



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

# MASTEROPPGAVE

## *Hvordan komme «Tett på»?*

*Hva var bakgrunnen for innføringen av et nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen, hvordan ble prosessen gjennomført og hva er erfaringene til nå?  
- en casestudie i egen organisasjon*

Master i personalledelse  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Nordland

Kandidatnummer 11 og 13

HR301S  
Høst 2014



## Forord

*«Jeg velger meg april  
I den det gamle faller,  
i den det ny får feste;  
det volder litt rabalder, -  
dog fred er ei det beste,  
men at man noe vil.*

*Jeg velger meg april,  
fordi den stormer, feier,  
fordi den smiler, smelter,  
fordi den evner eier,  
fordi den krefter velter, -  
i den blir nye somre til!»*

*-Bjørnstjerne Bjørnson-*

Vi velger å starte vårt forord med dette diktet av Bjørnstjerne Bjørnson. Vi mener det illustrerer noe av hva vi prøver å belyse i denne masteroppgaven. Diktet er farget av håp, mot og en verden i endring. Endringer skjer sjelden uten «rabalder». Likevel gir diktet håp om «nye somre» som kommer. Vi velger å tolke dette som at dersom vi holder fast ved håpet og har tro på det vi gjør, kan en oppnå forandringer.

En annen assosiasjon diktet gir oss, er at det er beskrivende for den prosessen vi har vært gjennom med utarbeidelsen av denne oppgaven. Å skrive en masteroppgave er en lang, interessant og lærerik prosess. Bjørnstjerne Bjørnson var i tillegg til dikter og forfatter, også en stor samfunnsdebattant. Vi kan ikke skilte med slike titler, men er fornøyd med å ha gjennomført forskning innen et område vi har stor interesse og kunnskap om. Vi har skrevet oppgaven ved siden av vårt daglige arbeid, noe som til tider har bydd på utfordringer. Vi startet planleggingen og jobbingen med oppgaven allerede ved starten av studiet. Når vi nå kan levere et ferdig produkt, kjenner vi virkelig at en «ny sommer» er blitt til. Det fryder oss!

Vi vil gjerne takke vår arbeidsgiver for den muligheten vi har fått til å gjennomføre studiet. Vi er takknemlig for den tiden vi har kunnet bruke til både utdanningsløp, eksamener og til sist denne oppgaven. Vi er ydmyke over den velvillighet og deltakelse våre ledere og kolleger har vist gjennom undersøkelsene og intervjuene. Uten dere hadde vi ikke kunnet gjennomført vår forskning. Vi håper dere vil finne oppgaven interessant og nyttig.

Den neste vi vil rette en stor takk til er vår veileder, professor Ole Johan Andersen, ved Universitetet i Nordland. Du har gitt oss raske men grundige tilbakemeldinger. Vi har fått konstruktiv veiledning og dette har bidratt til et ferdig produkt som vi er svært tilfredse med.

En av våre kolleger har bidratt til layout og format. Vi har også vært så heldig å få faglige innspill og korrekturlesing fra en tidligere kollega. Dere har vært gull verd, tusen takk!

Til sist må vi takke hverandre for å være hverandres pådrivere gjennom hele prosessen. Å skrive to sammen kan være utfordrende. For vår del har det likevel bidratt til den nødvendige fremgangen og det rette fokuset. Vi har hatt fastsatte tider og «milepæler», og på den måten kommet i havn.

Våre ellers utålmodige ektemenn og barn, takkes for tålmodigheten gjennom denne tiden hvor vår ellers dyrebare fritid har gått med til «oppgaven». Nå er vi ferdige!

Etter avtale med våre ledere, er oppgaven anonymisert. Av den grunn signerer vi oppgaven med kandidatnummer og ikke våre navn.

Bodø juli 2014.

## Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	1
1.1 Aktualisering .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Teori og metode .....	4
2.0 Case .....	5
2.1 Begrunnelse for problemstilling.....	5
2.2 Den politiske saken .....	7
3.0 Teori .....	9
3.1 Innledning.....	9
3.2 Organisasjonsformer .....	10
3.3 Reformmodellen.....	12
3.4 Det instrumentelle perspektivet.....	15
3.5 Kulturperspektivet.....	17
3.6 Roller for ledelse .....	19
4.0 Metode.....	21
5.0 Empiriske funn og analyse .....	26
5.1 Innledning.....	26
5.2 Bakgrunn .....	28
5.2.1 Historikk.....	29
5.2.2 Utdfordringer og press .....	31
5.2.3 Organisasjonsform som «lammer» utviklingen .....	33
5.3 Prosess og gjennomføring .....	35
5.3.1 Problemdrevet prosess.....	36
5.3.1.1 Forventinger .....	39
5.3.1.2 Mål og tiltak .....	42
5.3.1.3 Iverksettingen .....	44
5.4 Erfaringer til nå: .....	50
5.4.1 Økonomisk utvikling:.....	52
5.4.2. Mindre og mer operativ ledergruppe.....	56
5.4.2.1 Roller for ledelse og kulturperspektiv .....	58
5.4.3. «Tett På» .....	62
6.0 Avslutning .....	69
6.1 Oppsummering og konklusjon .....	69
6.2 Oppgavens bidrag.....	74
Litteraturliste .....	75
Vedlegg .....	77
Vedlegg 1 .....	77
Vedlegg 2 .....	79

## 1.0 Innledning

*«Å lede innebærer for meg å gå forrest og dermed vise retningen, og en retning kan ikke være å bli stående på ett sted, selv om stedet er godt»*

*-Jan Carlzon-*

*(Svensk forretningsmann, tidligere administrerende direktør og konsernsjef i SAS. Født 1941)*

### 1.1 Aktualisering

Kommunal rapport 5/2014 har en artikkel med overskriften «Vraker tonivåmodellen». Denne handler om Larvik kommune som på 2000-tallet var kjent for å ha landets flateste organisering. Artikkelen sier; «Flere gjør nå som Larvik; organiserer seg bort fra tonivåmodellen». Det vises til at det mot slutten av 1990-tallet, skjedde en endring i mange av landets kommuner som hadde hatt den gamle etatsmodellen. Det utviklet seg en ny trend hvor man omorganiserte til resultatenheter, to-nivå og flat struktur. Inspirasjonen var hentet fra New Public Management. Kommunaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund støttet utviklingen. Fokuset var effektivitet og ressursene skulle over fra administrasjon til tjenesteproduksjon. For at økonomistyringen skulle bli bedre ble ansvaret for økonomi og resultater flyttet ned på tjenestenivå. I følge rapporten fra Norsk Institutt for By- og Regionsforskning: «Kommunal organisering», var det i 2008 42 prosent av kommunene som hadde en tonivåmodell uten mellomledernivå. I 2012 var andelen sunket til 36 prosent.

Førsteamanuensis Torsteinsen ved Høgskolen i Harstad forklarer reverseringen i de norske kommunene slik; «Enheter blir slått sammen, og kommunalsjefene kommer tilbake. Det betyr ikke nødvendigvis at kommunene vender tilbake til etatsmodellen. Mange tar med seg noe fra resultatkommunen særlig det personlige ansvaret, men det er stor variasjon» (Kommunal rapport 5/14 s.11). Han stiller videre spørsmål ved hvor mange kommuner som egentlig har hatt en tonivåmodell. Mange mente de hadde det, men likevel fantes det avdelingsledere, som «et isfjell under overflaten. Særlig innen helse og sosial, med store enheter og mange ansatte, var man avhengig av et slikt sjikt, men det ble usynliggjort» sier Torstensen (Kommunal Rapport 5/14 s.11).

