består av tre viktige elementer (Johnson og Scholes, 2002): 1) det å forstå virksomhetens strategiske posisjon, 2) deretter gjøre strategiske valg, og 3) omsette strategien til handling. Terjesen (2007) baserer sin studie på dybdeintervju med

syv ledere som leder syv ulike institusjoner innen offentlig sektor. Endringsprosessen gikk ut på å gå over fra å bli driftet gjennom tradisjonell, hierarkisk styring, til å bli driftet etter en bestiller - utførermodell (kontraktstyring). Studien tar utgangspunkt i at "Under endringsprosesser blir ledelse tydelig og det er da ledere må vise seg som kompetente, handlekraftige og resultatorienterte. Endringsprosesser påvirker derfor ledere direkte, samtidig som personfokuset på dem blir skarpere." (Terjesen 2007:1). Studien viser at endringsprosessen i de fleste tilfeller genererte mer tillit mellom lederne og de ansatte. Dette forklares ved at høy involvering av de ansatte og relasjonsorientert lederatferd virker fremmende for å styrke tilliten. Studien påpeker også at en slik høy involvering samtidig som leder skal oppnå høy oppgavekontroll fordrer at lederen må mestre å lede på to ulike måter på en gang. Både en relasjonell ledelse under daglig drift og oppgaveorientert ledelse under endringsprosessen. Studien avdekker også at endringsprosessen blir tyngre for lederen dersom de ansatte identifiserer seg meget sterkt med institusjonen og lederen ikke gjør det i samme grad. Endringsforslag fra lederen vil i disse tilfellene bli tolket som personangrep. Dersom identifisering er meget sterk også hos lederen gjelder samme logikk når endringen blir evaluert utenfra eller fra nivået over. Det blir vanskelig å skille mellom institusjon og person.

## ***2.4 Organisasjonen som åpent system***

Åpen systemteori som retning var særlig aktuell på 1960-tallet, og kan betraktes som en teoriretning som det institusjonelle perspektivet på organisasjoner bygger på (Scott 1995).

Åpen systemteori bygger på det grunnleggende synet at ting henger sammen på en kompleks måte. I dette ligger det også at fenomener – uansett hvilke typer det er snakk om – best kan studeres med et helhetlig utgangspunkt, og sjelden bare som enkle, årsak-virkningssammenhenger. Det eksterne miljøet blir på denne måten en sentral faktor i systemteori, i motsetning til de klassiske organisasjonsteoriene hvor fokuset var på interne forhold og intern tilrettelegging av arbeidet.

Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo (2007) tar utgangspunkt i organisasjoner som åpne systemer når de beskriver egenskaper som er relevante i forbindelse med endringer i et strategisk perspektiv, og forklarer dette slik (Busch et al. 2007:17): "... det vil si at det er en strøm av transaksjoner mellom organisasjonen og dens interessenter, og at organisasjonen hele tiden vil justere sine aktiviteter i forhold til særpreg med omgivelsene." I det åpne systemperspektivet går det et skille mellom et funksjonalistisk perspektiv og et fortolkende perspektiv. Det fortolkende perspektiv hvor organisasjonen betraktes som et naturlig åpent system har i dag i større grad vunnet frem i måten å forstå en organisasjon på. Det legges større vekt på å forstå organisasjonen som en naturlig organisme som utvikler seg gjennom kontinuerlige prosesser som bare i liten grad er styrt av rasjonelle beslutninger (Busch et al.:19).

Undersøkelsen knytter forståelsen av organisasjonen opp mot Mark Krigers (2005) modell av en strategisk prosess. Kriger (2005:170) beskriver to endringssløyfer i organisasjonen, og betegner sløyfene for *utnyttelsesprosessen* og *utforskningsprosessen*. Den ene er hovedsakelig rasjonell i sin natur og fokuserer på planlagte tiltak der man justerer bruken av ressursene basert på avvik fra planer og målsetninger. En organisasjon i dette perspektivet vil fungere best i stabile omgivelser med forutsigbarhet og få endringer. Det andre perspektivet er intuitiv i sin natur og søker etter nye måter å gjøre ting på, nye tjenester eller produkter som ofte bare delvis er persipert eller følt. Allokering av økonomi- og personellressurser skjer stegvis basert på en kompleks blanding av intuisjon, følelser og fornuft. Atferdendringen blant medarbeiderne i organisasjonen foregår i kraft av felles verdier, kulturell samhörighet, og følelser som ofte bare delvis er bevisst for medarbeiderne.

Begge prosessene må fungere i forskjellige deler av verdikjeden og i de funksjonelle områdene for at organisasjonen skal fungere. Det innovative perspektivet kan, i følge Kriger, synes best til store endringer mens det rasjonelle perspektivet brukes der kun en liten endring krever justeringer. Organisasjonens utfordring blir å ta de strategiske riktige beslutningene som integrerer begge perspektivene slik at en ikke ender opp med enten eller. En utformet visjon uten å ha målbare målsetninger eller målbar aktivitet uten

at visjonen er utviklet. Modellen legger vekt på at det tar omtrent 2-5 år for å utvikle eller transformere lederskap, kultur og visjon i organisasjonen.

## ***2.5 Organisasjonens beslutningsprosesser***

Sentralt i organisasjonsteorien står teorier om hvordan valg treffes i organisasjoner. I denne sammenhengen rettes det fokus mot to organisasjons- eller beslutningsteoretiske perspektiver: *det rasjonelle perspektiv* og *Garbage Can-perspektivet* (Scott 1992, March & Olsen 1976). Påstanden innledningsvis at de er som motpoler å regne, har bakgrunn i synet på hva som ligger til grunn for en beslutning; ulike antakelser om beslutningssituasjoner, problemer, løsninger og aktører, og hvordan elementene i prosessen koples sammen. Perspektivene bygger videre på ulike begreper om organisasjoner som beslutningsarenaer, noe som gjør at det ligger ulike antakelser til grunn for hva som skjer i ulike beslutningssituasjoner.

### **2.5.1 Det rasjonelle perspektivet**

Den grunnleggende ideen her er at aktørene handler strategisk og formålsrasjonelt. I korte trekk vil det si at enhver aktør handler i tråd med ønske om å maksimere egne interesser/ mål, og videre at handlingsvalg bygger på en mål-middel tankegang. De interesser/ mål som styrer handlingsvalg er rangert i en konsistent preferanseskala hvor den til enhver tid høyest rangerte interesse/mål styrer valget. Målet som søkes oppnådd gjennom handlingen er klart og entydig, samtidig som det beste middel for å nå målet velges ut fra en vurdering av nytte og kostnader knyttet til eksisterende handlingsalternativer; i en fullkommen rasjonalitet knyttet til handlings/ beslutningssituasjonen. Aktørene antas å ha fullstendig informasjon om ulike alternativer som eksisterer, samt full oversikt over hvilke konsekvenser hvert alternativ medfører. Selve beslutningsprosessen vil således forløpe rasjonelt fra første initiativ er tatt for en beslutning, til koplingen av beslutningselementene finner sted på beslutningsarenaen og endelig vedtak fattes (Scott 1992; March & Olsen 1976).

Perspektivet baserer seg på et begrep om organisasjonen som en sammenslutning rettet mot å oppnå relativt spesifikke mål. En slik formålsrasjonalitet gjenspeiles i det at

organisasjonsmedlemmenes aktiviteter og samhandlingsmønstre er koordinert slik at de lettest kan nå sine spesifiserte mål. Målenes spesifisitet bestemmes av i hvilken grad de er eksplisitte, klart definerte, og gir entydige kriterier for valg mellom alternative handlinger. Organisasjoner i dette perspektivet oppfattes å være relativt sterkt formaliserte sammenslutninger. Slik medfører det at det eksisterer bevisste og strukturerte relasjoner mellom organisasjonsmedlemmene i den forstand at relasjonsmønsteret er gjort eksplisitt og manipulerbart. Dette impliserer en antakelse om at organiseringen av beslutningsprosessene blir gjort til gjenstand for formalisering og bevisst styring (Scott 1992:23).

I en slik kontekst, som nevnt overfor, blir organisasjonen et redskap for ledelsen. Ledelsen styrer autoritativt gjennom å formulere mål som aktører på et lavere nivå må etterstrebe. En endring blir slik drevet av ledelsens interesse i å endre mål eller rangering av uttalte mål, og derfor vil det være ledelsens virkelighetsforståelse som styrer politiske prosesser. En endring betraktes som et analytisk verktøy, et verktøy forbeholdt ledelsen. Endringer i politikk er å finne i ledelsens endrede målstruktur, noe som i dette perspektivet både er en nødvendig og tilstrekkelig forutsetning for at endringer skal finne sted. Verdier blir betraktet som ledelsens verdier, og verdiene gjennomstyrer aktivitetene på alle organisasjonsnivåer. Dette følger av det hierarkiske forholdet i organisasjonen, og det klare ansvarsforholdet. Videre er rasjonaliteten bygd inn i organisasjonens formelle struktur; formelle regler og prosedyrer avgjør aktiviserings- og defineringsprosessen i organisasjonen (March & Olsen 1976).

I sin drøfting av organisasjonens formelle struktur, hevder March & Olsen (1976) at den kan deles i to - en *beslutningsstruktur* og en *aksesstruktur*. En organisasjons beslutningsstruktur viser til i hvilken grad det eksisterer bestemte regler for hvem som kan delta i ulike beslutningssituasjoner, dvs. hvilke aktører som kan knyttes til ulike beslutningsmuligheter. Beslutningsstrukturens formalisering blir slik avgjørende for aktiviseringsprosessen i organisasjonen. En aksesstruktur viser på tilsvarende måte til i hvilken grad det finnes regler for hvilke problemer og løsninger som skal koples til ulike beslutningssituasjoner. Aksesstrukturens formalisering blir dermed avgjørende for

defineringsprosessen. I det rasjonelle perspektivet på beslutninger betraktes både beslutningsstrukturen og aksesstrukturen som sterkt formalisert og hierarkisk. I det første tilfellet innebærer dette at både beslutningstakere- og muligheter er ordnet i et hierarki (*hierarchical participation*) på den måten at:

*"...important choices must be made by important decision makers and important decision makers can participate in many choices." (March & Olsen 1976:28).*

Når det gjelder aksesstrukturen vil en rasjonell modell forutsette en hierarkisk segmentering også der:

*"...both choices and problems (solutions) are arranged in a hierarchy such that important problems (solutions) have access to many choices, and important choices are accessible only to important problems." (ibid: 30).*

En annen form for segmentering av prosessene den rasjonelle modellen gir rom for bygger på *spesialisering*. For beslutningsstrukturen innebærer det at hver beslutningstaker er knyttet til den enkelte beslutningsmulighet og at hver slik mulighet har en bestemt beslutningstaker. For aksesstrukturen innebærer det at hvert problem (løsning) bare har aksess til én beslutningsmulighet og at hver mulighet bare er tilgjengelig for ett problem/løsning.

Det må understrekes at rendyrket segmentering av organisasjonsstruktur, av det ene eller det andre slaget, sjelden forekommer. På den andre siden vil en sjelden eller aldri oppleve strukturer som er fullstendig usegmentert.

### **2.5.2 Garbage Can-perspektivet**

Garbage Can-perspektivet tar utgangspunkt i et annet organisasjonsbegrep enn det det rasjonelle perspektivet gjør (på norsk "Søppelboks-modellen"). Scott (1992) plasserer det i den kategorien av organisasjonsteoretiske bidrag som oppfatter organisasjoner som *åpne systemer*. Andre anvender betegnelsen *løst koblede systemer* om organisasjoner (March & Olsen 1976). kjernen i perspektivet er at:

*“Organizations are systems of interdependent activities linking shifting coalitions of participants; the systems are embedded in – dependent on continuing exchanges which and constituted by – the environment in which they operate.” (Scott 1992:25).*

I motsetning til et rasjonelt perspektiv på organisasjon, oppfattes ikke organisasjoner i dette perspektivet som lukkede systemer som opererer relativt avskåret av og uavhengig fra omgivelsene. Snarere tvert imot. Det hevdes at de er åpne og avhengig av personell-, ressurs-, og informasjonsstrømmer utenfra, og at omgivelsene former, støtter og infiltrerer organisasjoner. M.h.t. gjensidige aktiviteter, omfatter det både forhold internt i organisasjoner og forhold mellom organisasjoner og deres omgivelser (Scott 1992:26-27). Innsikt i mål-middel sammenhenger er i dette perspektivet betydelig mindre enn det det rasjonelle perspektivet beskriver. Aktørene er mer preget av det Herbert Simon (1957) betegner som begrenset (*bounded*) rasjonalitet, hvor deres innsikt omfatter deler av et saksfelt; i verste fall mer eller mindre svake antakelser om hva som bør gjøres i gitte situasjoner.<sup>2</sup> I begge tilfellene vil det være helt andre kjennetegn enn mål-middel rasjonalitet som er avgjørende for beslutninger; utfall er mer resultat av tilfeldige sammenfall i tid (March & Olsen 1976).

En endring blir her sett på som resultat av sammenfall i tid med andre saker og hendelser. Grunntanken er at beslutninger treffes og valg gjøres på tvetydige måter, og ofte som følge av tilfeldigheter.<sup>3</sup> Under slike forhold blir ofte tidsaspektet avgjørende for hvem som beslutter hva, hvor og når.

Den tvetydighet og kompleksitet m.h.t. beslutningsprosesser som perspektivet beskriver, oppstår som følge av flere forhold. Mange organisasjoner preges av inkonsistente og utilstrekkelige definerte mål, noe som gjør det vanskelig å identifisere deres mening og intensjoner (forutsatt at slike eksisterer). Videre er det også vanskelig for organisasjoner og deres medlemmer å tilegne seg forståelse av den virkeligheten de opererer innenfor,

---

<sup>2</sup> Det betyr likevel ikke at beslutningstakerne *ikke* forsøker å handle målrettet og rasjonelt. Det innebærer bare at de er stillet overfor en situasjon som er mer kompleks og mindre styrbar enn det normative teorier antyder (Olsen 1989).

<sup>3</sup> Når utfallet kalles en ”beslutning”, er det en *post faktum* konstruksjon fordi beslutningsdeltakerne har behov for å finne et konsistent mønster i det de gjør og observerer. Det er her snakk om sammenhenger mellom deltakernes mål og intensjoner og de hendelser som ønskes forklart (March og Olsen 1976, Olsen 1989). For eksempel kan aktører forholde seg rasjonelt og strategisk til andre beslutninger. Men når beslutninger treffes relativt uavhengig på ulike saksområder, og de samtidig påvirker de totale områder, kan resultatet fort bli noe annet enn beslutningstakerne innenfor de ulike områdene tenkte seg.

nettopp fordi teknologien ofte er uklar og omgivelsene vanskelig å fortolke. Dette medfører på den ene siden at det er vanskelig å se sammenheng mellom atferd og konsekvenser. På den andre siden er organisasjonens historie vanskelig å ta stilling til, fordi den både kan konstrueres og forvrenges og dermed gi et feilaktig bilde av hva som faktisk har skjedd. Situasjonen kan derfor fort bli slik at *“...what happened, why it happened, and whether it had to happen are all problematic.”* (March & Olsen 1976:12).

Aktørene vier også varierende oppmerksomhet til beslutninger. Det gjør at deltakermønsteret blir uvisst og ulikt fra en prosess til en annen, og mellom ulike faser i en gitt prosess. Ofte vil det være mange deltakere, hvorav de fleste bare er aktivisert i korte perioder, og hvor disse fluktuierer inn og ut av beslutningsprosesser parallelt. Dette åpner i praksis for at andre organiserte interesser har større frihet til å delta i de politiske prosessene (March & Olsen 1976). Deltakerne er også preget av manglende innsikt i organisasjonens mål og beslutningsrutiner.

Organisasjonsstrukturen kan sies å kanalisere beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere gjennom å påvirke når de dukker opp i en beslutningsprosess ved å bestemme potensielle deltakers rettigheter og plikter til å delta, og ved å knytte sammen de ulike elementene eller strømmene. Dog preges enhver beslutningsprosess av tilfeldigheter; tilfeldigheter som kommer til uttrykk både i prosessens input- og outputside (March & Olsen 1976:25).

## ***2.6 Organisasjon og omgivelsene***

Brukernes krav (kommunale tjenester, grensesnitt, mv), ressursrammer og andre styringer fra andre interessenter kan betraktes som eksterne krav til organisasjonen. Visjon kan defineres som utsagn som ”Hva er vi?”, ”Hva bør vi skape?”, ”Hvordan kan vi gjøre det?”, ”Hvorfor gjør vi dette?” og ”Hvor går vi?”. Kort sagt, visjonen bestemmer hvordan organisasjonene og dens kunnskapsbase skal utvikle seg i et langt tidsperspektiv.” (Jacobsen 2006:235)



Visjonen dreier seg om en symbolsk og språklig konstruksjon av en fremtidig virkelighet som ennå ikke har funnet sted, men er likevel så konkret at organisasjonens ansatte lar seg inspirere av den. For Senge (1994:150) er det sentralt at visjonen klarer å skape et gap mellom dagens realitet og fremtidig virkelighet som han definerer som en energikilde. Gapet er kilden til kreativ energi som han kaller kreative spenning. Ingenting skjer før visjonen er klar. Kotter (1996:72) karakteriserer en effektiv visjon som forestillbar, ønskelig, gjennomførbar, fokusert, fleksibel og meddelelig. Visjonen skal sammen med endringsstrategien være styrende for endringsprosesser (Kotter og Cohen, 2002:82).

Jacobsen (2006:93-98) påpeker behovet for å forstå endringenes omfang i forhold til begrepene evolusjon og revolusjon. For å forstå hva revolusjonær og evolusjonær er, må det knyttes til endringens innhold. Medfører fremtidens krav endringer i forhold til organisasjonens marked eller i forhold til eksisterende teknologi? Krever endringen eller utviklingen nye ferdigheter eller kan den bygges på eksisterende ferdigheter? En forståelse av hvilke krav som stilles til organisasjonen vil være bestemmende for hvilke tiltak som skal iverksettes, dimensjonering av disse, hvor de skal settes inn og i hvilken rekkefølge. Endringer i organisasjonens struktur er også tett knyttet til dimensjonene teknologi og marked. Det må være samsvar mellom teknologi, strategi og struktur for at en organisasjon skal fungere effektivt (Jacobsen 2006:97).

## ***2.7 Organisasjon – struktur og kultur***

Organisatoriske ressurser og evner kan betraktes som en samhandling mellom materielle ressurser og immaterielle ressurser. De immaterielle ressursene defineres som organisasjonskulturen, hvor individuelle ferdigheter, evner og motivasjon, samt lærings- og omdanningsprosessene utgjør elementene her. Materielle ressurser er bestående av struktur, belønningssystem, styresystem, informasjonssystem og teknologi.

### **2.7.1 Organisasjonsstruktur**

I følge Mintzberg (1994:397-8) kan verdiskapingen i en organisasjon deles inn i fem organisasjonsformer med forskjellige egenskaper. Verdiskapingen i en organisasjon kan i

følge Mintzberg (1994:397-398) deles inn i fem verdikonfigurasjoner eller organisasjonsformer med forskjellige egenskaper: maskinbyråkratier, entreprenør organisasjonen, den profesjonelle organisasjon, ad-hockrati-organisasjonen og den diversifiserte organisasjonen. Et av hovedpoengene hos Mintzberg er at disse konfigurasjonene utviser varierende grad av strukturell fleksibilitet, eller hvilken evne ulike organisasjoner har, innenfor rammene av en konfigurasjon, til å foreta endringer og tilpasninger (Jacobsen 2006:108). Noe som vil ha betydning for organisasjonens endringsstrategi. Det velges å fremheve noen av egenskapene innenfor de to konfigurasjonene som betraktes som mest ytterliggående, maskinbyråkratiet og ad-hoc-kratier (Jacobsen 2006:107-118, Mintzberg 1994:397-416).

Maskinbyråkratiet kjennetegnes ved at organisasjonen daglig utfører produksjon av standardiserte varer og tjenester til et relativt stabilt marked. Denne formen for virksomhet muliggjør en sterk og klar arbeidsdeling, gjerne inndeling etter funksjonelle prinsipper, og et sterkt innslag standardprosedyrer og regler. I følge Jacobsen (2006:109-111) medfører dette flere forhold som vanskeliggjør endring:

- Sterk regelorientering over tid gjør det vanskelig for mennesker å lære noe nytt som ikke er tilpasset reglene.
- Sterkt fokus på den ”statiske effektiviteten” – det vil si den effektiviteten som knyttes til å gjøre noe man allerede holder på med – framfor den ”dynamiske effektiviteten” – det vil si effektiviteten som er knyttet til å kunne noe helt annet når behovet oppstår.
- Sterkt fokus på effektivisering av produksjon gjerne gjennom sofistikert teknologi og mer sofistikert prosesstyring, medfører et klart og entydig hierarki med mye makt og en stor og mektig stab som gjør organisasjonen tregere og mindre tilpasningsdyktig overfor raske endringer i omgivelsene.
- Rutiner og prosedyrer kan ha fått et institusjonelt preg, det vil si at det får en verdi i seg selv. Mennesker har arbeidet så lenge på samme måte at det kan ha blitt en livsstil. ”Måten vi gjør det på her” en del av en organisatorisk identitet som er vanskelig å legge om.

- Ofte er en større andel fysisk teknologi (hardware) tilpasset produksjonsprosessene og kan dermed i liten grad brukes til annet enn hva man har gjort tidligere. Dette medfører høyst sannsynlig en tregere organisasjon fordi teknologien ikke lar seg endre så raskt.
- Ofte store, komplekse organisasjoner med mange ulike prosedyrer og rutiner, mange lag i hierarkiet og mange enheter. Dette betyr mange ulike interesser, perspektiver og kanskje subkulturer, og dermed mange ulike årsaker til å motsette seg endringer. I tillegg vil lange kommandolinjer med store muligheter for at informasjon siles og forvrenges, vanskeliggjøre en helhetlig endring.
- Ofte institusjonaliserte organisasjoner, det vil si de har en lang forhistorie ofte med godt etablerte sentrale verdier. En endring av disse verdiene kan aktivisere en betydelig motstand. Jo mer institusjonalisert organisasjoner er, desto vanskeligere vil det være å endre dem.

Ad-hockratier beskrives ved at den har en uklar og flytende struktur med stor grad av desentralisering. Mye av beslutningene fattes på operativt nivå. Arbeidsdelingen er uklar, og både enkeltpersoner og grupper har overlappende oppgaver. Strukturen er flat og er ofte en form for matrise. Oppgavene er komplekse, og krever ofte personer med en sterk fagkompetanse (Jacobsen 2006:80).

### **2.7.2 Organisasjonskultur**

Peter Senge (Levin mfl, 2002) synliggjør læring som vesentlig under utvikling og omstilling i en organisasjon, og beskriver fem disipliner for dette formål. Uten å utlede alle disiplinene her beskriver Senge disse som grunnleggende for å skape en lærende organisasjon; systemtenkning, personlig mestring, mentale modeller, bygging av delt visjon og læring i team. En tilsiktet endringsprosess kan karakteriseres slik:

- Utvikler seg i takt med omgivelsene og oppfyller krav fra brukerne.
- Tilpasningsdyktige og engasjerte ansatte på alle nivåer i organisasjonen.
- Flatere struktur og fokus på brukerne samt driver kontinuerlig kvalitetsforbedring.

- Er en lærende organisasjon med fokus internt på de menneskelige resursene, delegering, mangfold, yteevne, kultur for kontinuerlig endring og en innretning av organisasjonen som er tilrettelagt og tilpasset innovasjon.

Edgar Schein (2004:17) har definert kultur slik:

*"The culture of a group can now be defined as a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that was worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems."*

Er endringen liten krever den kun en justering av eksisterende verdier, normer og antakelser.

Skal organisasjonen gjennom en stor endring kan konsekvensen være at elementer av den gamle kulturen må avlæres og en ny kultur må innlæres. Schein (2004:26, Jacobsen 2006) definerer videre tre elementer i organisasjonskulturen som kan begrense organisasjonens evne til å takle endringer:

- *Normer* definerer et handlingsrom som setter begrensninger for hvilke aktiviteter organisasjonsmedlemmene kan gjennomføre.
- *Verdier* gir et sett med grunnleggende kriterier som alle handlinger veies mot. Aktiviteter som bryter med disse verdiene vil ikke bli akseptert i organisasjonen.
- *Grunnleggende antakelser* representerer en konstruksjon av virkeligheten som både påvirker organisasjonsmedlemmenes tolkning av foreliggende problemer og som samtidig begrenser deres sett av alternative løsninger.

I følge Jacobsen (2006:122) kan man betrakte kulturelle oppfatninger i en organisasjon ved hjelp av tre ulike perspektiver. Integrasjon, som fokuserer på en sterk og enhetlig kultur som binder organisasjonen sammen; differensiering som fokuserer på organisasjoner som består av flere ulike kulturer, og fragmenteringsperspektivet med uklare, skiftende og ofte motstridende verdier i hele organisasjonen. Den kulturelle dimensjonen involveres som en konsekvens av endringens krav til tilpassing og læring.

## ***2.8 Oppsummering og kommentarer***

Undersøkelsen tar utgangspunkt i organisasjonen som et åpent system som utvikler seg gjennom kontinuerlige prosesser som bare i liten grad er styrt av rasjonelle beslutninger. Utviklingen skjer som en konsekvens av atferdsendringer hos medarbeiderne i kraft av felles verdier, kulturell samhörighet og følelser av behovet for endring. En slik utvikling betinger kunnskap om fremtids krav, nåtidens egenskaper og at det tilrettelegges for involvering og læring. Det er valgt grunnleggende organisasjonsteori til å etablere forståelse av sammenhengen mellom en strategisk endring og organisatorisk handling og hvilke forhold som hemmer endringsprosesser. Dette har vært gjort i den hensikt å skape en sammenheng mellom undersøkelsens tema og problemstillinger.

### 3. Metodisk tilnærming

*"En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og til å komme fram til ny viten. Et hvilket som helst middel som tjener dette målet, hører inn under arsenalet av metoder." Hellevik (1991:14)"*

#### 3.1 Innledning

I valget av metodisk framgangsmåte står forholdet mellom problemstilling og teoretiske tilnærminger sentralt. Når man har valgt problemstilling setter det visse rammer m.h.t. hvordan man kan gå fram for å løse oppgaven. Substansen i problemstillingen bestemmer (til en viss grad) forskningsmetoden.<sup>4</sup> Formålet med oppgaven er å undersøke hvilke forhold som hemmer endringer i Karlsøy kommune. Et slikt utgangspunkt reiser en rekke utfordringer, både m.h.t. utvelgingen av data og de metoder i behandlingen av datautvalget. Valg av forskningsmetode må alltid ta utgangspunkt i problemstillingen, ikke i hvilken metode man har lyst til å prøve ut. Metaforisk kan vi si problemstillingen viser oss retningen, mens forskningsdesignet er selve "lyskasteren".

#### 3.2 Forskningsdesign

Metoden i oppgaven er av det en i samfunnsvitenskapelige termer kaller et *kvalitativt, casebasert design*. Dette innebærer i korthet at objektet for undersøkelsen er én enhet (*single case*), i dette tilfelle endringsprosesser i Karlsøy kommune, hvor flere variabler tas med i analysen. Verken problemstilling eller datamaterialet gir grunnlag for å trekke sikre slutninger om årsakssammenhenger. I stedet vil belysningen av endringsprosessens hovedtrekk være undersøkelsens ambisjon. Dette er også en ambisjon på linje med den innholdsbestemmelse Robert K. Yin opererer med i sin bok *Case Study Research - Design and Methods* (1994). Yin definerer casestudiet som en empirisk forskningsstrategi som:

---

<sup>4</sup> Martinussen (i Holter og Kalleberg 1982) argumenterer mot denne framstillingen. Det at ulike typer problemstillinger krever bestemte forskningsopplegg og bestemte analyseteknikker holder stikk bare til en viss grad. Forskningsmessige nyvinninger er ofte et resultat av å gå på tvers av de tradisjonelle båsene.

*"...investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when, the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and in which multiple sources of evidence are used." (Yin 1994:13).*

Kvalitativ metode blir brukt her fordi en på den måten oppnår nærhet til forskningsfeltet, en mer fullstendig forståelse og dybdekunnskap av et fenomenet som undersøkes.

Ringdal (2001) beskriver forskningsdesignet som forskerens plan for en undersøkelse.

Han sier videre at når man velger design, så velger man også på mange måter en "pakkeløsning" som inneholder både teknikk for datainnsamling og for analyse.

Hensikten her er å undersøke trekk i endringsprosessene. Den dybde og kunnskap om analyseenheten som casestudier gir og det helhetsperspektiv som er mulig å oppnå gjennom casestudier antas å oppveie for noen av de nevnte problemene (jf. Holme og Solvang 1991, Yin 1994).

### ***3.3 Forskningsprosessen***

Kvalitative metoder er fleksible og vi får en runddans mellom teori, metode og data ettersom man oppdager nye ting underveis (Ryen 2002). Denne prosessen fører til at forskeren stadig står overfor valg, både praktiske og teoretiske. Underveis har vi stilt mange spørsmål: Er problemstillingen dekkende eller vil det være bedre å endre den? Har vi intervjuet de rette personene? Nok personer? Fokuserer vi riktig i dataanalysen? Var det noe annet vi burde fordype oss i? Er det vi gjør nyttig for noen? Spørsmålene er en del av selve forskningsprosessen. Dette illustrerer viktigheten av at en har valgt emne og en problemstilling som er motiverende nok til å drive prosessen fremover.

### ***3.4 Datatilfang: Intervjuer og dokumenter***

Det empiriske materialet vi trekker veksler på i denne undersøkelsen, består av materiale innsamlet i Karlsøy kommune, semi-strukturerte intervjuer, og materialet består dessuten av uformelle samtaler, skriftlige kilder og saksdokumenter av ulik art, samt en del rådata i form av notater fra møter i kommunen. I tillegg intervjuer med personer som har tilknytning til prosessen. Det muntlige materialet anses å være primærkilden, ettersom

det skriftlige materialet ikke er å anse som fullstendig. Likevel er det sistnevnte et godt supplement til det muntlige materialet.

### ***3.5 Undersøkelsesopplegget***

Informantene ble kontaktet pr e-post og derigjennom informert om undersøkelsen, hensikten med intervjuene, hvordan data skulle anvendes og gitt informasjon om anonymitet. Deretter ble de spurt om å delta i undersøkelsen. Alle var positive til det og tidspunkt for intervjuet ble deretter avtalt. Hvert intervju varte fra 1-1,5 time og ble gjennomført i kommunen i perioden mars-april mnd 2012, en periode på tre uker.

Det må presiseres at selv om det brukes ”vi”-formen i beskrivelsene i de neste avsnittene må dette modifieres. En av forfatterne av oppgaven er øverste administrative leder i kommunen (rådmann), og har ikke vært med på gjennomføringen av intervjuene. Dette fordi denne har sittet ”tett på” og ledet endringsprosessene. Alle intervjuene har kun vært gjennomført av den andre forfatter, og som ikke har sittet tett på prosessene og har heller ikke ansettelsesforhold i kommunen. Hensikten var å forhindre utilsiktede intervju effekter og sikre kvalitativt bedre informasjon. Dette mener vi utgjør en metodisk styrke for denne undersøkelsen.

#### **3.5.1 Gjennomføring av intervjuet**

I forkant av hvert intervju ble intervjukandidatene ”briefet”, selv om de forut for intervjuet hadde fått ”briefing” pr. e-post. Det ble redegjort for hensikten med undersøkelsen, hvilke type informasjon vi var ute etter, og hvordan informasjonen var tenkt anvendt. Åpningen av intervjuene var kortvarige, ca 5 minutter. I denne fasen var vi mer formell og brukte spørsmålene fra innledningen i intervjuguiden. Dette for å vise nøytralitet og gi en passe grad av avstand, slik at det tidlig ble skapt en trygg og åpen atmosfære.

Vi gikk deretter videre til hovedspørsmålene og styrte samtalen inn på bestemte tema/vinklinger vi ønsket å få belyst. Ryen (2002) kaller temaspørsmålene i hovedfasen for ”Rundtur spørsmål”. Dette er åpne spørsmål i den hensikt å få informanten til å



snakke naturlig og fritt. Samtalene kom lett i gang. Jeg hadde intervjuguiden liggende foran meg, men så stort sett ikke på den. Isteden lot jeg informantene snakke så uforstyrret som mulig, slik at spørsmålene ble tatt opp når det var naturlig i samtalen og med formuleringer som passet der og da. Derfor kom mange spørsmål som en respons på det informanten nettopp hadde sagt, både "rundtur spørsmål" og oppfølgene/ utdypende spørsmål i tilknytning til disse. Dette er i tråd med Ryen (2002) sin anbefaling om å lete etter hovedord og følge dem opp.

Av og til måtte vi dreie samtalen inn på et nytt spor for å få belyst denne vinklingen også. Dette var nødvendig for at intervjuene skulle gi tilstrekkelig relevant informasjon. Tema eller spørsmål som synes å bli unngått og/eller som muligens kunne være ubehagelig eller tabubelagt forsøkte vi å gjøre mindre truende ved å bruke generaliserende termer.

Den informasjonen som kom frem underveis, brakte også frem nye spørsmål. Ny informasjon som vi fant interessant ble tatt med til neste intervju. I tråd med Repstad (1998) sine anbefalinger forsøkte jeg å anvende "traktmetoden" når vi stilte spørsmål. Denne måten å stille spørsmål på, ved at man først stiller åpne generelle spørsmål, så mer konkrete eller avgrensede spørsmål, synes å fungere godt og intervjuene bar preg av lange svar som var rike på informasjon.

På samme måte som begynnelsen av intervjuet er en opptrapping av samtalen, bør avslutningen av den være en nedtrapping. Kvale (1997) sier det bør foregå en "debriefing" avslutningsvis. Til slutt takket vi for interessant samtale og nyttig informasjon.

### **3.5.2 Intervjueffekter**

Relasjonen mellom intervjuer og informant er ikke et likeverdig styrkeforhold. Det er intervjuer som er den dominerende i relasjonen (jf. Ryen 2002). Dette kan utilsiktet påvirke innsamlingen av data, for eksempel ved at intervjueren ubevisst kommuniserer

sine forventninger eller at informantene, bevisst eller ubevisst, svarer ut fra det de tror forskeren ønsker.

En del av intervjuene kan karakteriseres som eliteintervjuer (ledergruppen). Et eliteintervju er et spesialisert case av intervjuing som fokuserer på en spesiell type intervjuobjekt (Marshall og Rossman 1995). Det er mange fordeler med eliteintervjuing. Verdifull informasjon kan vinnes fra deltakere i kraft av deres posisjoner (Andersen 1990). De har som oftest god oversikt over sin egen virksomhet, eller virksomheter de er knyttet opp mot. De er også i stand til å rapportere organisasjonens policy, historie og framtidige planer; vel å merke fra et bestemt perspektiv.

I eliteintervju, hvor man intervjuer ledere kan dette styrkeforholdet bli omvendt, noe som kan gi andre problemer. For det første er ledere vant til å ta styringen selv og kan derfor mistrives i en situasjon der andre styrer. For å ivareta deres behov for oversikt over situasjonen orienterte jeg om min kjennskap til og erfaring med organisasjonen og emnet. I den grad noen tok styringen underveis eller synes å ha sin egen agenda, opplevde jeg det heller som en interessant observasjon, enn som et problem i intervjusituasjonen. For det andre kan eliteintervju hemmes av at ledere ofte er rasjonalistiske, effektive, faktaorientert og lite fokuset på følelser (Repstad 1998). Dette var imidlertid lite fremtredene i intervjuene. Alle informantene viste seg å være svært informasjonsrike.

### *Intervjuatferd*

I intervjuet er det særlig viktig at intervjueren både i forarbeidet og gjennom intervjuet, så langt det er mulig, unngår å påvirke informantene, slik at denne verken gir en feilaktig, ufullstendig eller skjev versjon av virkeligheten. Gjennom hele samtalen må man derfor være oppmerksom på risikoen for å påvirke informanten. Slike forskereffekter kan både være nonverbale så som gester, kroppsspråk, blikk, dufter og klær eller de kan være verbale så som strukturen i samtalen og måten man stiller spørsmålene på. Det er viktig å unngå multiple spørsmål, ledende spørsmål og ja/nei spørsmål (Ryen 2002). Spørsmål som inneholder flere innebygde spørsmål (f.eks. med

og mellom) gjør det vanskelig for informanten å ta stilling til. Ledende spørsmål kan også påvirke svaret.

I intervjuene var det de intervjuedes erfaringer, opplevelser og refleksjon som vi ønsket å få frem. Det var derfor viktig at vi hadde en atferd og forholdt oss slik at informantene ikke ble påvirket av intervjuerens synspunkter, tolkninger eller oppfatning (Ryen (2002)).