## **1.2 Problemstilling**

I denne oppgaven er fokuset på hvorfor Helse- og omsorgsavdelingen i vår kommune valgte å gå fra tonivåmodell til en blandet modell. Denne modellen har flere nivå og dermed mer byråkrati. I vår oppgave vil vi fokusere på den formelle organisasjonsstrukturen. De sentrale temaene for studien er hvorfor et nytt ledernivå ble innført og hvordan implementeringen gikk for seg. Til slutt kommer vi inn på hvilke erfaringer avdelingen har til nå, uten at det skal oppfattes som en evaluering. Det er viktig å være klar over at den strukturelle endringen er ny, og at prosessen fremdeles pågår. Man må forvente at det tar lengre tid før en kan se klare effekter av slike grep. Vi har valgt følgende tittel og problemstilling som utgangspunkt for denne oppgaven:

### ***Hvordan komme «Tett på»?***

*Hva var bakgrunnen for innføringen av et nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen, hvordan ble prosessen gjennomført og hva er erfaringene til nå?"*  
*- en casestudie i egen organisasjon*

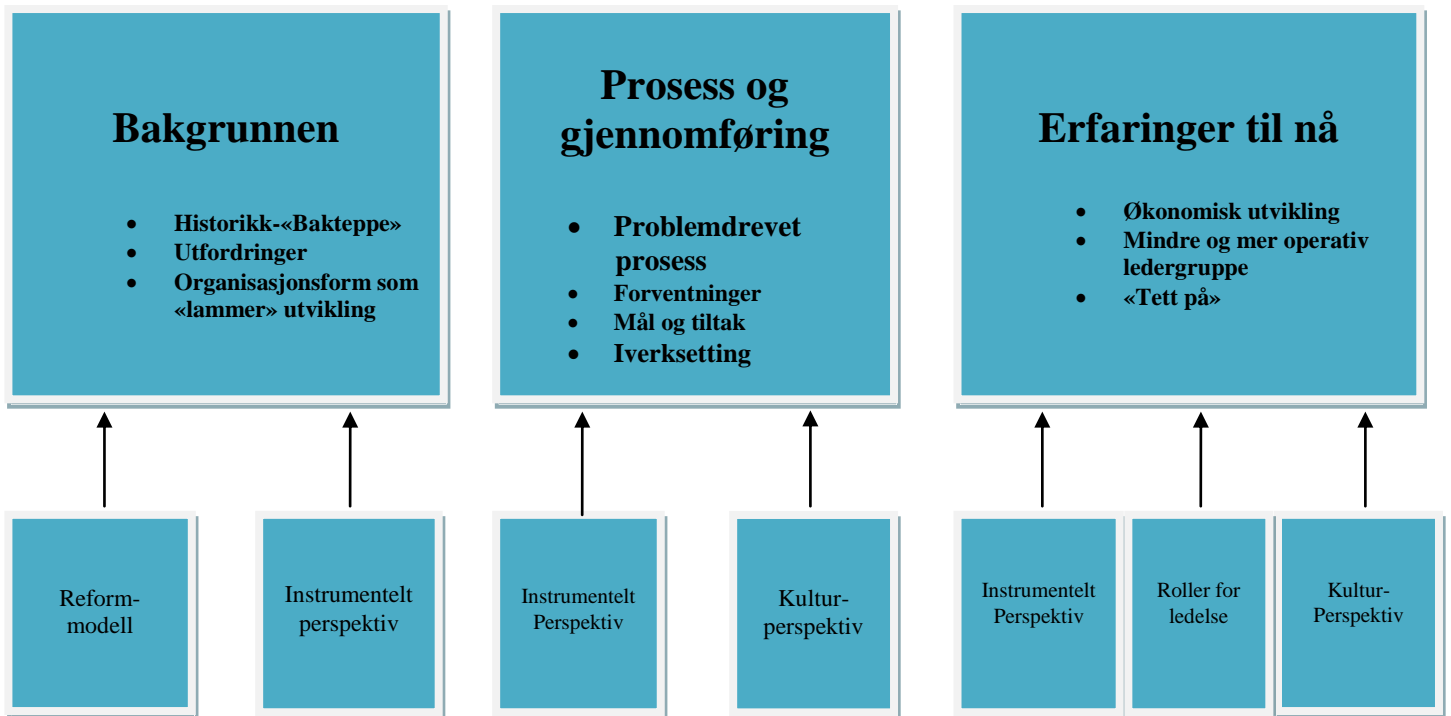
Problemstillingen vil belyse ulike aspekter og utfordringer ved både tonivåmodellen og den endelige lederstrukturen i vår kommune. Begrepet «tett på» ble etter hvert et viktig begrep mye benyttet i organisasjonen. Dette inspirerte oss til å bruke det i tittelen på oppgaven. Innholdet i begrepet vil vi komme tilbake til senere, men kort fortalt handler det om en ledelse som er tett på sine medarbeidere og de prosesser som pågår i avdelingen. Vi vil belyse problemstillingen vår ut fra følgende emner i den strukturelle endringen: Bakgrunnen, gjennomføringen og erfaringer til nå.