### *Intervjuerens rolle*

Flyvbjerg (1991:143) viser til at casestudiers nærhet til virkeligheten og deres mangfoldige detaljrikdom er viktige for forskere på to måter. For det første bidrar de til utviklingen av en nyansert virkelighetsoppfattelse. Med utgangspunkt i intervjuer har en slik nyansering vært viktig for å øke forståelsen av endringsprosesser i offentlige organisasjoner. For det andre er casestudier viktige for forskerens egen læreprosess. Hvis forskeren ønsker å utvikle sine ferdigheter til et høyere nivå, er konkret kontekstavhengig erfaring like sentral som hvilken som helst annen ferdighet. Konkrete erfaringer oppnås i stor grad gjennom nærhet til den studerte virkelighet slik at forskeren får ”feedback” fra den studerte virkelighet. Dette innebærer å fordype seg i en annens verden, lytte nøye og åpent og glemme sine egne synspunkter og reaksjoner. Gjennom intervjuene forsøkte jeg derfor å formidle en positiv velvilje uten å gi uttrykk for hva jeg selv mente om spørsmålene. Fullstendig objektivitet er ikke er mulig. Det viktigste derfor er at intervjuerens perspektiv er åpent til stede. Det er muligheten til å gå i dybden som er styrken i det kvalitative intervjuet. Målet blir da å ha en balanse i fremstillingen ved at man er åpen og reflekterer over sin egen rolle.

Under intervjuene var informantene en del forskjellige med hensyn hvor utdypende de var, hvor mye oppfølgingsspørsmål de hadde behov for, eller hvor mye det var nødvendig å styre samtalen. Av den grunn gav vi både stikkord og stilte spørsmål for å sette i gang samtalen, følge opp og utdype informasjonen, styre retningen på den, få med områder som var utelatt, kontrollere for mulige motsetninger og misforståelser osv. I hvert enkelte intervju forsøkte vi å finne en god balanse i dette slik at vi fikk tilstrekkelig med relevant informasjon, samtidig som informantene fikk uttrykke seg så fritt som

mulig. Hvilke spørsmål og hvor mange spørsmål som ble begrunnet var derfor forskjellig fra intervju til intervju. I følge Ryen (2002) er det å intervju mer enn en teknikk som kan læres, fordi forskerens intuisjon og hvordan han bruker seg selv som et instrument i samtalen også har stor betydning for resultatet.

### 3.5.3 Utvalg av informanter

Utvalg av informanter blir gjort ut fra det prinsippet som er best egnet til å belyse problemstillingen. Utvelgelseskriteriene har til hensikt å sikre best mulig bredde i utvalget av informanter og derav best mulig informasjon. Fokus vil være på å finne både det som defineres som det allmenngyldige eller det typiske samt ytterpunktene. I analysen av intervjuene har det vært en målsetting både å få fram den *typiske* oppfatning og de mer ekstreme oppfatningene. De mer ekstreme oppfatningene betegnes som *noen* og *en del*. Informantene er valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- Nåværende ledere som har kontinuitet over et tidsintervall som omfatter flere endringer i kommunen. Disse er antatt å sitte med betydelig informasjon om endringsprosesser.
- Nåværende ordfører, varaordfører og gruppeledere for de ulike partiene i Karlsøy kommune. De representerer riktignok ikke det administrative nivå i kommunen, men antas å besitte informasjon om prosesser i kommunen. Disse er også beslutningsdyktige, i og med at de blir informert (i prinsippet) og tar endelige beslutninger om endringsprosesser.
- Hovedtillitsvalgte. Disse antas å sitte med inngående kunnskap om prosessene. I tillegg er de formelt medvirkende gjennom ulike fora.

Alle intervjupersonene hadde i kraft av sine posisjoner kunnskaper om endringsprosesser i kommunen. Informantene er anonymisert ved å definere de i to grupper: *politikere* og *administrasjon*, der administrasjon består av ledere og hovedtillitsvalgte. Politikere utgjør 5 informanter i antallet, administrasjon 8 informanter i tallet. Se nærmere liste i vedlegg 1. Vi har ikke trukket skille i beskrivelsene mellom politiker og administrative informanter i det empiriske materialet.

### 3.5.4 Skriftlig datamateriale

Det skriftlige datamaterialet bygger på dokumenter, referater og notater mv. som omhandler endringsprosesser i kommunen produsert i perioden 2010-2012, inkludert kommunestyrets vedtak 67/10 den 16.12.2010 som må anses som starten på prosessen. Dokumentene danner også rammen for analysen. Bakgrunnen for dette er ønsket om å få et bredt analysegrunnlag, og at datautvalget som ligger til grunn ikke preges av skjevheter i tolkningsspørsmål.

Det er flere svakheter ved å anvende slike dokumenter som datagrunnlag. I prosessen som leder fram til et dokument blir de interne administrative aspektene lite synliggjort. F.eks. vil aktører uten formelle deltakelsesrettigheter, samt styring og interne avveininger (interesseavveining og konfliktløsning) bli lite synliggjort. Dermed vil dokumentene ofte gi begrenset innsikt i selve endringsprosessen. Problemstillingen i seg selv fungerer som en "utsilingsmekanisme", i den forstand at den retter fokus og oppmerksomhet mot spesifikke data som anses som relevante.

Dokumentene gir ofte inntrykk av å være kognitive, det vil si at de har et visst saklig, "nøytralt" element i seg (Holme og Solvang 1991). Hvorvidt det substansielle innholdet i dokumentene er normative (vurderende) eller kognitive (berettende), vil derimot variere. Det er viktig å være oppmerksom på at slike kilder, er skrevet med spesifikke hensikter (Yin 1994). En fellesnevner ved det skriftlige datamaterialet som anvendes er at det ikke tillater sterke slutninger om endringsprosesser. Interesseavveininger foregår ofte på arenaer hvor referater o.l. ikke er tilgjengelige. Problemet med dette er at man ikke kan være sikker på hvilke beslutningsalternativer som har blitt vurdert. Det vil derfor måtte tas utgangspunkt i det foreliggende innhold slik det framstår i de ulike dokumentene, samt vurderinger av den. Muligheten for subjektive innslag er absolutt til stede. En måte å redusere problemet på er muligens å begrunne premissene for vurderingene på en best mulig måte.

Det presiseres at alle dokumenter, referater og notater mv ikke er referert eksplisitt i det empiriske materialet, men fremkommer derimot som underlag. Oppstillingen i

referansene under Andre dokumenter illustrerer samtidig hvilke formelle møter og antallet av møter fra kommunestyret gjorde bestillingen i desember 2010.

### ***3.6 Datamaterialets og undersøkelsens kvalitet***

Kvaliteten på et forskningsarbeid bestemmes i stor grad om forskeren har overholdt kravene til *reliabilitet* og *validitet* i forskningsprosessen. *Reliabilitet* betegner datagrunnlagets pålitelighet og etterprøvbarhet (Hellevik 1991), og har å gjøre med hvordan man går fram for å lese tekster, lete opp og tolke utsagn inn i analytiske kategorier. *Validitet* betegner generelt hvordan datamaterialet belyser innholdet i problemstillingen. Validiteten avgjøres av hvor stor grad av relevans det empiriske utvalget av data er for vår problemstilling. Dette har i neste omgang betydning for om innsamling og behandling av datamaterialet blir gjort med høy grad av *nøyaktighet*.

#### **3.6.1 Reliabilitet**

Kravet om reliabilitet (pålitelighet) innebærer en vurdering av om det er trekk ved selve undersøkelsen som kan ha skapt resultatene. Det er viktig å vurdere påliteligheten ut fra det designet som er benyttet – kvalitativ undersøkelse.

Reliabiliteten knyttet til kvalitative intervjuer dreier seg blant annet om i hvilken grad intervjueren i det videre arbeidet klarer å få fram både det korrekte innholdet og stemningen som preget intervjuet. Problemene knyttet til den kvalitative delen av undersøkelsen ligger i transkripsjonen, kategorisering og analysen.

Intervjuene ble ikke tatt opp på bånd eller lignende, men er skrevet ned i setninger og stikkord, samt kort tid etterpå og senere skrevet ned mer utfyllende. Til tross for det vil transkripsjonen aldri bli noe annet enn en kunstig konstruksjon fra en muntlig til en skriftlig form (Kvale, 1997). I og med at transkripsjonen av hele innholdet er gjengitt ordrett er problemet redusert så langt det lar seg gjøre. Gjennomføringen av intervjuene skjedde uten unntak på informantenes arbeidsplasser og ble gjennomført i en uformell atmosfære.

En sentral svakhet ved de fleste typer intervjuing er at den intervjuede beskriver sin virkelighet slik de oppfatter at den bør være, eller slik de tror intervjueren vil ha den servert (Czarniawska-Joerges 1992:201), og ikke slik de egentlig oppfatter den. Denne mulige ubalansen ble det etter beste evne tatt hensyn til i valg av sted og tid for intervju. Inntrykket er at informantene har uttalt seg fritt uten å legge spesielle bånd på seg. I og med at informantene var samstemte i mange av sine uttalelser anser vi likevel påliteligheten for å være god.

### **3.6.2 Validitet**

Kravet om validitet (gyldighet) innebærer at dataene som samles inn skal svare på de spørsmålene som stilles. Det kan være greit å vurdere gyldigheten ut fra det designet som er benyttet, en kvalitativ undersøkelse.

Validitet i tilknytning til kvalitative intervjuer dreier seg om hvor gyldige eller valide de data man får inn faktisk er. I kvalitative intervjuer er det ofte nødvendig at det muntlige budskapet gjøres om til skriftlig form, noe som gjøres ved transkripsjon. Det gjør det lettere å foreta analyser (Kvale 1997), men kan også medføre at viktige detaljer kan bli borte og at tolkningen av informasjonen kan bli annerledes.

Den viktigste vurderingen av gyldighet i vår oppgave vil dreie seg om valg av informanter og kilder. Intervjuobjektene var plukket ut for å få et bredest mulig bilde av endringsprosessen. Intervjuene endret seg noe under vegs etter hvert som erfaring og kunnskap om temaet ble bedre. Dette svekker verdien av å bruke deler av dette materialet som kildegrunnlag. Totalt sett vil vi likevel hevde at gyldigheten av den kvalitative undersøkelsen er god.

## **4. Empirisk materiale**

### ***4.1 Innledning***

Kapitlet gjennomgår analysen av det innsamlede datamaterialet i for undersøkelsen. Formålet er å redegjøre for funn som skal danne grunnlaget for drøfting av problemstillingene i kapittel 5. Kapitlet er strukturert i henhold til studiens forklaringsmodell. I analysen av intervjuene har det vært en målsetting både å få fram de typiske og de mer ekstreme oppfatningene. *Hovedinntrykk fra intervjuene* gir et samlet inntrykk av informantenes oppfatninger og perspektiver, og er ment som en forståelse av intervjumaterialet samlet. Først litt om kommunen og bakgrunn for ny politisk og administrativ organisering.

### ***4.2 Karlsøy kommune og ny administrativ organisering***

#### **4.2.1 Bakgrunn - Karlsøy kommune**

Dokumentgjennomgangen gir et bilde av organisasjonen, og følgende beskrivelse kan være relevant i forhold til å beskrive kommunen:

- Det bor i dag 2.355 innbyggere på 5 av øyene i Karlsøy kommune. Landarealet utgjør ca 1100 km<sup>2</sup>. Kommunesentret ligger på Hansnes på Ringvassøya.
- Forholdsvis desentralisert struktur på sitt tjenestetilbud, med 3 fullverdige barne- og ungdomsskoler, 2 svømmehaller, 5 barnehager, sykehjem og omsorgsboliger, bo- og servicesenter, offentlig servicebygg på Vannøya, flere fiskerikaianlegg, flere industriområder og inkludert kaier, 6 moderne vannverk, flere avløpsanlegg, mange kilometer med kommunale veier og annen infrastruktur.
- Karlsøy er en del av tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark. Dette innebærer at innbyggerne nyter godt av flere personrettede tiltak, slik som redusert skatt, høyere barnetrygd, nedskrivning studiegjeld og reduserte strømpriser.
- Kommunen har de siste 32 årene hatt en samlet reduksjon i folketallet med 23,7 %, fra 3.085 innbyggere i 1980 til 2.355 innbyggere i 2012. Elevtallet i skolene



reduseres årlig, og utgjør nå 260. Samtidig har kommunen andre demografiske utfordringer ved at antall eldre øker.

- Sysselsettingen i kommunen preges av en sterk fiskeindustri, oppdrettsnæring, reiseliv og offentlig sektor. Den offentlige sektor domineres av den kommunale virksomhet.
- Kommunen administrasjon og antall ansatte for øvrig vokste betydelig fra 1970 og fram til år 2000. Samlet er det ansatt 230 årsverk i kommunen, hvorav om lag 25 jobber i administrasjonen.
- Karlsøy kommune ble i 2010 registrert inn i Robek, det statlige register for overvåkning av kommuner med anstrengt økonomi. Den direkte årsaken til Robek-registreringen var at kommunen hadde betydelige underskudd innenfor vannsektoren som man ikke maktet å finansiere med brukerbetalinger.

#### **4.2.2 Ny administrativ organisering**

Som nevnt innledningsvis var det på bakgrunn at Karlsøy kommunestyre i sitt budsjettvedtak i desember 2010 at det ble vedtatt at rådmannen skulle utarbeide forslag til ny administrativ organisering. Kommunestyret vedtok samtidig at man skulle vurdere nærmere den politiske organiseringen. Intensjonene bak kommunestyrets vedtak var at man skulle få en mere effektiv og framtidsrettet organisering som skulle sikre kvalitet og effektivitet i kommunens samlede virksomhet. Opprinnelig forutsatte kommunestyret at ny administrativ organisering skulle sluttbehandles i 2011, men dette er senere forskjøvet til juni 2012.

I referat fra drøftingsmøte den 8.2.2011 ble det gjennomgått informasjon til den utvidede ledergruppen, betegnet Jazz-gruppa. Administrativ organisasjonsplan var eneste sak på dagsorden. Målsettinger for ny administrativ organisasjonsplan var at den skal være:

- *Oversiktlig*
- *Kostnadsbesparende*
- *Effektiverende*
- *Mer ledelse – tydelig ansvars plassering*
- *Bedre tjenester*
- *Bedre service*

Bakgrunnen for ny administrativ organisering ble underbygget samfunnsmessige drivkrefter fram mot år 2020. Et sterkere statlig fokus på lovpålagte oppgaver, med de implikasjoner at de lovpålagte oppgavene ville utgjøre hovedtyngden av de kommunale oppgavene i framtiden ble fremhevet som viktig. I tillegg til rettighetsfesting av de fleste kommunale tjenester så man også for seg at brukerne/innbyggerne ble mer bevisste på sine rettigheter. De momenter som nevnt ovenfor, samt utviklingen innen IKT og lovfestede løpende revisjon av kommuneplaner, ville stille helt andre krav til organisasjonsstruktur og derav større mulighet for autonomi og ansvarlighet.

I referatet ble også sterke og svake sider ved dagens organisering fremhevet. Den sterke siden var at:

- *Klassisk organisasjonsmodell som er innarbeidet og i hovedsak oversiktlig og forståelig for folkevalgte, ansatte og innbyggere.*
- *Politisk og administrativ organisering henger sammen.*
- *God mulighet for samordning innen etatene (eks. åpen omsorg – institusjon).*
- *Mange ansatte med lang fartstid. Kjenner organisasjonen og innbyggerne godt.*
- *De fleste tjenestene leveres med god kvalitet.*
- *Innbyggerne/brukerne for i de fleste tilfeller god service.*

Tilføyelser under styrken med dagens organisering var at man hadde et felles ansettelsesorgan og at man som følge av dette unngikk intern konkurranse om arbeidskraften.

Tilsvarende ble også svake sider ved dagens organisering drøftet:

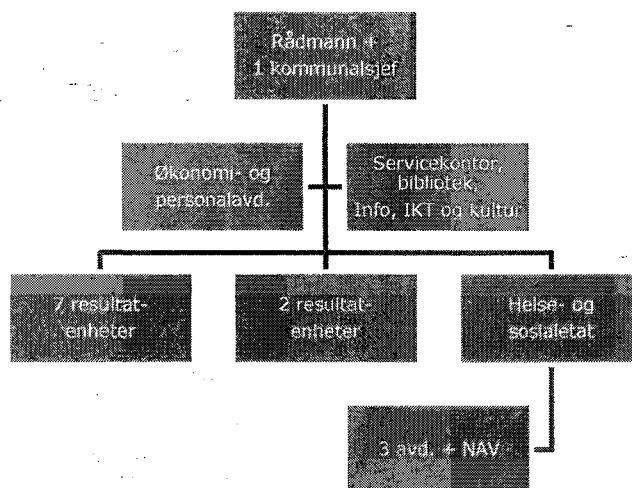
- *Ujevn arbeidsbelastning blant ansatte.*
- *Ujevn effektivitet.*
- *Kompetansegap, som i enkelte tilfeller øker som følge av generelt høyere kompetansekrav innenfor tjenesteområdene.*
- *Fagansvar og økonomiansvar er ikke samordnet.*
- *(Avstand mellom bruker og beslutning)*
- *Uklare informasjons- og rapporteringslinjer.*

I fortsettelsen av svake sider ved dagens organisering ble det påpekt at kommunen får nye oppgaver, samtidig med at man hadde problemer med å avvikle oppgaver. I tillegg ble det også beskrevet at lederne hadde mindre innflytelse over personalressursene ved et felles ansettelsesorgan. Særlig ble brukermedvirkning framhevet – etter pasientrettighetsloven skal brukerne ha innflytelse på beslutningene. En annen viktig

konsekvens av dagens organisering var at teamorganiseringen på enkelte tjenesteområder var uklar og uoversiktlig, samt med ledere uten personal- og økonomiansvar. I oppsummeringen ble det konkludert med følgende fire modeller:

1. Videreføre dagens organisering (jf. organisasjonsmodell innledningsvis)
2. Etatsmodell med endret tjenesteinndeling
3. Ren 2-nivåmodell (flat struktur)
4. Sektorvis organisering. Kan ha elementer fra 1-3.

Som følge av flere drøftingsmøter gjennom 2011 og 2012 har man fra drøftingsmøte den 10.4.2012 bestemt å implementere en hybridmodell som inneholder både en 2-nivåmodell og at man beholder helse- og sosialetaten som før. Nedenfor vises modellen slik den er tenkt implementert fra 1.8.2012.



Figur 2. Ny administrativ organisering

### 4.3 Hovedoppfatninger fra intervjuene

Vi har vært opptatt av i størst mulig grad å få tak i ansattes og hovedtillitsvalgtes perspektiv på endringsprosessene, noe som gjorde at intervjuformen var den nærmeste måten å arbeide på. Kvale (1997) peker på at en overordnet hensikt med den metodiske tilnærmingen er nettopp er å forstå verden fra intervjupersonens synspunkt. Kvale (ibid) presiserer videre at selve formålet med det kvalitative intervjuet er å innhente beskrivelser av intervjupersonens "livsverden", særlig med tanke på fortolkninger av

meningen med de fenomenene det dreier seg om. Vi benevner de intervjuede som informanter.

Hensikten med intervjuene har altså vært å få et innblikk i hvordan endringsprosessen blir oppfattet og hvilke forventninger informantene hadde til den nye organiseringen. En nærmere beskrivelse av gjennomføring av intervjuene er gitt i metodekapitlet. Denne oppsummeringen følger samme struktur som temaene i intervjuguiden.

Målsettingen med endringsprosessen framstår som uklar for mange av de intervjuede. Informasjonen ble karakterisert som "...ullen og lite konkret". Selv om en informant sa det slik, representerer den tilnærmet størstedelen av informantenes oppfatninger:

*"Det har vært vanskelig å få tak i hva dette er. Det er et gap mellom visjon og praksis. Det har altså ikke manglet på informasjon. Det er lite konkret, få knagger å henge dette på."*

Når det gjelder beslutningsstrukturen i Karlsøy kommune kommer flere av informantene inn på at den ikke oppleves som enhetlig eller at man styrer i samme retning mht endringsprosessene som pågår. Det eksisterer mål for prosessene, men ressursene og gjennomføring står i mindre grad i samsvar. Det påpekes fra flere av informantene at det i liten grad er foretatt evaluering av eksisterende organisasjon, og at hensikten med ny modell ikke er tilstrekkelig synliggjort. Flere av informantene etterlyser en klargjøring av informasjons- og kommunikasjonslinjene. Særlig nevnes ønske om en betydelig revisjon av ansvarsforholdene i delegasjonsreglementet, dette i sammenheng med informasjons- og kommunikasjonslinjene. Bedre kommunikasjon og informasjon internt i enhetene, mellom enhetene og mellom samhandlingsgrupper i organisasjonen. En av informantene sier at:

*"Beslutninger om innføring av ny modell må nødvendigvis tas på ledernivå, og den praktiske iverksettelsen må gjennomføres av medarbeiderne. En slik prosess vil kreve tilrettelegging, ikke nødvendigvis bare i fasen for iverksetting, men også en tid etter innføringen. Det kan være hensiktsmessig at ledergruppa og hovedtillitsvalgte har en slik tilretteleggingsrolle."*

Visjonen for Karlsøy kommune er, som en av informantene sa, "... god å ha, men ikke mer!". I liten grad oppleves visjonen kommunisert og gitt et mer konkret innhold.

Hopetallet av informantene oppfatter at visjonen inngår i en større sammenheng, men at den brukes som legitimerende for det egentlige motivet for endringsprosessen og de organisatoriske endringer som søkes konsolidert. Det påpekes at visjonen representerer et relativt gap mellom det som en gang var gjeldende og den framtid som man står overfor. Informantene er vel klar over at visjon er noe man strekker seg etter, men ikke klarer helt å nå. *"Det handler om å fylle visjonen med innhold til enhver tid...altså hvem vi er og hvor vi skal"*, som en informant sa det.

Noen av informantene beskriver framtidens krav til Karlsøy kommune som naturlig endring, og anser det som nødvendig for å tilfredsstille lovkrav og oppfylle krav fra innbyggerne. Andre informanter beskriver dette nærmest som revolusjon. Felles for alle informantene er at kravene betyr endringer i måten å organisere arbeidet på, som igjen fordrer økt (formell) kompetanse på flere områder. Dette oppleves både som positivt utfordrende, men skaper også usikkerhet for den enkelte i organisasjonen.

Forvaltningsorganisasjonen Karlsøy kommune oppfattes av mange av informantene å være både fleksibel og endringsvillig. Fleksibel i den forstand at brukernes behov skal tilfredstilles, og da må organisasjonen være fleksibel i sin tjenesteproduksjon.

Endringsvillig med hensyn på at organisasjonsstrukturen kan endres under forutsetning at dette kommuniseres klart og tydelig. En av informantene sa det slik:

*"Det er litt ovenfra og ned. Dette blir det prat i gangene av. Stadig noe på gang, men sånn har det nå en gang blitt. Av og til lurer jeg på om de lager noe nytt bare for å lage noe nytt. Vi har jo vært gjennom dette før, 2005 eller noe sånt. Blir det noen forskjell?"*

Flere ga også uttrykk for at man foreløpig jobbet på samme måte som tidligere, og at dette hadde sammenheng med at det var få frihetsgrader i måten å utføre arbeidet på. Samtidig så man muligheten til en bedre samhandling med andre enheter i kommunen, blant annet gjennom at det ble opprettet felles møteplasser og at ledelsen kunne ha sterkere koordinering mellom de enkelte enhetene.

Organisasjonskulturen er preget av en geografisk lokasjonskultur. Med lokasjonskultur menes at det er forskjellige kulturer avhengig av hvor du er lokalisert som ansatt. *"... de som sitter på rådhuset og bor i kommunesenteret Hansnes og de som ikke gjør det."* (informant). Selv om kulturen oppfattes som positiv, og at den er grunnlaget som det kan bygges videre på, hevdes det også av noen informanter at det innenfor disse kulturene finnes subkulturer som ikke er forent. *"Ting blir liggende"* (informant) oppfattes å være en ukultur. Det understrekes at dette ikke gjelder hele kommunen, men at det har fått feste seg i deler av organisasjonen. Størstedelen av informantene ønsker seg en sterkere "Karløy-kommune" kultur. Det påpekes av mange at kommunen har mye å være stolt av.

Ledelsesstil i forhold til endringsprosesser oppfattes av størsteparten av informantene ikke å være "militær", i den forstand at ledelsen har en "hard" lederstil. Tvert imot oppleves den å være relativt "myk", dvs. at det tas menneskelige hensyn i endringsprosessen. Flere av informantene stiller spørsmål ved om dette er lederstilen som gir mest suksess? Informantene hadde ulike forventninger til endringsprosessen. Noen sa de var frustrerte, fordi de ikke visste hvilke følger den nye organiseringen ville få på sikt, og fordi det hadde skjedd mye på kort tid. Det som flerparten av informantene opplever er ledergruppas manglende involvering i organisasjonen. Den typiske oppfatning er at en opplever å bli:

*"... kalt inn på møter for å bli presentert hva en skal dra tilbake for å si og forankre. Dette også uten at den overordnede ledelsen har vært ute for å ta mange av de kritiske spørsmålene som vi får"*.

Vektlegging av læring med fokus på kulturer, identitet og atferdsendringer oppleves i liten grad av størstedelen av informantene å være gjeldende. Tidsaspektet brukes som forklaring på hvorfor en oppfatter læring og kulturendring i liten grad å ha fokus også nede i organisasjonen. Eventuelle endringer av kultur skjer gjerne ved de enkelte enhetene, i følge mange av informantene. Dette oppfattes igjen som en konsekvens av lovpålagte oppgaver og endrete behov.

Ansattes involvering i endringsprosessen er utvedydig: nesten alle informantene mener at medarbeiderne i liten grad er involvert i denne prosessen. "Dette er jo en "ovenfra-og-ned" greie" er den typiske opplevelsen. Medvirkningen og påvirkningsmulighetene ble stort sett beskrevet som en skinnprosess og var ikke tilfredsstillende så langt i endringsprosessen.

#### **4.4 Beslutningssystemet**

Et grunnleggende trekk ved den kommunale organisasjonen er den hierarkiske organisasjonsstruktur, en vertikal arbeidsdeling og autoritetsstruktur; betegnet som den byråkratiske organisasjonsformen. Innføringen av ny organisasjonsmodell betyr at den klassiske etatsmodellen fravikes til fordel for en flatere struktur, en 2-nivå modell inkludert med at helse- og sosialetaten beholder sin organisering som i dagens organisasjonsmodell.

En slik innføring vil medføre en reduksjon av hierarkisk nivå ved at toppledelsen i kommunen vil utgjøre rådmann + 1 kommunalsjef og helse- og sosialsjef.

Organisasjonsendringen er begrunnet i ønske om å ha en flat struktur der veien fra topp til bunn er kortere enn tidligere. En flatere struktur er argumentert for å være mer oversiktlig, og dermed gi effektiv og rasjonell organisering ved at oppgaver, ansvar og myndighet blir tydeliggjort på en bedre måte. Fordelene er listet opp å være (fra ledersamling 4.1.2012):

- *Bedre tjenester ved at faglige, økonomiske, juridiske og ressursmessige hensyn tas med i en samlet planlegging av tjenestene*
- *Saksbehandling og beslutninger kan skje raskere*
- *Bedre økonomistyring ved at faglig og økonomisk ansvar er samlet*
- *Mer myndighet og mer frihet kan øke motivasjonen i avdelingene/resultatenhetene*
- *Færre ledernivåer*
- *Færre ledere*
- *Kortere vei mellom brukerne og ledelsen*

Dette skal samlet styrke kommunens operative fokus og bidra til å gi en effektiv og rasjonell organisasjon.

Når det gjelder beslutningsstrukturen i Karlsøy kommune kommer flere av informantene inn på at den ikke oppleves som enhetlig eller at man styrer i samme retning mht endringsprosessene som pågår. Det eksisterer mål for prosessene, men ressursene og gjennomføring står i mindre grad i samsvar. Det påpekes fra flere av informantene at det i liten grad er foretatt evaluering av eksisterende organisasjon, og at hensikten med ny modell ikke er tilstrekkelig synliggjort. Flere av informantene etterlyser en klargjøring av informasjons- og kommunikasjonslinjene. Særlig nevnes ønske om en betydelig revisjon av ansvarsforholdene i delegasjonsreglementet, dette i sammenheng med informasjons- og kommunikasjonslinjene. Bedre kommunikasjon og informasjon internt i enhetene, mellom enhetene og mellom samhandlingsgrupper i organisasjonen. En av informantene sier at:

*”Beslutninger om innføring av ny modell må nødvendigvis tas på ledernivå, og den praktiske iverksettelsen må gjennomføres av medarbeiderne. En slik prosess vil kreve tilrettelegging, ikke nødvendigvis bare i fasen for iverksetting, men også en tid etter innføringen. Det kan være hensiktsmessig at ledergruppa og hovedtillitsvalgte har en slik tilretteleggingsrolle.”*

Kommunikasjon og beslutninger ble av informantene forklart foregår på flere nivå samtidig og det ble avdekket en stor grad av dobbelkommunikasjon.

Det er tre typiske oppfatninger om går igjen blant informantene. Det første hovedinntrykket går på at beslutningssystemet ikke er enhetlig. Det oppfattes å være et forskjellig fokus på toppledernivå og til enhetsnivå i organisasjonen. Toppnivå oppleves å fokusere på detaljert styring på nedbemanning og økonomi, mens enhetene fokuserer på tjenestene. Det andre sentrale forhold er at det oppleves å være uklare ansvarsforhold og mangelfullt samsvar oppover/nedover (hierarkisk) mellom nivåene, men også den horisontale styringen mellom enhetene. Det tredje forholdet går på ledernivåenes evne til å samhandle. Det oppfattes som at det går et skille mellom ledergruppa og mellom de tjenesteproduserende enhetene. Kommunikasjonen og samhandlingen oppleves å være for mangelfull. Dette sitatet fra et av intervjuene illustrerer relativt godt denne oppfatningen:



*”Du har to beslutningsveier. Den som går oppover og nedover i organisasjonen. Så har du den som går bortover [horisontalt] fra lederne på de enkelte enheter. Det tas beslutninger i begge de to. Det er en stor utfordring i å fatte enhetlige beslutninger. Slik oppfatter jeg beslutningssystemet som prøver å regulere måtene vi gjør arbeidsoppgavene på, og den andre siden regelverket som vi må forholde oss til. Hensikten med den nye modellen er nok at vi skal klare å kommunisere og koordinere tjenestene bedre, men der har vi ikke lyktes å forstå innholdet”*

#### **4.5 Oppsummering**

Beslutningssystemet oppfattes av informantene ikke å være enhetlig, men at det er forskjellig fokus på ledernivå og blant enhetene. De opplever også uklare ansvarsforhold og mangelfull harmonisering mellom vertikal og horisontal styring, og at det går et skille mellom toppledernivået og enhetsnivået der kommunikasjon og samhandling er for dårlig.

#### **4.6 Omgivelsenes krav til organisasjonen**

Redegjørelsen vil her gjelde funn gjort i dokumentanalysen og i analysen av intervjuene med fokus på kommunens visjon og krav fra omgivelsene til organisasjonen.

##### **4.6.1 Kommunes visjon**

Dokumentgjennomgangen gir et bilde av kommunens visjon og strategiske intensjoner i endringsarbeidet. Kommunens visjon er:

**”Et levende øyrike”**

Målsettingen til kommunen er ”gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet”. Kommunens verdier bygger på det å være levere gode tjenester og være proaktiv i sin målsetting. Med utgangspunkt i kommunens målsetting ønsker man en hensiktsmessig organisering, både i forhold til antall ledernivåer og antall ledere.

Lederne skal settes i stand til:

- *Dyktiggjøring (kompetanse)*
- *Myndiggjøring (delegasjon)*
- *Ansvarliggjøring (mål og resultater)*

Gjennom rasjonell organisering er det følgende områder som man de neste 10 år i hovedsak ønsker å tilpasse kommunens ressurser i forhold til endret brukerbehov:

- *Nedgang elevtall skolene*
- *Økning antall eldre*
- *God effektivitet på tjenestene*
- *God kvalitet på tjenestene*

Kommunens visjon har ikke endret seg i de siste 10 årene. Selv om inntrykket fra informantene er at visjonen er god, er det likevel en oppfatning blant informantene er at visjonen mer er et uttrykk enn en visjon. Dette med bakgrunn i de ulike endringene og målsetningene som har eksistert de siste årene. Det er to oppfatninger i hva som egentlig er visjonen og at sette skillet går mellom hovedtillitsvalgte og ledergruppen i kommunen. En informant sier det slik:

*”Visjon er fin å høre og se på, det er bare så synd at den ikke gis et innhold. Jeg er klar over at visjonen er noe å strekke seg etter. Men man burde hele tiden hatt et fokus på å formidle denne hele tiden, og også til nye medarbeidere som blir ansatt. Sånn som det er nå, brukes den i sammenheng med nedskjæringer, nedskjæringer og atter nedskjæringer.*

Fra drøftingsmøte den 10.4.2012 fremheves flere utfordringer kommunen står over:

- *Betydelige underskudd*
- *Høyere bemanning enn kommunestyret har godkjent*
- *For dårlig økonomistyring*
- *Presset administrasjon*
- *Teknisk etat har mange oppgaver og prosjekter på vent*

Dokumentanalysen viser at utfordringene, slik de er uttrykt i administrative dokumenter, gjenspeiles nedover i hierarkiet i generell grad i styringsdokumenter, møter med hovedtillitsvalgte og ledergruppen. Utfordringene er ofte gjengitt i generell form eller mer detaljert i form av konkrete og umiddelbare tiltak som både går på å redusere kostnadene i tillegg til å gjennomføre både strukturelle og konseptuelle tiltak. Eksempel på de siste kan være fordeling av arbeidsoppgavene samt vurdere å øke ansattes kompetanse gjennom lederutvikling. Dette er også informantenes oppfatning av hvilken strategi som kunne gjøre visjonen til virkelighet. Strategien oppfattes av samtlige informanter å ha slagside på kostnadsutt. En i ledergruppen sier:

*”Visjonen er nå en ting, de faktiske realitetene noe annet. Det er en kjensgjerning at manglende ressurser og tidskrav er et faktum. Kutt i kostnader, som medfører kutt i aktivitet, og forhold deg til det. Visjoner bidrar ikke til slikt alene. Det må praktisk handling til. Som alle vet er vi jo på ROBEK, og de i seg selv utgjør et press.”*

En oppfatning blant informantene er at kravene til kommunen i dominerende grad oppleves å dreie seg om reduksjon av økonomi, ansatte i form av antall årsverk. Dette oppfattes som å være krav til å rasjonalisere driften på bekostning av muligheten til å effektivisere driften.

Med effektivisering menes å tilpasse kommunens ressurser i forhold til endret brukerbehov og ny organisering gjennom nedbemanning av administrasjonen, dvs. færre ledernivåer og færre ledere, gjennom kvalitative tiltak. Innholdet i de kvalitative krav i de ulike modellene er kjent, men oppfattes som om at disse ikke har fokus og heller ingen konsekvens dersom de ikke etterkommes eller at tiltakene ikke gjennomføres. Fokuset og konsekvensene er knyttet opp til kravene om kostnadsreduksjoner.

Kravene til endringene beskrives av størstedelen av informantene som urealistiske og ikke å stå i forhold til de lovpålagte og ikke-lovpålagte kommunale oppgaver. En informant sier at

*”Oppgavene er kanskje riktige og relevante, men kravene i forhold til ressursbruk og opplæring av ansatte er ikke realistiske innenfor flere av områdene.”*

En informant uttaler at det er et så stort fokus på å styre på økonomi og mulig nedbemanning at det kan bli for mange utfordringer samtidig. Samtidig stillers det spørsmål om hvorfor enkelte i ledergruppa sitter med en forestilling om hva organisatoriske endringer er og hva den koster, som ikke er i samsvar med dagens realiteter.

Det er en oppfatning blant en del av informantene at krav gitt gjennom vedtak, ledermøter og utvidede ledergruppemøter ikke lenger følges og etterleves. Det tillates løsninger som ikke er i tråd med lovpålagte oppgaver, der kommunen skal være tjenesteproducent av alle offentlige tjenester.

*"Det blir mye av det samme som før. Drøftinger og vedtak er det som legger grunnlaget for de endringer som gjennomføres. Men først må det jo drøftes på et bredere plan der alle er med. Jeg har vært i kommunen i en del år, og også vært med på en god del omstillinger. Det egentlige punktet er at det skal skjæres ned. Dette er kjent."*  
(informant)

Eksempelene på at endringene ikke følges går på at det ikke er samsvar mellom endringen, ressursene og nye oppgaver. Som kommer i tillegg til eksisterende oppgaver. Opplæringsbehovet nevnes også som mangelfullt når oppgavene endres eller det blir tillagt nye oppgaver.