Tidsrommet for vår forskning er illustrert i figuren under:



Vi vil anvende relevant teori for å besvare problemstillingen.

Figuren nedenfor gir en forenklet fremstilling av det vi ønsker å belyse i oppgaven:



## **1.3 Teori og metode**

I teorikapitlet vil vi presentere den teoretiske tilnærmingen til vår problemstilling og vår case. Vi har valgt å se litt på ulike former for organisering. Deretter tar vi for oss Torstensens reformmodell og det presset som offentlige organisasjoner blir utsatt for.

Selve prosessen vil vi betrakte ved hjelp av det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet. Til sist kommer vi inn på de erfaringene avdelingen har gjort seg til nå. Dette vil vi betrakte i lys av instrumentelt perspektiv og kulturperspektivet. I tillegg vil vi redegjøre for Strands roller for ledelse, og hvordan vi ser disse i forhold til de ulike ledernivåene i vår avdeling.

For å belyse problemstillingen har vi benyttet oss av intervju som metode. Vi har samlet kunnskap ved å snakke med virksomhetsledere, stabsmedlemmer, områdeledere og kommunaldirektøren. I tillegg har vi tatt med offentlige dokumenter og interne dokumenter om organiseringen av Helse- og omsorgsavdelingen. Til sammen utgjør dette det empiriske grunnlaget for å besvare vår problemstilling. Tolkningen av de empiriske funnene er basert på tre hovedtema: Bakgrunn for endringen, implementeringen av nytt ledernivå og erfaringer til nå.



## **2.0 Case**

*«Den som kryper for dem han har over seg, tramper som regel på dem han har under seg»*