Det mest konkrete eksemplet er endringer på skole- og barnehageområdet, der hver enkelt enhetsleder nå skal få fullstendig budsjettansvar for sin enhet, med en årlig budsjetttramme, og der enhetsleder får fullmakt til å foreta budsjettreguleringer innenfor sitt eget budsjett. Kravene til nedskjæringer beskrives og oppleves som frustrerende. En tilbakemelding fra en av informantene:

*"Sektoren er blitt litt "hakkekylling" i kommunen, og er den sektoren som oppleves å ha minst sympati fra ledelsen sin side og det har jeg sett over tid. Sånn at jeg opplever det nesten som umoralsk de kravene som settes. Det er ganske sterke ord, men sånn opplever vi det. Vi er ikke bare skåret til beinet, men er skåret inn i beinet og det får og har fått følger. Altså når det gjelder de kommunale tjenestene i forhold til ressursene så er disse i liten grad i samsvar. Også skal vi pålegges enda mer."*(informant)

En annen informant sier:

*"Jeg tror nok en del har en oppfatning av at vi, flottes seg med masse, gode lønninger, gode dager. Det tror jeg er en feil oppfatning og dermed så blir, hvis kravet er satt med en sånn innstilling at vi har altfor mye årsverk, altfor mye av det som er innsatsen vår så blir de kravene, blir altså, de bidrar i vertfall ikke til å levere det som forventes av lovkrav. Der vil jeg si at kravene ofte er urealistiske. Så har vi nok holdt på for lenge med urealistiske krav, dermed får organisasjonen en litt lettvint holdning til krav."*

#### **4.7 Oppsummering**

Mange av informantene opplever at kommunens ledelse og styring ikke er i samsvar med kommunens visjon, og oppfatter visjonen mer som et "uttrykk". En del av informantene har en oppfatning av at fokus i for stor grad er på kostnadseffektivisering og at dette er til hinder for å oppnå bedre økonomistyring og derved økt effektivitet.

Flere av informantene er enige om at det har vært stilt urealistiske krav til gevinster i av endringsprosessen. De krav til endring i kommunen oppleves av flere av lederne og hovedtillitsvalgte å representere mer en inkrementell endring, revolusjon. Flere opplever kravene til endring gjennom kostnadskutt og reduksjon av ressurser som frustrerende.

#### **4.8 Styrker og svakheter ved organisasjonen i endringsprosessen**

Fokus på organisasjonsformen og organisasjonskulturen danner grunnlaget for å kartlegge hvordan kommunen evner å oppfatte og forstå egne styrker og svakheter under endringsprosessen.

##### **4.8.1 Organisasjonsstruktur**

Målsettinger, i form av stikkord, for ny administrativ organisasjonsplan framkommer i Notat til drøftingsmøte den 8.2.2012 slik:

- oversiktlig
- kostnadsbesparende
- effektiviserende
- mer ledelse – tydelig ansvars plassering
- bedre tjenester
- bedre service

Dagens kommuneorganisasjon oppfattes av samtlige informanter til å ha egenskaper som kan karakteriseres med ordene: rigid, fragmentert, hierarkisk, relativt regelstyrt.

Oppfatningen illustreres med følgende utsagn:

*”Vi har ikke én organisasjon pr i dag. Vi har mange små organisasjoner fordi vi ikke har tatt inn over oss å lage en felles organisasjon. Det er selvsagt også en erkjennelse av at kommunen geografisk ligger på ulike øyer. Vi har, i beste fall, tre ”organisasjoner” på tre øyer som vi ønsker skal smelte sammen til noe felles. Så har vi prøvd å smelte dette sammen på utvidede ledernivå, men styringsformen, og ute der hvor de kommunale tjenestene leveres. Der er det stort sett, kanskje litt overdrevet, men i for stor grad er det likevel forskjellige organisasjoner som lever etter litt forskjellige arbeidsprosesser, med forskjellige verktøy, og med forskjellige former å bli styrt på. Det er et ønske at lederutviklingsprogrammet bidrar til sterkere sammensmelting. Og det er veldig bra om det skjer.”*

Beskrivelsen følges opp med utsagn som går på kompleksiteten og delvis mangel på fleksibilitet og forskjellige måter å gjøre ting på. Disse forskjellige måtene å gjøre ting på er ofte koblet til brukernes behov, og det kan eksistere flere behov innenfor en og samme brukergruppe.

Fleksibiliteten oppfattes å være til stede, men kun ute på avdelingene og i grensesnittet mellom uteenhetene og brukerne. Samarbeidet og kommunikasjonen i dette grensesnittet oppfattes å være klart nødvendig for at ting skal fungere selv om dette går på tvers av hierarkiske organisasjonsstrukturer. Et utsagn fra en informant illustrerer denne oppfatningen:

*”Kommunen er for fragmentert, og har nok med geografien å gjøre. Vi har for mange enheter som kommuniserer for dårlig seg i mellom og har sine særinteresser som gjør at vi ikke er så fleksible som vi tror vi er. Flexibiliteten tror jeg vi finner ute på den enkelte enhet, men den har vel egentlig alltid vært der. Og så har vi kanskje skapt noen hindre når det gjelder å kommunisere med andre enheter. Vi får vite om ting som skjer lenge før vi får det offisielt gjennom utvidede ledermøter fordi vi får det uoffisielt.” Det betyr vel at det uformelle systemet fungerer, tror jeg”.*

I hht den klassiske organiseringen i kommunal sektor, med administrasjonssjef på toppen og de enkelte sektorer i et hierarkisk forhold, skal beslutninger, informasjon og kommunikasjon være klarlagt for å effektivisere prosessene på tvers av sektorene slik at behovet for raskere iverksetting av vedtak ivaretas innenfor for organisasjonen. Etableringen av horisontale kommunikasjonsprosesser og avklaring av ansvar og myndighet i organisasjonen er noe som en ikke har fått godt nok til.

#### **4.8.2 Organisasjonskulturen**

I kommunens strategiske intensjoner heter det (Notat til drøftingsmøte 1.2.2011):

*Visjon: Et levende øyrike*

*Omdømme: Mulighetenes kommune*

*Hovedmål: Brukertilfredshet gjennom ansvarsbevisste medarbeidere*

*Atferdsverdier for å nå målene:*

- *Resultatorientert*
- *Positivitet*
- *Samhandling*
- *Robusthet*

På den måten vil de fire adferdsverdiene identifisere organisasjonens verdier og kultur som skal bidra underbygge endringsprosessene.

Det fremkommer imidlertid to oppfatninger om organisasjonskulturen i kommunen. Den første at det er to kulturer i kommunen. *"...de som sitter på rådhuset og bor i kommunesenteret Hansnes og de som ikke gjør det."* (informant). Organisasjonskulturen er mao preget av en geografisk lokasjonskultur. Med lokasjonskultur menes at det er forskjellige kulturer avhengig av hvor du er lokalisert. Det hevdes også av flere av informanter at det innenfor disse kulturene finnes subkulturer som ikke er forent:

*"Det er ikke til å stikke under en stol at det snakkes mye i gangene her på huset [mht endringsprosessen, vår utheving]. Det er selvsagt normalt at det snakkes på ulike kontorer, men etter mitt syn er dette også en "slarvekultur" som ikke gagner noen. Det fyres oppunder, så har du det gående. Selv innenfor egen sektor og på tvers av sektorene."*

Dette framkommer også ved at en ikke har én felles "Karlsøy kommune"-kultur innenfor de ulike miljøene på samme måte som enheter som er lokalisert på for eksempel to lokasjoner. Den andre typiske oppfatningen går ut på at forutsetningene for etablering av én "Karlsøy kommune"-kultur ikke er til stede i stor nok grad. Forhold som det typiske trekk hos informantene peker på er mangel på kompetanse på ledelsesnivå for å ivareta, integrere og utnytte mulighetene – mao det beste fra alle kulturene i kommunen. Videre at grunnlaget i form av administrativ organisasjonsplan ikke har vært eller er på plass slik at hele kommunen har kunnet ha felles arbeidsprosesser, felles styringsform, og oppfølging. I følge samtlige informanter har i tillegg mangelen på ensartete prosesser i bunnen, tillatt kommuneorganisasjonen å ha forskjellige organisasjonskulturer, inkludert subkulturer. Slik mangel har, i hht den typiske oppfatning hos informantene, bidratt til en tilstand av status quo i endringsprosessen.

#### **4.9 Oppsummering**

Informantene oppfatter dagens organisasjon til å være rigid, fragmentert, relativt hierarkisk, regelstyrt og uoversiktlig. De enkelte enhetene oppfattes likevel å være fleksibel i grensesnittet mellom den enkelte av kommunens tjenesteenhet og brukerne.

Lederne opplever at kommunen har to kulturer og at organisasjonen preges av en lokasjonskultur. Ledelseskompetanse på kulturbygging, felles arbeidsprosesser, styringsform, samt en ikke optimal organisasjonsstruktur oppfattes som manglende forutsetninger for å skape en felles "Karlsøy kommune"-kultur.

#### ***4.10 Ledelse av endringsprosesser som tilpasning***

Fokus på lederstil, læring og innovasjon samt medarbeidernes medvirkning i endringsprosessen danner grunnlaget for å kartlegge kommunens evne til å lede endringsprosess som tilpasser kommuneorganisasjonen til fremtiden.

##### **4.10.1 Endringsprosessens ledernivå**

Endringsprosessens ledergruppe er definert til å være den administrative ledergruppa. Ledergruppa består av rådmann, kontorsjef, økonomisjef og 3 etatsledere. I tillegg eksisterer det en såkalt utvidet ledegruppe (Jazz-gruppe), som består av rektorer, styrere for barnehagene, til sammen ca. 17 personer.

I mars 2011 ble det gjennom møte med rådmannens ledergruppe, samtlige organisasjoner og Hovedverneombud (Notat 24.3.2012). Det ble tatt opp at det var mye negativt fokus omkring arbeidet med ny organisasjonsplan. Det ble vist til at det var stor negativitet blant ansatte, stor usikkerhet og at noen mente at man hadde bestemt seg og at det ikke var noe å gjøre ved det.

Ledergruppas lederstil oppfattes av flere av informantene til for å være for fokusert på å oppnå rasjonaliseringsmål i form av kostnadsreduksjoner og organisasjonsmodell istedenfor å ha fokus på mennesket og arbeidsoppgavene i organisasjonen. Det påpekes fra noen av informantene at lederstilen til tider er "militær", en slags "jeg vil dere skal". Det hevdes fra en del av informantene at det kanskje ikke er den lederstilen som er mest suksessrik i en endringsprosess som denne. En av informantene spissformulerer det slik:

*"...vi var inne på det i starten, endringer skjer oftere og oftere. Du blir mer og mer oppgitt. Uansett hva du mener, må du bare være med. Det blir en litt oppgitt stemning.*



*Jeg må jo snakke for meg sjøl, men du føler at du blir metta med alt snakket om endringer og at du får stadig ny organisasjonsplan å forholde deg til.”*

Samtidig må det understrekes at den typiske oppfatning hos informantene ikke oppfatter lederstilen som ”hard”. Tvert imot oppleves den som ”myk”, men som flere av informantene beskriver det: *”Er du leder, må du noen ganger ta tak for å få gjennomført ting. Dette kan godt oppleves som en hard lederstil.”*

Et interessant moment, som vi kommer til nedenfor, er informantenes beskrivelse av ledergruppas lederstil er følelsen av mangelen på involvering i organisasjonen.

Lederstilen i tilknytning til endringsprosessene beskrives som klart ovenfra-og-ned.

Hovedtillitsvalgte oppfatter seg som de som kommuniserer ”kutt-oppdragene” nedover i organisasjonen:

*”Vi blir i mange tilfeller skjøvet ned i organisasjonen. Så blir man kalt inn på møter for å bli presentert hva en skal dra tilbake for å si og forankre. Dette også uten at den overordnede ledelsen har vært ute for å ta mange av de kritiske spørsmålene som vi får” (informant).*

#### **4.10.2 Endringsprosessens læringsaspekt**

Innenfor kompetansebegrepet defineres læringskompetanse som læringsevne, kreativitet, omstillings- og utviklingsevne. Den generelle beskrivelsen fra informantene illustreres i følgende utsagn:

*”Vektlegging av læring, med fokus på kultur, identitet og atferdsendring, som du nevner, er i mindre grad til stede. Man snakker om det i en del større fora, men det er jo ikke fokus på det i det hele tatt. Det er jo ganske naturlig også for man har jo ikke tid og resurser til å jobbe med sånne ting. Det er fokus på resultat og endringer som gjelder.” (informant).*

Med bakgrunn i intervjuene og dokumentene kan en konstatere at det i liten grad har vært lagt vekt på læring med fokus på kultur, identitet og atferdsendring. Informantenes beskrivelse går også på at identiteten er relativt fast av tilhørigheten til de enkelte sektorene at den ikke er endret. Tidsaspektet brukes som forklaring hvorfor en oppfatter læring og kulturendring i liten grad å ha fokus også nede i organisasjonen. Det er en oppfatning at den eventuelle endringen av kultur som skjer ved de enkelte enhetene er en

konsekvens av både nye lovpålagte oppgaver og endrete behov. ”Kulturen i vår organisasjon er at vi setter fokus på dem vi er til for, innbyggerne. Og det skal vi kanskje være glade for. I det lange løp så skal vi det.” (informant).

Dette sammen med en identitetstilknytning til den enkelte enhet antydes å være forklaringen på at tjenesteprosessene i grensesnittet mot brukerne ser ut til å fungere.

#### **4.10.3 Endringsprosessens involvering**

Det utvedydige funnet i intervjuene er at medarbeidernes i liten grad er involvert. En informant sier det slik:

*”Jeg har jo opplevd at det ikke har vært noe ”nedenfra-og-opp” her. Dette er jo en ”ovenfra-og-ned” greie... så medarbeiderinvolvering? Jeg opplever at medarbeiderne ikke bryr seg lenger. Det er liksom nok ei omstilling liksom. Jeg tror nok at folket i systemet er litt lei.”*

En annen informant sier:

*”Det er en utfordring å få folk til å delta, være aktiv og motivert og å være konstruktiv i sånne prosesser. Så er det avhengig av den (relevante) informasjonen som du får. Hvordan den gis og den responsen som du får på denne informasjonen. Hvor mye folk ønsker å involvere seg? Noen blir jo apatiske og bryr seg ikke, mens andre jo kan være skikkelig engasjert i dette her.”*

Det fremgår av beskrivelsene som er gitt at involveringen varierte fra endringsprosjekt til endringsprosjekt.

### **4.11 Oppsummering**

Det er et gjennomgående trekk hos informantene at lederstil oppfattes å være ”styrt fra toppen” i endringsprosessene, med fokus organisasjonsmodell og på å oppnå kostnadsgevinster istedenfor å ha fokus på mennesket. I tillegg opplever informantene liten grad av samhandling mellom toppledelsen i kommunen og ansatte. Det oppleves også at det i liten grad legges vekt på læring med fokus på kultur, identitet og atferdsendring. Liten medarbeiderinvolvering i endringsprosessene er et hovedtrekk hos nesten alle informantene.

#### ***4.12 Sentrale funn fra empirisk materiale***

I det følgende vil vi gi en samlet oppsummering av det empiriske materialet.

Hovedfunnene presenteres punktvis.

##### Beslutningssystemet

- Beslutningssystemet oppfattes av informantene ikke å være enhetlig, men at det er forskjellig fokus på ledernivå og blant enhetene.
- Det oppleves også uklare ansvarsforhold og mangelfull harmonisering mellom vertikal og horisontal styring.
- Det oppfattes å gå et skille mellom toppledernivået og enhetsledersnivået der kommunikasjon og samhandling er for mangelfull.

##### Omgivelsens krav til organisasjonen

- Det er to typiske hovedoppfatninger: en oppfatning som opplever at kommunens ledelse og styring ikke er i samsvar med kommunens visjon, den andre at fokus i for stor grad er på kostnadseffektivisering og at dette er til hinder for å oppnå bedre økonomistyring og derved økt effektivitet.
- Flere av informantene oppfatter at det har vært stilt urealistiske krav til gevinster av endringsprosessen.
- Endringer oppleves som det typiske trekk mer å representere mindre endringer (som evolusjon), enn som revolusjon.
- Den typiske oppfatning hos informantene opplever kravene til endring og ny organisasjonsmodell som kostnadskutt og reduksjon av ressurser som frustrerende.

##### Styrker og svakheter ved organisasjonen i endringsprosessen

- Den typiske oppfatning fra informantene er at dagens organisasjon oppfattes til å være fragmentert, relativt hierarkisk og uoversiktlig. Ytterpunktene oppfatter i tillegg organisasjonen å være rigid og regelstyrt.
- Det typiske trekket hos informantene er at enhetene oppfattes å være fleksibel i grensesnittet mellom den enkelte av kommunens tjenesteenhet og brukerne.

- Det typiske av informantene opplever at kommunen har to kulturer og at organisasjonen preges av en lokasjonskultur. Ledelseskompetanse på kulturbygging, felles arbeidsprosesser, styringsform, samt en ikke optimal organisasjonsstruktur oppfattes som manglende forutsetninger av informantene for å skape en felles "Karlsøy kommune"-kultur.

#### Ledelse av endringsprosesser

- Det er et gjennomgående trekk hos informantene at lederstil oppfattes til å være "styrt fra toppen" i endringsprosessene, med fokus organisasjonsmodell og på å oppnå kostnadsgevinster istedenfor å ha fokus på mennesket.
- I tillegg opplever informantene liten grad av samhandling mellom toppledelsen i kommunen og ansatte. Det oppleves også at det i liten grad legges vekt på læring med fokus på kultur, identitet og atferdsendring.
- Liten medarbeiderinvolvering i endringsprosessene er et gjennomgående trekk hos nesten alle informantene.

## **5. Drøfting**

I det følgende vil vi drøfte funnene i kapittel 3 i forhold til det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2. Først vil vi drøfte beslutningssystemet (pkt. 5.1), deretter omgivelsens krav til organisasjonen (pkt. 5.2). Videre drøfter vi styrker og svakheter ved organisasjonen i endringsprosessen (pkt. 5.3), og til slutt konsekvenser for endringsprosessen gjennom måten denne ledes på (pkt. 5.4).

### **5.1 Beslutningssystemet**

Kvaliteten på beslutningene i endringsprosessene er avhengig av kvaliteten på beslutningsunderlaget fra problemstillingen om hva som hemmer endringsprosesser. De tre underproblemstillingene som definert tidligere, har alle betydninger og utgjør det felles beslutningsgrunnlag. Dermed blir det sentralt hvordan beslutningsfatting er satt i system og fungerer.

At de ulike saksområder pr i dag er "sektorpreget" følger av organisasjonsstrukturen. Strukturen legger i stor grad føringer for hvordan aktørene i det administrative systemet har kunnet ta initiativ til endringer og reagere på utspill fra andre. Hvem som kunne delta, hvilke problemdefinisjoner og løsningsforslag som har vært relevante, og hva som kjennetegner aktørene, er i stor grad farget av den formelle strukturen. Strukturen legger også klare føringer på hvilke formelle aktører som har rett og plikt til å koples på endringsprosessen, samt definere hva saken gjelder.