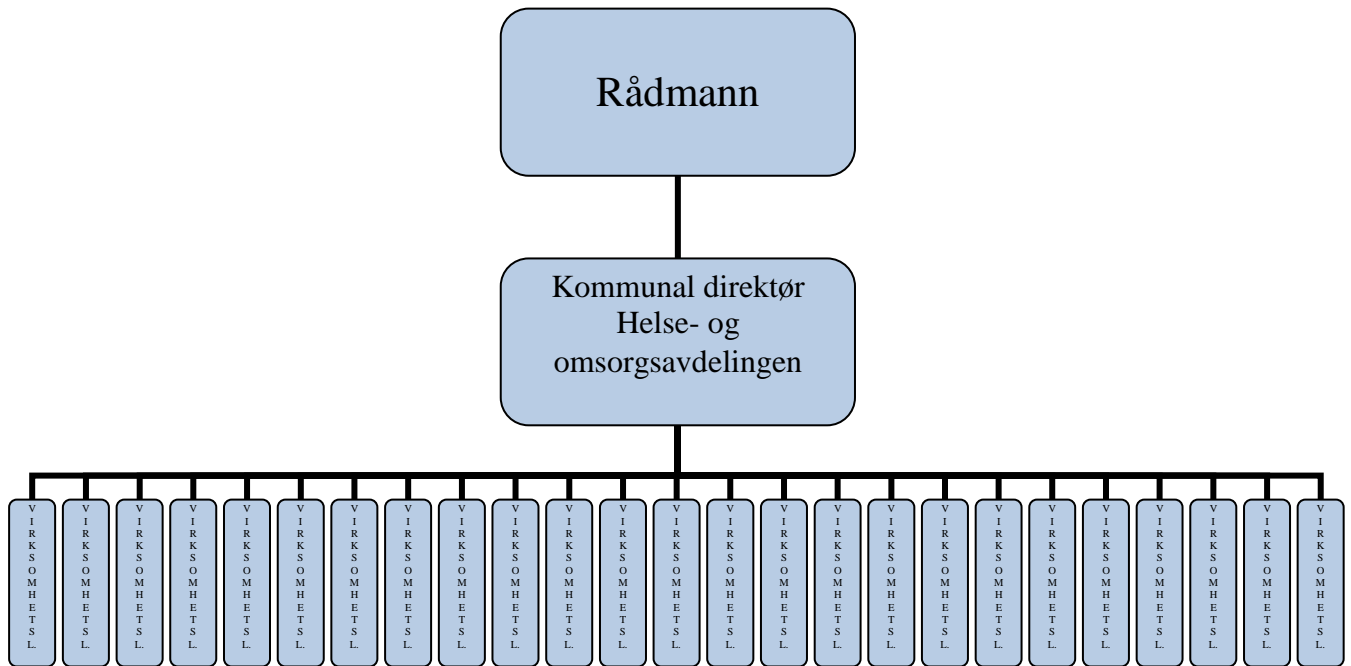
*-Helge Brattgård-*

*(Svensk teolog og biskop i Skara stift. 1920-2007)*

### **2.1 Begrunnelse for problemstilling**

Vi har valgt Helse- og omsorgsavdelingen i en mellomstor kommune som empirisk case for å belyse vår problemstilling. Vår casestudie er en studie av en enhet, denne er Helse- og omsorgsavdelingen. Dette står i motsetning til komparative, sammenlignende studier. Metoden har vært kritisert for dens svakheter ved blant annet at det er vanskelig å utlede generelle betraktninger om gruppen på bakgrunn av en studie av kun en enhet (Store Norske leksikon).

Vi som skriver denne oppgaven jobber som virksomhetsledere i Helse – og omsorgsavdelingen i den mellomstore kommunen. Historien fra Larvik drar vi kjensel på fra egen kommune. Vi hadde heller ikke en rendyrket tonivåmodell. I år 2000 vedtok Bystyret å legge ned helse- og sosialdistriktene samtidig som de slo sammen stabene. På den tiden het avdelingen Helse – og sosialavdelingen. Dette ble gjort med bakgrunn i en handlingsplan hvor lederstrukturen ble endret fra fire nivå til to nivå. Tidligere bestod hierarkiet av kommunaldirektør på toppen, deretter ledere for helse- og sosialdistriktene. Videre ledere for fagkontorene, som under seg igjen hadde ulike seksjoner og soner. I tonivåmodellen ble dette endret til kommunaldirektøren øverst, med ledere for driftsenheter under seg. Disse ble kalt virksomhetsledere.



*Organisasjonskartet fra 2000-2010 i Helse- og sosialavdelingen.*

Etter innføringen av tonivåmodellen fikk kommunaldirektøren 24 virksomhetsledere som rapporterte direkte til seg. Dette vedtaket skulle i utgangspunktet gjelde alle tre avdelingene. Disse var Helse -og sosialavdelingen, Oppvekst – og kulturavdelingen, samt Teknisk avdeling. Oppvekst – og kulturavdelingen endret ikke sin struktur, men beholdt leder for skole, barnehage og kultur. Teknisk avdeling beholdt også sine områdeledere. På grunn av oppgavens omfang, har vi ikke fokusert på årsaken til dette. Helse og - sosialavdelingen gjennomførte vedtaket.