En flatere struktur er i dokumenter/notat beskrevet å være mer oversiktlig, og skal dermed gi effektiv og rasjonell organisering ved at oppgaver, ansvar og myndighet blir tydeliggjort på en bedre måte. Beslutningsstrukturen skal mao bli mer desentralisert med ansvar og myndighet fordelt på enhetene. Siden enhetene er en del av den kommunale administrasjonen, og er ment til å skulle fungere innenfor hierarkiske (byråkratiske) prinsipper, betyr det at de enheter som arbeider med sine saksområder kan bli mer eller mindre økonomisk "frikoplet" fra andre enheter. Koordineringsfunksjonen, på tvers av organisasjonsstrukturen, blir riktignok ivaretatt gjennom ledergruppen, og gir naturlig

nok mer eller mindre samordningseffekter og relativt god oversikt over organisasjonen. Men dette kan også gi en mangel på autoritet og sakskompetanse, og derav svekket behandling av sakene.

Beskrivelsen av hvordan informantene oppfatter beslutningssystemet preges av forholdet som går på skille mellom ledernivå og enhetene. Disse har forskjellig fokus i tillegg til at kommunikasjon og samhandlingen mellom nivåene oppleves å være mangelfull. En del av informantene oppfattes å ha en rasjonell tilnærning til endringsprosessene, og går på å etablere en effektiv og rasjonell organisering ved at oppgaver, ansvar og myndighet blir klargjort. Og at dette skal bidra til å oppfylle de strategiske intensjoner for kommunen, bl.a. visjonen om et "Et levende øyrike" og gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet. Dette kommuniseres i dokumenter, strategi og møter i ledergruppen og i den utvidede ledergruppen (Jazz-gruppen).

Denne dimensjonen kan tolkes som en rasjonell tilnærming da den gir inntrykk å basere seg på mål om reduksjon av innsatsfaktorer. Tolker en denne dimensjonen ved å betrakte organisasjonen som en planleggingsenhet forutsetter det at beslutningstaker definerer et operasjonelt mål og vet nøyaktig hva handlingen vil føre til. Det er tidligere påpekt manglende forutsetninger for å kunne vite nøyaktig hva en handling vil føre til. I tillegg forutsetter det at alle beslutningstakere vil være enige om mål, middel og gjennomføring.

Empirien i denne undersøkelsen har påvist at er forskjell mellom ledelsen og enhetene i forståelsen av mål, middel og gjennomføring. På denne måten vil derfor beslutningssystemet i organisasjonen ikke fremstå som rasjonell, jf. det rasjonelle perspektivet om handlingsvalg bygger på en mål-middel tankegang. Mange offentlige organisasjoner preges likevel av inkonsistente og utilstrekkelige definerte mål, noe som gjør det vanskelig å identifisere deres mening og strategiske intensjoner, forutsatt at slike eksisterer.

Betraktes organisasjonen imidlertid i perspektivet for begrenset rasjonalitet, hvor alle nivå i organisasjonen er underlagt en rekke begrensninger i beslutningsprosessen, kan en

begrenset rasjonell beslutningsmodell (jf. Simon 1957) fungerer som tydelig og enhetlig. Men dette betinger igjen at nivåene og aktørene i organisasjonen har erkjennelse om dette forholdet. Det vil si at beslutninger kommer som resultat av forhandlingsprosesser i organisasjonen. Så lenge ledelsens beslutninger kan forklares i en rasjonell beslutningsmodell og kommunikasjon og samhandling er mangelfull mellom ledergruppen og enhetene er det ikke grunnlag for å definere beslutningssystemet i organisasjonen som begrenset rasjonelt.

Det kan derfor være hensiktsmessig å drøfte beslutninger kommunen i lys av Garbage Can-perspektivet. Perspektivet tar utgangspunkt i et annet organisasjonsbegrep enn det det rasjonelle perspektivet gjør. I motsetning til det rasjonelle perspektiv, oppfattes ikke organisasjoner i dette perspektivet som lukkede systemer som opererer relativt avskåret av og uavhengig fra omgivelsene. Snarere tvert imot. Innsikt i mål-middel sammenhenger er betydelig mindre enn det det rasjonelle perspektivet foreskriver. I slik sammenheng vil det være helt andre kjennetegn enn mål-middel rasjonalitet som er avgjørende for beslutninger. Utfall er mer resultat av tilfeldige strømmer som faller sammen i tid. Grunntanken er at beslutninger treffes og valg gjøres på tvetydige måter, og ofte som følge av tilfeldigheter. Beslutningsstrukturen kan sies å kanalisere beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere gjennom å påvirke når de dukker opp i en beslutningsprosess ved å bestemme potensielle deltakers rettigheter og plikter til å delta, og ved å knytte sammen de ulike elementene eller strømmene. Under slike forhold blir ofte tidsaspektet avgjørende for hvem som beslutter hva, hvor og når.

I undersøkelsen fremkommer oppfatninger og beskrivelser som karakteriserer forholdet mellom mål, middel og gjennomføring som uklar i sammenheng, vanskelig å gripe (komplekst) og mangelfullt definert. Det framkommer også en oppfating om at det i første fasen er få beslutningstakere, men på de senere tidspunkter er det mange beslutningstakere involvert i hver beslutning. Slik kommer ansatte for sent inn i endringsprosessen, og blir med på en slags sluttimplementering, der premissene allerede er lagt. I tillegg at det er flere problemer og løsninger som til enhver tid spilles inn. Dette samsvarer i stor grad med March & Olsens (1976) Garbage Can-perspektiv.

Slik kan dette også forklare opplevelsen av grad av kompleksitet, tvetydighet og uklarhet i beslutningene i endringsprosessen. Konsekvensen kan være at beslutningssystemet får et anarkistisk preg ved at endringsprosessen i organisasjonen fremstår som en arena for maktkamp.

Funn gjort i denne undersøkelsen trekker i retning av at dette er tilfelle i denne endringsprosessen. Dermed bidrar dette til motstand mot endringer. Spesielt fremheves mangelfull harmonisering mellom vertikal og horisontal styring. Oppfatningen er at den vertikale (hierarkiske) styringen er mer framtrødende, sett i forhold til den horisontale styringen. En forsterkende faktor i den vertikale styringen er opplevelsen av ledergruppas (sterke) rolle. Det kan derfor hevdes at beslutningssystemet i endringsprosessene i stor grad har egenskaper som samsvarer med Garbage Can-modellen. Mangelen på et enhetlig system av beslutninger kan også forklares gjennom opplevelsen av manglende involvering av medarbeidere i endringsprosessen.

Canales og Vilas' (2005) hevder at utviklingen av strategiske initiativ må skje i et samspill mellom toppledelsen og mellomledelsen i en organisasjon, og at ideene må komme fra alle nivåene i organisasjonen. Ideene behandles i samspillet mellom toppledelse og mellomledere for å sikre at initiativene faller innenfor organisasjonens objektive funksjon og at de er gjennomførbare. Dette samspillet, hvor strategien oppstår i en sosial prosess, vil være det som legitimerer initiativene og som til slutt resulterer i linjen fra strategiske intensjoner, strategiske initiativ, og endelig til strategisk handling. Det er en opplevelse og forklaring at ideutviklingen og problemforankring ikke når lenger enn til ledernivå. Dersom det ikke oppleves samspill mellom ledelse og enheter vil legitimeringen av disse innspillene ikke resultere i utvikling av strategiske initiativ, men forblir på stadiet av strategiske intensjoner. Dette kan medføre at det kun er ledelsens strategiske initiativ og handling som gjennomføres. I denne undersøkelsen er dette funnet til å være budsjettert nedbemanning som et sentralt virkemiddel i endringsprosessen.



Drøftes oppfatningen av beslutningssystemet i forhold til Krigers (2005) modell av en strategisk prosess i lys av de kontekstuelle forhold som er fremkommet under de tidligere faktorene, vil en kunne danne seg en oppfatning om i hvilken retning de strategiske beslutningene leder organisasjonen. Krieger (2005:170) beskriver to endringsmodeller eller sløyfer i organisasjonen. Den ene er hovedsakelig rasjonell i sin natur og fokuserer på planlagte tiltak der man justerer bruken av ressursene basert på avvik fra planer og målsetninger. Det andre perspektivet er intuitiv i sin natur og søker etter nye måter å gjøre ting på, nye tjenester eller produkter som ofte bare delvis er persipert eller følt. Er beslutningene av en slik karakter at de gir grunnlag for en langsiktig læring og innovasjon der resultatet gjennom utforskningsprosesser oppstår som et resultat av utvikling eller transformering av lederskap, kultur og visjon? Eller har majoriteten av beslutningene en tendens til å lede organisasjonen i en retning med størst fokus på en planprosess der en gjennom kontroll av økonomi og hensikt og målsetting for å oppnå resultat? I undersøkelsen fremkommer det informasjon som tilsier at det finnes elementer av begge modellene. I samhandlingen mellom ledelsen og enhetene framkommer det i mindre grad innovative prosesser som resulterer i læring og endret atferd i endringsprosessen. Derimot er dette et mer framtrædende trekk mellom de enkelte enhetene.

Dermed kan det antas at det tas beslutninger gjort enhetene som berører enhetenes ansatte. Beslutningene igangsetter i varierende grad en utforskningsprosess, med det formål å endre atferd og kulturen for å kunne understøtte de strategiske intensjoner, gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet. Det kan imidlertid konkluderes med at hovedtyngden av beslutninger på alle nivå i kommunen inneholder en utnyttelsesprosess. Påstanden underbygges ved pålegg om økonomiske kutt i form av redusert økonomisk ramme og nedbemanning i antall årsverk.

## ***5.2 Omgivelsens krav til organisasjonen***

Evnen til å forstå omgivelsens krav til organisasjonen preges av at det finnes to oppfatninger eller fortolkninger av målet. Den ene oppfatningen har fokus på rasjonaliseringskrav, mens den andre oppfatningen er av mer konseptuel art. Det typiske

oppfatning hos informantene er at ledelse og styring ikke samsvarer med kommunens visjon. I tillegg er den typiske oppfatning av at fokus i for stor grad er på rasjonalisering gjennom kostnadskutt og at dette er til antas som hinder for å oppnå effektiv økonomistyring. Det kan derfor antas at visjonen "Et levende øyrike" ikke har samme betydning i hele organisasjonen. På den annen side kan det hevdes at den rasjonelle kommunikasjonen internt i kommunen i enhetene er i tråd med visjon, men at disse ikke blir gitt mulighet til å styre *på* visjonen. Påstanden er basert både på uttalelser og på informantenes egne oppfatninger. Påstandene underbygges også ved at den typiske oppfatning hos informantene er at kravene til gevinster av endringsprosessene ikke er å anse som realistiske.

Det kan hevdes at ledelsens fokus på å rasjonalisere virksomheten er styrende for kommunens evne til å styre på egen visjon og på de strategiske intensjoner som framholdes. Derfor vil krav til rasjonaliseringsgevinst fremstå som det sterkeste fokus og vil bestemme endringsprosessens aktører selv om målsettingen ser ut til å være trofast mot visjonen. Ledelsen vil derfor kunne bli oppfattet for å være uklar på mål og strategi i endringsprosessen. Denne forskjellige opplevelsen om hva som er den reelle visjon, mål og strategiske intensjoner kan bidra til at visjonen sammen med endringsstrategien ikke blir styrende for endringsprosessen, noe som påpekes som nødvendig (jf. Kotter og Cohen, 2002). Det er sannsynlig at visjonen ikke oppfattes som forestillbar fordi strategien (nedskjæringer) ikke synes å være realistisk. Implikasjonen er at det hemmer de ansattes kreative energi i forhold til å ta nødvendig og tilstrekkelig del i endringsprosessen.

Visjonens betydning som en inspirasjonskilde kan ikke undervurderes, og er påpekt hos både Kotter (1996) og Jacobsen (2006). En manglende inspirasjon i forhold til visjonen vil kunne skape motkrefter mot endring. På den andre siden er nødvendigvis ikke denne forskjellige oppfatningen av rasjonalisering, til hinder for å skape endringsvilje fra bunnen av i organisasjonen, der ofte nye tilpasninger og prosesser må utvikles i skjæringspunktet mot omgivelsene. Dette fordi den nye organisasjonsmodellen er endret med større fokus tilpasning av kommunens ressurser i forhold til endret brukerbehov,

fleksibilitet og stiller derfor nye krav til arbeidsoppgavene. Dette fordrer imidlertid at det er klima for å reise strategiske initiativ fra bunnen i organisasjonen i lys av visjonen ”Et levende øyrike”, og å få anerkjennelse for dette hos ansatte.

Dersom endringsstrategien av ansatte oppfattes som ensidig (økonomiske rasjonaliseringer), uavhengig av oppgaver, vil et slikt initiativ ikke nå lenger enn til ledernivået. Her kan dette initiativet bli møtt med krav fra ansattes organisasjoner. Dermed vil ”Målsettingen om gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet” fortsatt ha to betydninger som ikke nødvendigvis kan forenes i samme type initiativ eller tiltak. Det kan derfor hevdes at endringsprosessen i kommunen ikke får den nødvendige drahjelp som en godt forankret visjon og endringsstrategi ville gitt. Konsekvensen vil da være at organisasjon ikke har samme oppfatning av hvordan den og dens kunnskapsbase skal utvikle seg i et langt perspektiv. De konseptuelle kravene til endring oppfattes som en evolusjon. Det kan hevdes at utviklingen bygger på eksisterende ferdigheter ved at tjenesteproduksjonen foregår opp mot de samme enhetene.

Kravene i forhold til kulturell endring kan antas å ligge midt mellom liten og stor. Dette fordi de konseptuelle endringene ville medføre nye kombinasjoner av eksisterende kulturelle elementer. Det vil si en ny organisasjonsstruktur der ansatte fra alle enhetene i kommunen skulle jobbe sammen. Dette stiller krav til samsvar mellom endringsstrategi, struktur og oppgaver for at det skal fungere.

Den nye organisasjonsmodellen er blant annet basert på forutsetninger om at hver enhet skulle involveres sterkere mht personalansvar. Videre skal hver enhet får fullstendig budsjettansvar for sin enhet, med en årlig budsjettamme, og fullmakt til å foreta budsjettreguleringer innenfor sitt eget budsjett. Mao, en sterkere ansvarliggjøring i forvaltningen med mulighet for utstrakt myndighet i store deler av organisasjonen. Disse forutsetningene kan ikke sies å være på plass. Dermed kan det hevdes at forutsetningene for strukturelle endringer, effektivisering og konseptuelle endringer mangler.

Endringsprosessen kan hevdes å ha vært gjennomført uten å være konseptuelt forankret hos de ansatte. Derimot har kravene til nedskjæring økt som følge av betydelig underskudd, ROBEK, høyere bemanning en kommunestyret har vedtatt, en presset administrasjon, mv. Det hevdes å ha blitt stilt urealistiske krav til rasjonaliseringsgevinst i kommunen. Dermed kan det konstateres at forutsetningene for konseptuelle endringer og effektivisering av kommunen i betydelig grad ikke har vært tilstede. Dette har skjedd samtidig som at krav til rasjonalisering har økt, og kan forklare den frustrasjonen og oppgitthet som framkommer som den typiske oppfatning. På individnivå kan dette kunne føre til at ansatte distanserer og engasjerer seg minst mulig, og kan ha sitt utspring i erfaringer med tidligere endringer. Andre reaksjoner kan blant annet føre til handlingslammelse eller at man "tar eget grep", det vil si møte endringsprosesser aktivt med initiativ og styring. En vanlig situasjon er at ansatte kommer for sent inn i endringsprosessen, og blir med på en slags sluttimplementering, der premissene allerede er lagt. En slik beskrivelse av endringsprosessen kan forklares i forhold til de elementene Amundsen og Kongsvik (2008) betegner "endringskynisme". Tidspress og opplevelse av stadige endringer styrt fra ledelsen kan ha resultert i at det inntas en likegyldig holdning til stadig nye pålegg og utvikler en kynisme i forhold til egen rolle i endringsprosessen. En slik endringskynisme skaper motstand mot endring.

Dersom de eksterne krav til organisasjonen ikke er entydige og forståelige vil organisasjonen ikke være i stand til å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes, hvor de skal settes inn, hvordan de skal dimensjoneres og i hvilken rekkefølge de skal settes inn (Jacobsen 2006). Mangelen på forutsigbarhet og tilrettelegging for konseptuelle endringer vil i tillegg redusere muligheten for å involvere det kulturelle aspektet i organisasjonen. Dette forklares ved at kulturelle endringer stiller krav til tilpassing og læring i et lengre tidsperspektiv.

Det kan derfor konkluderes med at opplevelsen av visjonen, målsettingene og eksterne kravene til kommunen gjør at endringsprosessen kan karakteriseres som en rasjonaliseringsprosess. De konseptuelle kravene er mangelfullt forankret hos endringsprosessens ledelse. Samtidig er den typiske oppfatning hos informantene at det

er vanskelig å få gehør for eller å gjennomføre konseptuelle endringer på grunn av manglende forutsetninger og tilrettelegging. Dette betyr at endringsmotstanden øker. Endringsmotstanden blir større fordi mangel på felles forståelse av visjon og mål samt forståelse av de ytre kravene til organisasjonen ikke gir den nødvendige inspirasjon og enhetlig styring av endringsprosessen.

### ***5.3 Styrker og svakheter ved organisasjonen i endringsprosessen***

Den typiske oppfatning hos informantene av organisasjonen til å være rigid, fragmentert, hierarkisk og uoversiktlig, mens den påstås å være regelstyrt for noen av informantene. En slik oppfatning kan fortolkes i Mintzbergs karakteristikkk av maskinbyråkratiet. Egenskapene til en slik organisasjon kan medføre flere forhold som vanskeliggjør endring over tid. Organisasjonen kan ikke karakteriseres som stor, men derimot oppfattes den som kompleks med mange ulike prosedyrer og rutiner og mange enheter. Dette har implikasjoner at mange ulike interesser, perspektiver og subkulturer gjør deg gjeldende, og er i tråd med de typiske beskrivelser hos informantene. Det kan derfor hevdes at dette kan være reelle årsaker til motstand mot endringene i organisasjonen.

De vertikale styringslinjer kan sies å tilrettelegge for at informasjon siles og forvrenges, også kjent som "Rockwoll-laget" (Rockwoll er isolasjonsmateriale), noe som kan være forklaring på en manglende og utilstrekkelig evne til helhetlig endring. En implikasjon er at motstanden mot endring kan resultere i statisk effektivisering som i all hovedsak har fokus på utnyttelse. Det betyr at man retter seg mot å gjøre det man allerede gjør på en mer effektiv måte. Ut fra dette kan det hevdes at organisasjonsstrukturen i mindre grad er tilrettelagt for konseptuelle endringer, dvs. endre i takt med enhetene i forhold til tempo og fleksibilitet. Et interessant funn er likevel at organisasjonen også oppfattes å være fleksibel mellom enhetene og i samhandlingen mellom disse og omgivelsene, og at konseptuelle endringer er tilrettelagt på lavere nivå i organisasjonen.

Enhetenes fokus på fleksibilitet i tjenesteproduksjonen mot brukerne setter også krav til at tjenestene og saksbehandlingen utøves med fleksibilitet. Dette kan fortolkes ved å se på egenskapene til "ad-hoc-kratier". Her er fokus på å finne og utvikle ny praktisk

kunnskap – en utforskende læreform. Flexibiliteten ligger i en tilpasset flat struktur og at tjenestene og oppgavene løses nært opp mot brukerne. Dette kan også tolkes å være i tråd med omgivelsenes krav til endringer i kommunal forvaltning som fokuserer på en moderne og fleksibel organisasjon.

At organisasjonskulturen oppfattes til å bestå av to kulturer i tillegg til at organisasjonen preges av lokasjonskulturer kan forstås mer som en begrensning av organisasjonens evne til å takle endringer. Dette kan fortolkes med utgangspunkt i betydningen av felles normer, verdier og grunnleggende antakelser som i følge Jacobsen (2006) er nøkkelen til suksess på kort sikt. Og hvis den ikke håndteres riktig, vil den inneholde betydelig risiko på lang sikt. Innføring av ny organisasjonsmodell har også en målsetting om å etablere en felles kultur, bygd på visjonen til kommunen.

At den typiske oppfatning blant informantene har en oppfatning av status quo kan forstås som at organisasjonen ikke har lyktes i å skape en felles kultur for endringer. I undersøkelsen framkommer det at identitetsfølelsen i hovedsak ligger hos de enkelte enheter og avdelinger. Identitetsfølelsen er i tillegg også knyttet opp mot den geografiske eller lokale enhet. Dette kan ha gjort at en i en relativt langvarig endringsperiode i sterkere grad føler tilhørighet til de enhetsvise normer og verdier, og derav ikke helt makter å se hvilke virkeligheter og grunnleggende normer som gjelder for hele forvaltningsorganisasjonen.

Endringsprosessens strategiske intensjoner er bl.a. å fremme en kultur der ansatte trekker i samme retning. Selv om det er varierende og ulike oppfatninger hos informantene kommer det likevel klart fram at lederkompetanse på kulturbygging, felles prosesser og styringsform, samt ikke optimal organisasjonsstruktur som manglende forutsetninger for å skape en "Karlsøy-kommune-kultur". Undersøkelsen har avdekket at organisasjonsstrukturen ikke er optimalt tilpasset utvikling av én felles kultur. Dette gir grunnlag for å hevde at endringsstrategien tok mer utgangspunkt i et integrasjonsperspektiv, mens organisasjonskulturen mer kan karakteriseres i et differensieringsperspektiv.

Differensieringsperspektivet forklarer lokasjonspregete kulturer ved at det oppstår et fellesskap i språk og oppfatninger i forhold til felles målsetninger som forsterker seg når omgivelsene er i endring. Dermed kan de enhetsvise kulturene bli enda sterkere samtidig som man prøver å skape en "Karlsøy-kommune-kultur" kultur på tvers av enhetene. Dette kan forklare en kultur med fleksibilitet på enhetene i skjæringspunktet mot omgivelsene. Ansatte lar seg involvere i læring og utvikling iverksatt av den enkelte organisatoriske enhet basert på et felles sett av normer, verdier og grunnleggende antakelser. Dette fellesskapet må antas å være en konsekvens av lokalisering eller tilhørighet.

En generell problemstilling i offentlig sektor ligger i manglende kompetanse, og derav at tjenesteproduksjon i offentlig sektor er av svært kompleks natur (Busch og Vanebo, 2005). Implikasjonen er at det tradisjonelle hierarkiet og styringen i enda større grad blir dominerende med den konsekvens at de forutsatte strategiske intensjonene med innføring av ny organisasjonsmodell i stor grad uteblir.

#### ***5.4 Ledelse av endringsprosesser***

Den typiske lederstil i endringsprosessen oppleves til å være "styrt fra toppen" og fokusert på å oppnå tallene i form av nedbemanning og ny organisasjonsstruktur istedenfor å ha fokus på mennesket, kan tolkes i et ledelsesperspektiv. Ledelsens bruk av styring på budsjett, økonomi og nedbemanning i hht årsverk kan tolkes som om at ledelsen anvender sin maktbase på å kontrollere materielle og fysiske ressurser for å oppnå målene.

At disse "påleggene" om innsparinger gjennom økonomiske og umiddelbare tiltak er kalkulert og distribuert til ansatte gjennom ledergruppen og arbeidstakerorganisasjonene fremstår som karakteristisk i logikken bak en hard endringsledelse. I en "hard" lederstil er relasjonene mellom leder og medarbeider preget av instrumentalitet, den ansatte bare gjør det lederen ønsker så lenge de mottar en belønning for det. Videre tyder det på at ledelsen forventer en instrumentalitet i form av at endringene gjennomføres i linjen i

organisasjonen. På denne måten bekreftes enhetenes rolle i å være instrumentell for å oppnå de strategiske intensjonene i endringsprosessen.

I den typiske oppfatning hos informantenes beskrivelse inngår en oppfatning av at konsekvensene ligger i hvor stor grad en oppnår rasjonell organisering med påfølgende kutt i kostnader, ikke en oppfatning i hvor stor grad en oppnår målet om gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet. Dette forsterker inntrykket av at ledelsen bruker en ledelsesstil som i stor grad harmonerer med logikken bak en hard endringsledelse. En konsekvens av denne ledelsesstilen kan være at endringer gjennomføres uten at det fører til en endring i ansattes verdisystem. Dette kan videre forklares i beskrivelsen på manglende involvering av medarbeiderne i gjennomføringen av endringene. Ord og utsagn i informantenes beskrivelser som "ikke bryr seg", "lei", "Noen blir jo apatiske" og "Hvor mye folk ønsker å involvere seg?", er alle et uttrykk for og kan tolkes som følelser som undergraver endringer og derfor øker motstanden til endringer i kommunen.

I den "myke" lederstilen preges relasjonen mellom leder og ansatte av tillit og inspirasjon. Lederen går foran og endrer sin atferd. Dette er også et typisk trekk i undersøkelsen. Informantene fremhever ledernes positive ord og uttrykk og understreker en "stå på" vilje hos ansatte i enhetene. Og at dette hevdes å være en av hovedårsakene til at enhetene står på i sin tjenesteproduksjon. Dette trenger riktignok ikke være knyttet til denne konkrete endringsprosessen, men være et generelt uttrykk for en lederstil i en lengre tidshorisont. At det i skjæringspunktet mot enhetene oppstår emosjoner som legger til rette for endring i henhold til Kotter og Cohens (2002) definisjon på positiv energi, trenger ikke å finne sin forklaring i hvordan endringsprosessen i kommunen ledes. Forklaringen kan ligge i kulturelle aspekter hos brukerne eller innbyggerne som i grensesnittet mot kommunen har påvirkningskraft også på de kommunale ansatte. Derfor kan det konkluderes med at endringsprosessen i kommunen er preget av en relativt hard ledelsesstil som reduserer evnen til å skape varig atferdsendring og samtidig reduserer endringsviljen. En slik lederstil introduserer motkrefter i endringsprosessen.



I undersøkelsen av endringsprosessen fremtrer ledergruppa som en sentral aktør i designfasen av endringsstrategien. Dette gjennom sin deltakelse i møtene, og deretter som premissgiver i forhold til makt og ressursfordeling i gjennomføringen av strategien. Dette kan forklare den typiske oppfatningen hos informantene om styring og en forskjell i uttalt strategi og hvordan strategien skal gjennomføres, der regien er forbeholdt ledelsen.

Tiltakene i endringsstrategien er bl.a. fokusert på endringer i maktstrukturer og at de viktigste beslutningene er fordeling av knappe ressurser. Tiltakene kan også forklares som en politisk endringsstrategi. En slik strategi bygger på analyse av interessentenes holdning til en endring. Interessentene er gjerne politiske interessenter som er avhengig av eller berørt av organisasjonsendringen det gjelder. Dette kan resultere i en endringsstrategi som gjennomføres uten at organisasjonen selv er enig. Et maktmiddel innenfor politisk endringsstrategi er å skape en virkelighetskonstruksjon som rettferdiggjør både strategi og tiltak. Det er nærliggende å påstå at i kombinasjon med eksterne krav kan dette ligge til grunn for strategien med skjerpet krav til innsparing og iverksetting av ny organisasjonsmodell. Betrakter en på den annen side endringsstrategien som beskrevet i undersøkelsen opp mot teknisk rasjonelle eller atferdsmessige strategier ser en at begge disse bygger på en forestilling om harmoni der man kan enes om noen felles mål og visjoner.

Beskrivelsen av liten vekt på læring med fokus på kultur, identitet og atferdsendring er å betrakte som en motsetning til atferdsmessige endringsstrategier, som nettopp vektlegger dette. Den teknisk rasjonelle endringsstrategi betrakter organisasjonen som et system med fokus på effektivitet og produktivitet i tjenesteproduksjonen. Dette forutsetter likevel evne og vilje til å måle forandringen gjennom målbare kriterier fra "input til output". Med utgangspunkt i beskrivelsen av fokuset på vertikal styring kan en derfor se at denne strategien ikke er dominerende. Dette danner grunnlag for å hevde at endringsprosessen i kommunen gjennomføres som en politisk endringsstrategi.

## 6. Oppsummering og konklusjon

Tematisk omhandler denne oppgaven endringsprosesser i Karlsøy kommune i Troms fylke, og hvilke forhold som påvirker endringsprosesser i kommunen.

Hensikten med endringsprosessen var å sørge for gode tjenester og god service til innbyggerne og næringslivet. En slik hensikt skal på den måten bidra til å redusere ubalansen mellom oppgaver og ressurser. En rasjonell organisering av de kommunale oppgavene skal innføres for å effektivisere virksomheten med fokus på kvalitet til brukerne samtidig med en forventet rasjonaliseringsgevinst.

Den overordnede problemstillingen ble innledningsvis formulert slik:

### **Hva hemmer endringsprosesser i Karlsøy kommune?**

Tre underproblemstillinger ble videre definert i spørsmålsform:

- *Hvordan vurderes framtidens krav til organisasjonen?*
- *Hvordan vurderes styrker og svakheter ved organisasjonen?*
- *Hvordan ledes endringsprosessene i organisasjonen?*

Undersøkelsen har benyttet en kvalitativ metode forankret i en organisasjonsteoretisk tilnærming. I tillegg valgte vi å inkludere beslutningssystemet. Dette fordi kvaliteten på beslutningene i endringsprosessene er avhengig av beslutningsunderlaget om hva som hemmer endringsprosesser. De har alle betydning og utgjør det felles beslutningsgrunnlag. Dermed blir det sentralt hvordan beslutningsfatting er satt i system og fungerer.

I forhold til en beslutningsteoretisk tilnærming, er *ikke* oppgaven en ren beslutningsteoretisk undersøkelse. Bakgrunnen for tilnærmingene er opptatthet av å avdekke bl.a. hvilke beslutninger, situasjonsbeskrivelser og aktører som antas å ha innvirkning i endringsprosessene.

Et skille går mellom det som betegnes som *utnyttelsesprosessen* og *utforskningsprosessen* i organisasjonen (jf Kriger 2005). Den første er rasjonell i sin natur og fokuserer på planlagte tiltak der man justerer bruken av ressursene basert på avvik fra planer og målsetninger. Den andre prosessen er intuitiv i sin natur og søker etter nye måter å gjøre ting på.

## **6.1 Konklusjon**

Hovedkonklusjonen er at følgende forhold ser ut til å hemme endringsprosessen i kommunen. Disse forholdene er:

- Beslutningssystemet trekker i retning av anarkistisk preg, ved at endringsprosessen fremstår som en arena for maktkamp. Dette underbygges ved oppfatninger og beskrivelser som karakteriserer forholdet mellom mål, middel og gjennomføring som uklart, vanskelig å gripe (komplekst) og mangelfullt definert.
- Endringsprosessen i kommunen kan forklares både som utnyttelse og utforskning, men med størst forklaringskraft på utnyttelsesprosessen. En slik utnyttelse synes ikke å gi endringsprosessen den nødvendige drivkraft, atferd og kultur for å kunne understøtte de strategiske intensjoner med det formål å skape en endringskultur og utvikle visjonen i et lengre tidsperspektiv.
- Funn trekker i retning av et todelt endringsperspektiv. Det konseptuelle endringsperspektivet synes å ha størst fokus i enhetene og i samhandlingen mellom enhetene, mens rasjonalisering mht organiseringen har fokus på rasjonaliseringsgevinster synes å ha størst fokus hos ledergruppa i kommunen. Dette gjør at kommunen som enhet ikke oppnår felles fokus på visjon og mål.
- Visjonen, målsettingene og eksterne kravene til kommunen gjør at endringsprosessen kan karakteriseres som en rasjonaliseringsprosess. Det er vanskelig å få gehør for eller å gjennomføre konseptuelle endringer på grunn av manglende forutsetninger og tilrettelegging. Endringsprosessen mangler konseptuell forankring hos ansatte.

- Dagens organisasjon oppfattes å være rigid, fragmentert, relativt hierarkisk, regelstyrt og uoversiktlig. Dette tilrettelegger i liten grad for endringer tilpasset omgivelsens krav til fleksibilitet. Det eksisterer likevel endringsvilje mellom de enkelte enhetene i kommunen.
- Endringsprosessen i kommunen oppfattes å være preget av en hard ledelsesstil, noe som ser ut til å redusere evnen til å skape en varig atferdsendring og reduserer endringsviljen. Samtidig må påstanden om hard lederstil modifieres: lederstilen er rett nok knyttet til den pågående endringsprosessen. I et lengre tidsperspektiv, utenfor endringsprosessens arena og i den daglige drift oppfattes lederstilen som inkluderende. I den pågående endringsprosessen synes hovedfokuset å være på vertikal styring med rasjonaliseringsgevinster som mål, på bekostning av fokuset på mennesket i organisasjonen. Konsekvensen er økt motstand mot gjennomføring av de planlagte endringene.

## 6.2 Innvendinger og begrensninger ved undersøkelsen

En innvending som kan reises ved denne undersøkelsen, er at de aspekter ved endringsprosessen som vi har forsøkt tatt opp og forklare i hovedsak er på *innhold*. Dette sier lite om de administrative *prosessene* (som vi eventuelt måtte anvendt deltakende observasjon på for å klarlegge). Dette har resultert i at vi har operert på et relativt høyt aggregert nivå. Prisen for dette kan ha gitt et lavere presisjonsnivå enn det vi ønsket med oppgaven. Imidlertid har det vært mer interessant å se på noen trekk i endringsprosessen. En dybdeundersøkelse av hver enhet, de politiske prosesser og intensjoner vill selvsagt vært interessant. Dette ville ha sprengt alle rammer for denne undersøkelsen.

Et annet moment er knyttet til *kontekst*. Vi har i liten grad behandlet kontekst forstått som omgivelser (makro-kontekst), men mer forholdt oss til det som en gitt størrelse (eksterne krav, lover, statlige pålegg og reformer). At disse forhold spiller en betydelig rolle kan ikke underslås. I tillegg endrer den politiske konteksten seg over tid, noe vi i liten grad har problematisert i denne undersøkelsen.

Undersøkelsen baserer seg på ensidige, relativt tydelige funn i det empiriske materialet. Disse funnene er drøftet i lys av og i forlengelsen av relevant teori. Dette må betraktes som en styrke for undersøkelsens interne gyldighet. Antallet som er intervjuet 13 informanter. Dette er et relativt stort antall for denne oppgaven og vil utgjøre en styrke i forhold til undersøkelsens eksterne gyldighet og pålitelighet. En svakhet ved intervjuformen er at data kan ha vært vanskelig å fortolke samtidig som den har gitt mulighet til å gå i dybden gjennom dialog basert på de opplysningene som er fremkommet.

Videre kan egen rolle som intervjuer ha hatt betydning for undersøkelsens evne til objektivt å tolke informantene, samt å kategorisere og sammenbinde det empiriske materiale. I hht vår egen rolle har vi forsøkt å oppveie dette ved at den ene medforfatter ikke har vært med på intervjuene. Dette fordi vedkommende er øverste leder for forvaltningen. Slik har denne metodiske strategien gitt "fjernhet" i forhold til informantene, sammen med garantier om anonymitet for den enkelte informant. Vi antar

at dette har gitt en sterkere objektivitet til det empiriske materialet. Størst mulig pålitelighet er søkt oppnådd ved å ha et sterkt fokus på teoretisk forankring både i operasjonaliseringen av problemstilling og i analysen og drøftingen av funnene.

Når det gjelder framstillingen av de teoretiske tilnærmingene skal det her gis noen generelle kommentarer. For det første vil en framstillingen nødvendigvis ikke kunne bli gjort fullstendig innenfor denne oppgavens rammer. I det ligger det at organisasjonsteori generelt og beslutningsteori spesielt består av et mangfold av retninger og perspektiver som alle kan kaste lys over endringsprosesser som det her fokuseres på. Slik kan det tilsynelatende virke uheldig og søkt å konsentrere seg om et utvalg på (bare!) noen få perspektiver. Hensynet til tilnærmingenes mangfold og nyanser underordnes derfor hensynet til å få fram motsetninger mellom perspektivene samt hensynet til å avdekke hvordan de faktiske forholdene forløper seg m.h.t. de anvendte perspektiver.

Garbage Can-perspektivet preges i utgangspunktet av enkelhet og relativt oversiktelighet. En forsøker å forstå fenomener som en type samling (aggregat) av hvordan ulike *strømmer* flyter gjennom et system, og blir koplet via ulike strukturer. Det er ikke (om noen) enkelt å identifisere disse strømmene eller å fastslå hva et *organisert anarki* er. I sin ytterste konsekvens lar det seg gjøre å finne fenomener som alle ”passer” til modellen. På den måten står mange fortolkningsmessige fallgruver åpne.

Selv om det hefter problematiske sider ved disse perspektivene, betyr det slett ikke at man skal avstå fra å bruke dem i å belyse empirisk materiale. Tvert i mot, bruken av dem kan ”avsløre” deres forutsetninger. Ved ikke å bruke dem aksepteres deres forutsetninger.