## 2.2 Den politiske saken

Kommunaldirektøren i Helse- og sosialavdelingen har det overordnede ansvar for en samlet avdeling. Dette innebærer ansvar for at de beslutninger og bestillinger som kommer fra det politiske systemet blir utført. Denne stillingen innebærer ansvar for det totale budsjettet for avdelingen. I tillegg har hun ansvaret for kvaliteten på de tjenestene avdelingen utfører. I 2009 ble det ansatt ny kommunaldirektør i Helse- og sosialavdelingen i vår kommune. Hun kom fra en stor organisasjon i det offentlige helsevesenet.

I 2010, etter noen år med tonivåmodellen, ønsket kommunaldirektøren for Helse – og sosialavdelingen å endre lederstrukturen i avdelingen slik at avdelingen skulle få en mindre og mer operativ ledergruppe. Det ble erkjent at lederspennet var for stort i forhold til å være «tett på» i den daglige drift. Det ble videre laget et forslag til Bystyret som innebar opprettelse av 3 nye stillinger. Disse var stabsleder, hjemmetjenesteleder og institusjonsleder.

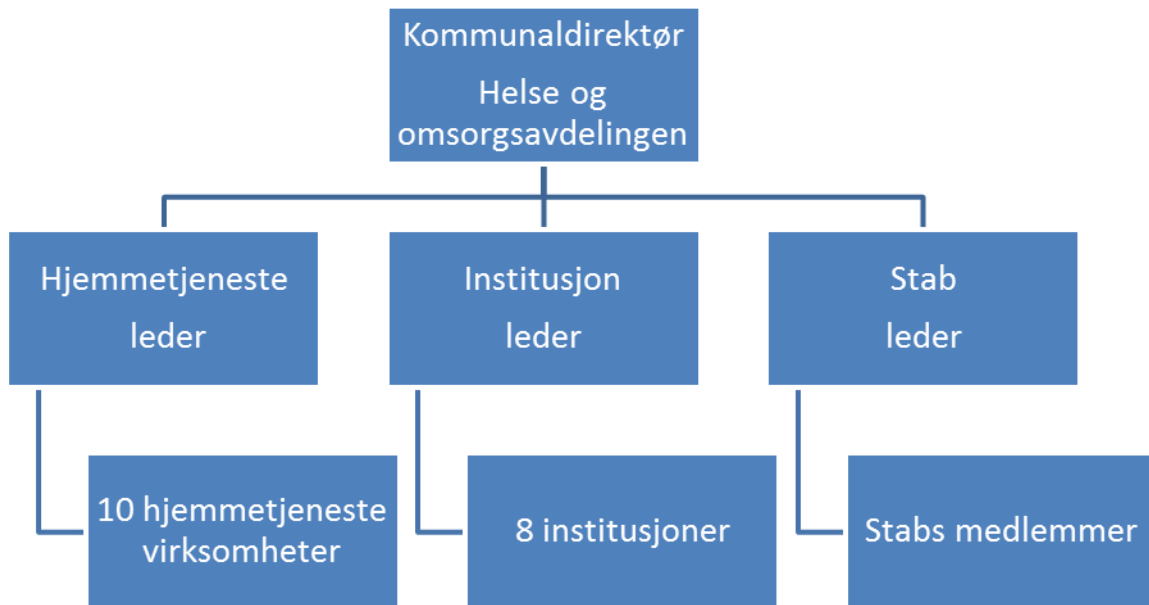
I tillegg til kommunaldirektøren sitt ønske om å være «tett på», kommer det fram i saksframlegget til bystyret at avdelingen hadde store budsjettmessige utfordringer. Dette i form av krav og forventninger til levering av tjenester innenfor gitte rammer. Avdelingen var i behov av større fleksibilitet og evne til oppgaveløsning tilpasset raske endringer i tjenesteproduksjonen. I denne sammenhengen ble begrepet «tett på» lansert i organisasjonen. Det skulle handle om å være i stand til å gjøre raske grep fra ledelse til utøvende ledd.