### **6.3 Det videre endringsarbeid – nye muligheter**

Til slutt er det nødvendig å løfte blikket. Vi har i denne undersøkelsen analysert og konkludert på endringshemmende faktorer. Implisitt ligger det muligheter som fremmer endringsprosesser; det som hemmer må, under gitte betingelser, være motsatsen til hva som fremmer endringsprosesser. Nedenfor skal vi forsøke å utforme en innfallsvinkel for endringsarbeid i kommunen. Dette avsnittet bygger på Amundsen & Kongsvik (2008) sin studie som presenterer konstruktive innsatsområder for endringsarbeid i organisasjoner. Først og fremst vil det være interessant å spørre:

#### **Hva kan denne undersøkelsen bidra med når det gjelder å øke kvaliteten i endringsprosesser?**

Ut fra dette kan man formulere flere innsatsområder for endringsarbeid i organisasjonen. Hensikten vil være å forebygge eller forbedre utilsiktede virkninger i organisasjonen. Slik kan man øke muligheten for å lykkes med planlagte endringsinitiativ, både i nåtid og for framtidige endringsprosesser. I praksis vil dette innebære at man mobiliserer bredt blant ansatte og ledere i arbeidet med endringene. Endringsarbeidet blir dermed fundert på et bredt tilfang av erfaringer, perspektiver og kunnskap. Grunntanken blir altså at endringsinitiativ i størst mulig grad bør forankres i organisasjonens aktiviteter, ansatte og den faktiske virksomhet.

Først og fremst må en spørre etter om planlagte endringer svarer til opplevd behov i forhold til forbedring av virksomheten? Spørsmålet vil kreve måleaktiviteter (samlinger, spørreundersøkelser, intervjuer, standardiseringer) som i sin tur kan avdekke forskjeller, oppfatninger samt aktualisere maktforhold i virksomheten. Det vil derfor være nødvendig med en avveining av ulike syn på endringsbehov, noe som i seg selv kan være krevende. Det vil imidlertid uansett være nyttig å få synliggjort interesseforskjeller før en beslutning om endringer tas. I tillegg vil det være viktig å standardisere kartleggingsaktivitetene, slik at disse kan ses opp mot tidligere endringsprosesser i et komparativt perspektiv.

Dernest blir spørsmålet om det gjennomført tilsvarende endringsprosesser i organisasjonen?, og hvilke erfaringer er høstet av dette? Når det gjelder prøving mot tidligere endringsprosesser vil det kunne ligge reelle innsikter og nyttig kunnskap fra tidligere gjennomførte endringer (både vellykkede og mindre vellykkede) som bør inkluderes i arbeidet. Tilgang til slike innsikter vil kreve involvering av ansatte med fartstid i organisasjonen, og som har erfaring fra tilsvarende endringsprosjekter.

Det tredje er om endringene bygger på kunnskap om ulike praksiser i det arbeidet som utføres? Forholdet til praksis representerer klare utfordringer. Kunnskap om ulike praksiser er ikke umiddelbart lett å fange inn i en endringsprosess. Også her blir det derfor snakk om å ha en klar vilje og strategi for å søke den praktiske kunnskap fra ansatte, selv om den eksempelvis kan sies å være (i Michael Polanyis (1967) ånd) ”taus”, eller at den noen ganger står i motstrid til annen kunnskap. Helt konkret kan dette handle om å invitere praktikerene inn i klargjøring og utviklingen av endringsprosessen.

For det fjerde om resultatene av endringene som gjennomføres synliggjøres? Når det gjelder synliggjøring, ser vi en klar overlapp til prøving mot tidligere endringsprosesser. Her handler det til dels om å ha en tydelig tanke om å høste kunnskap eller lære fra tidligere endringsprosesser. Samtidig peker dette på fordelene ved å vise resultater av arbeidet som gjøres underveis i en endringsprosess. Resultater skaper selvsagt engasjement, også de kortsiktige og lett oppnåelige resultatene. Samtidig vil det å vise hvordan nåværende arbeid henger sammen med tidligere innsatser, også ha verdi i endringsarbeidet. Dersom det etableres en forståelse for at synliggjøring bygges inn i endringsprosjekter, så vil dette kunne konsolidere endringsarbeidet i en mer varig forstand.

For det femte om det praktiseres en medvirkning og involvering i endringsarbeidet som oppfattes som reell? Kravet om reell medvirkning og involvering er kanskje umiddelbart selvsagt, men ikke desto mindre betydningsfullt. Oppfatningen om at det noen ganger bare er ”spill for galleriet” minner oss blant annet om at forventningene rundt dette temaet er betydelige. Når det gjelder spørsmålet om medvirkning og involvering, kan det være



nødvendig å presisere et tilleggsspørsmål: Er det klargjort hvilke rammer som gjelder for medvirkningen og involveringen? Dette handler om å bekjentgjøre hva som er åpent for innflytelse og hva som allerede er definert av ufravikelige føringer og beslutninger i de ulike situasjoner og prosesser man står overfor.

Endelig vil vi tilføye at graden av relevans for disse momenter vil kunne variere ut fra typer endringer det her er snakk om. Et poeng kan imidlertid være at man kontinuerlig holder et øye med punktene, både før, under og etter et endringsinitiativ. Den praktiske forordningen vil kunne innebære at det mobiliseres bredt blant ansatte og ledere i endringsarbeidet. Og at det blir fundert på et bredt tilfang av erfaringer, perspektiver og kunnskap fra ansatte.

Kort etterord: Kriteriene vil utvilsomt reise utfordringer for alle ansatte, kanskje spesielt for ledere av endringsprosesser. Det er det som er hensikten!

## Referanser

### *Litteratur*

- Allison, G. T. (1971): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Amundsen, O., Kongsvik, T. (2008). *Endringskynisme*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Andersen, I. (red.) (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. Danmark: Samfundslitteratur
- Berg, B.L. (1995): *Qualitative Research Methods for the Sosial Sciences*. Boston/London: Allyn and Bacon.
- Bolman, L.G. og T.E. Deal (1991): *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Busch, T. & Vanebo, J. (2005). Bestiller - utførermodellen: utfordringer og problemsområder. Side 144-155 i Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. & J. Vanebo, Red., *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. Universitetsforlaget AS.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Canales, J.I., Vilà (2005). Strategy formation effects on managerial action. I Floyd S.W., Roos J., Jacobs C.D., Kellermanns F.W. (Red.), *Innovating strategy process* (s.33-46). Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992): *Exploring Complex Organizations: A Cultural Perspective*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Elter, F. 2004. *Strategizing in complex contexts*. Unpublished doctoral thesis, Norwegian School of Management, Oslo.
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt*. (Bind 1). København: Akademisk Forlag.
- Jacobsen, D.I. (2006). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen. Fagbokforlaget. 2.opplag.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Johnson G. og Scholes K. (2002), *Exploring Corporate Strategy – Text and Cases*, sixth edition, Prentice Hall

- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo, Universitetsforlaget, 5. Opplag.
- Holme, I.M. & B.K. Solvang (1991): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo, Tano A/S, 2. Utgave.
- Holter, H. og R. Kalleberg (1982): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget.
- Holter, Ø. G., Karlsen, B. & Salomon, R. (1998): *Omstillinger i arbeidslivet*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Irgens, E. J. (2000): *Den dynamiske organisasjon. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i forandring*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Kongsvik, T.Ø. (2006). *Innviklet utvikling: En studie av en endringsprosess i Statoils anskaffelses- og forsyningsvirksomhet*. Doktorgradsavhandling ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. & Cohen, D.S. (2002). *The Heart of Change*. Boston: Harvard Business School Press
- Kruger, M. (2005). What really is strategic process? I Floyd S.W., Roos J., Jacobs C.D., Kellermanns F.W. (Red.), *Innovating strategy process* (s.165-185). Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal AS.
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967): *Organization and environment*. Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Business Administration.
- Levin, M. & Klev, R. (2002): *Forandring som praksis. Læring og utvikling i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lotherington, A.T., (1995): *Intervju som metode*. NORUT Samfunnsforskning.
- Lægreid, P. og J.P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marshall, C. og G. B. Rossman (1995): *Designing Qualitative Research: design and methods*. Sage Publications, Inc.
- March, J.G. og J. P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York. The Free Press.

- Nygaard, C. (2006) *Strategizing – kontekstuel virksomhedsteori*. Fredriksberg. Forlaget Samfundslitteratur. 3.udgave.
- Olsen, J.P. (red.)(1989): *Petroleum og politikk*. Oslo: Tano Forlag.
- Repstad, P. (1998): *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringdal, K. (2001): *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2002): *Det kvalitative intervjuet fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco. Jossey-Bass. 3. utgave
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: SAGE publications.
- Scott, W. R. (1992): *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Senge, P. M. (1994). *The Fifth Discipline. The Art & Practice of The Learning Organization*. New York. Doubleday.
- Simon, H. A. (1957): *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Terjesen, H., C. Aargaard (2007) *Primus inter pares. En studie av endringsledelse som egen prosess*. Oslo. Universitetet i Oslo.
- Thuestad, M., Mjøen, I. S. (2005) "Strategizing og mellomledelsens rolle i strategiske endringsprosesser. En casestudie av strategiprosessen i DNB NOR." Bergen. Norges Handelshøyskole.
- Yin, R.K. (1994): *Case study research*. Newsbury Park, CA: Sage.

### *Andre dokumenter*

- Referat fra kontaktmøte med arbeidstakerorganisasjonene 27.01.11.
- Notat til drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte 08.02.11.
- Referat fra drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte 08.02.11.
- Referat fra kontaktmøte med arbeidstakerorganisasjonene 21.02.11.
- Notat fra Jazz-samling (Samtlige personalledere og hovedtillitsvalgte) 04.03.11.
- Referat fra møte med hovedtillitsvalgte 08.03.11.
- Notat fra personalmøte på rådhuset 14.03.11.
- Brev fra rektor ved Vannareid oppvekstsenter, datert 14.03.11.

- Vedtak i Arbeidsmiljøutvalget (AMU) 15.03.11.
- E-post til Jazz-gruppa vedr. Agenda Kaupang's rapport på oppdrag fra KS om kommunale erfaringer med flat struktur (2010), datert 18.03.11.
- Brev fra rektor ved Vannvåg skole, datert 18.03.11.
- Orientering i formannskapets møte 18.03.11.
- Referat fra møte med hovedtillitsvalgte 22.03.11.
- Referat fra personalmøte helse- og sosialetaten 31.03.11.
- Notat fra rådmannen til rådmannens ledergruppe, datert 25.04.11.
- Brev fra hovedtillitsvalgte, datert 26.04.11.
- Referat fra drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte og kontaktmøte med arbeidstakerorganisasjonene 26.04.11.
- Brev fra rådmannen til arbeidstakerorganisasjonene, datert 10.05.11.
- Referat fra kontaktmøte med arbeidstakerorganisasjonene 31.05.11.
- Referat fra kontaktmøte med hovedtillitsvalgte 18.10.11.
- Forslag til ny adm. organisering, kontaktmøte med arbeidstakerorganisasjonene 22.11.11.
- E-post fra rådmannen til samtlige ledere og hovedtillitsvalgte, datert 23.11.11.
- Orientering i formannskapets møte 23.11.11.
- Protokoll fra formannskapsmøte 23.11.11.
- E-post fra rådmannen til rektorene, 02.12.11.
- Skisse til ny adm. organisering, personalmøte på rådhuset, 19.12.11.
- Skisse til ny adm. organisering, utvidet ledermøte 04.01.12.
- Drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte 07.02.12.
- E-post fra rådmannen til Jazz-gruppa, datert 04.04.12.
- E-post fra rådmannen til Jazz-gruppa vedr. utsettelse av drøftingsmøte 29.05.12 med hovedtillitsvalgte p.g.a. streiken i offentlig sektor

## Vedlegg 1: Oversikt over intervjuer

<b>Intervjupersoner</b>	<b>Funksjon</b>	<b>Dato</b>
Hanny Ditlefsen	ordfører	21.3.2012
Svein-Egil Haugen	Gruppeleder, Sosialistisk venstreparti	21.3.2012
Bjørnar Sørensen	HTV, NITO	26.3.2012
Alf Lorentsen	Helse- og sosialsjef	26.3.2012
Eva B. Hansen	HTV, Delta	27.3.2012
Lisa S. Strand	HTV, Utdanningsforbundet	27.3.2012
Anne Varmedal	Kultur- og oppvekstsjef	27.3.2012
Åshild Fredriksen	Hovedtillitsvalgt (HTV), Fagforbundet	28.3.2012
Laila B. Johansen	Gruppeleder, Arbeiderpartiet	29.3.2012
Vibeke Steffensen	HTV, Norsk Sykepleierforbund	30.3.2012
Annie Fjellstad Jensen	Personalkonsulent	30.3.2012
Freddy Mikkelsen	Gruppeleder, Senterpartiet	3.4.2012
Frank Harry Pettersen	Varaordfører	3.4.2012

## Vedlegg 2: Brev om forespørsel om intervju

### FORESPØRSEL OM INTERVJU IFBM MBA-OPPGAVE

#### Innledning

Undertegnede er studenter ved Universitetet i Bodø ved Master of Business Administration (MBA) studie i ledelse og økonomi. Den ene er deres rådmann i kommunen, Jan-Hugo Sørensen. Den andre er undertegnede, med erfaring fra ulike stillinger i offentlig sektor.

MBA studiet gjennomføres på deltid og er samlingsbasert. Semestrene består av samlinger, med hver samling på opptil tre dager. MBA oppgaven er siste del av studiet ved Universitetet i Nordland (UIN), og vi trenger informanter til vår avsluttende oppgave.

Oppgavens fokus er endringsledelse i et strategisk perspektiv og går spesifikt på å undersøke hva som fremmer eller hemmer gjennomføringen av endringsprosesser i kommunen. Tema er valgt av oss, utformet i samarbeid med veileder og godkjent av UIN. Arbeidet er forankret i kommunens organisasjon ved deres rådmann. Oppgaven skal ferdigstilles innen 1. juni d.å.

#### Formålet med oppgaven

Oppgaven kan karakteriseres som en bredere analyse av endringsprosesser med to formål:

- forstå og forklare prosessene endringene er en del av, samt de prosessene endringene selv igangsetter, og
- bidra til å finne ny kunnskap hva som fremmer vellykkede endringsprosesser og hva som skaper friksjon i endringsprosessene.

#### Metode

Oppgaven vil bygge på tidligere innsamlede data og eksisterende data, samt nye data. Vi har valgt å ta for oss intervjuer med sentrale personer i kommunen, både politisk, administrativ og tillitsvalgte, samt dokumenter fra kommunen.

#### Anonymitet

Intervjuobjektene er valgt på ut med tanke på å dekke både det politiske og administrative nivå i Karlsøy kommune. De enkelte funn som nyttes i oppgaven vil i hovedsak knyttes til det administrative nivå, men også det politiske nivå. Intervjuene vil ikke knyttes direkte til den som er intervjuet. Den enkelte garanteres derfor konfidensialitet i anvendelsen av intervjumaterialet. Det vil ikke bli brukt lydopptaker, kun nedskrevne notater.

#### Gjennomføring av intervjuene

Vi ønsker å gjennomføre intervjuene fortrinnsvis på ditt tjenestested. Nettopp fordi den enkelte skal bruke et minimum av ressurser i en ellers travel hverdag. Vi planlegger at det enkelte intervju skal ta ca 1 time. Det vil være formålstjenelig å sette av 1,5 time for å sikre rom for eventuelt utdypende spørsmål.

### **Tema for intervjuene**

Nedenfor har vi satt opp tema for intervjuene. Under disse temaene vil det være en serie med spørsmål.

- **Beslutningsstrukturen i Karlsøy kommune**
- **Visjonen i Karlsøy kommune**
- **Eksterne krav til Karlsøy kommune**
- **Forvaltningsorganisasjonen Karlsøy kommune**
- **Kulturen i Karlsøy kommune**
- **Ledelsesstil i forhold til endringsprosesser**
- **Vektlegging av læring med fokus på kulturer, identitet og atferdsendringer**
- **Ansattes involvering i endringsprosesser**

Vi planlegger å gjennomføre intervjuene i nærmeste framtid, dvs. uke 11-13.

Vi håper dette notatet er tilstrekkelig informasjon for å sikre en god og konstruktiv samtale. Ved uklarheter, ta gjerne kontakt med Oddbjørn Nilsen, mobil 91789746.

På forhånd takk!

Kvaløysletta / Hansnes, 7.mars 2012

Med vennlig hilsen

Jan-Hugo Sørensen / Oddbjørn Nilsen

E-post: [oddbnil@online.no](mailto:oddbnil@online.no)



### Vedlegg 3: Intervjuguide

## INTERVJUGUIDE - KARLSØY KOMMUNE

### Innledende briefing!

Intervjuene gjennomføres som åpne intervju, i form av samtale. Intervjuguiden har kun form som "guidelines" og består av spørsmål med stikkord. Det legges likevel opp til at informantene kan stille spørsmål som de mener faller inn under tema og problemstilling for oppgaven.

Hvordan beskrives beslutningsstrukturen i Karlsøy kommune?

- **Enhetlig i hele forvaltningen – styrer i samme retning?**
  
- **Enighet om mål, middel og gjennomføring?**

Hvordan beskrives visjonen i Karlsøy kommune?

- **Hva forteller visjonen?**
  
- **I hvilken grad indikerer visjonen et gap mellom nåtid og fremtid:**
  - Hva er vi?
  - Hva bør vi skape?
  - Hvordan kan vi gjøre det?
  - Hvorfor gjør vi dette?, og
  - Hvor skal vi?

Hvordan beskrives fremtidens krav til Karlsøy kommune?

- **Evolusjon / revolusjon?**
  
- **Hva medfører kravene ihht endring (Hva må evt endres?, organisasjonsstruktur?)**

Hvordan beskrives forvaltningsorganisasjonen Karlsøy kommune?

- **Hva er fokus i organisasjonen? (Stor/kompleks/regelstyrt/endringsvillig)**
  
- **Fleksibel vs endringsvillig**
  
- **Hva bør den være?**

<p>Hvordan beskrives kulturen i Karlsøy kommune?  <b>Beskriv normer- verdier, grunnleggende antakelser</b></p>
<p>Hvordan beskrives ledelsesstilen til endringsprosessens lederteam?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hva oppfattes som lederteamet?</b></li> <li>• <b>Hard, myk eller lassiefaire ledelsesstil?</b></li> </ul>
<p>Hvordan beskrives vektlegging av læring med fokus på kulturer, identitet og atferdsendringer?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Har endringsprosessen fokus på kultur, identitet og atferdsendringer med vekt på fortolkning av verdier, normer og identitet?</b></li> </ul>
<p>Hvordan beskrives ansattes involvering i endringsprosessen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fokus på å forstå behovet for endring og dermed gjennomføre.</b></li> </ul>