En intern arbeidsgruppe bestående av virksomhetsledere, ga innspill til kommunaldirektøren om endringer i strukturen i avdelingen. Arbeidsgruppen mente den nye ledergruppen burde være tverrfaglig sammensatt. De ønsket at fagområdene legetjeneste, fysioterapi/rehabilitering/forebygging, rus/psykiatri, hjemmetjeneste, institusjon, tildelingskontor og stab skulle representeres. Kommunaldirektøren syntes en ledergruppe på 8 personer var for mange og ønsket å starte med en mindre gruppe og heller supplere med fagpersoner ut fra problemstillingene.

Bystyret godkjente det framlagte forslaget som innebar et nytt ledernivå i Helse- og sosialavdelingen. Avdelingen ble senere kalt Helse- og omsorgsavdelingen. I det videre vil vi bruke denne benevnelsen.

I 2010 fikk alle virksomhetsledere og stabsmedlemmer i vår avdeling en ny leder å forholde seg til. Fra å rapportere direkte til kommunaldirektøren skulle virksomhetslederne og stabsmedlemmene nå henvendelse seg til leder for hjemmetjenestene, leder for sykehjemmene og leder for kommunaldirektøren sin stab.

Organisasjonskartet ble endret og så nå slik ut:



*Organisasjonskart Helse- og omsorgsavdelingen fra 2010*

## 3.0 Teori

*«Massene vil følge en leder som marsjerer over tjue skritt foran, men hvis han er tusen skritt foran, ser de han ikke og følger han ikke»*

*-George Brandes-*

*(Dansk kritiker og litteraturforsker, 1842-1927)*

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere den teoretiske tilnærming til vår problemstilling og vår case. Vi har valgt litteratur vi anser som relevant innen feltet organisasjonsteori.

Tittelen på vår oppgave er:

#### ***Hvordan komme «Tett på»?***

*Hva var bakgrunnen for innføringen av et nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen, hvordan ble prosessen gjennomført og hva er erfaringene til nå?*

*- en casestudie i egen organisasjon*

For å belyse disse spørsmålene vil vi først se på ulike former for organisering. Vår oppgave handler om endring av organisasjonsstruktur for å oppnå bestemte mål. Det er derfor viktig å ha en bakgrunnsforståelse for noen av de ulike organisasjonsformene.

Deretter vil vi ta for oss Torstensens reformmodell og det presset som offentlige organisasjoner kan bli utsatt for. Dette for bedre å forstå bakgrunnen for endringen.

Selve prosessen vil vi betrakte ved hjelp av det instrumentelle perspektivet. Vi mener dette er særlig egnet til å forstå hvorfor, og hvordan prosessen ble igangsatt. Vi vil også betrakte prosessen i lys av kulturperspektivet. Dette mener vi er relevant for å forstå hvilken retning prosessen utvikler seg i. Til sist kommer vi inn på de erfaringene avdelingen har gjort seg til

nå. Her vil vi benytte det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet. Vi vil i tillegg redegjøre for Strands roller for ledelse, og hvordan vi ser dette i forhold til de ulike ledernivåene i vår avdeling.



Figuren nedenfor viser en forenklet fremstilling av oppbyggingen i dette kapitlet:



## 3.2 Organisasjonsformer

Vi har i dette kapitlet valgt å fokusere på de organisasjonsformene som er relevant for vår oppgave.

### Webers byråkratiske organisasjonsform

Organisasjoner kan utformes på mange ulike måter. Den mest brukte er Webers byråkratiske organisasjonsform (Christensen et al 09) Siden 1800-tallet har dens hierarki, arbeidsdeling, prosedyrer og rutinepreg vært dominerende. Her finner vi karriere-systemet hvor en kan stige i gradene. Arbeidsdelingen grupperes i ulike enheter og knyttes til konkrete posisjoner.

Christensen et al (09) forklarer at både horisontal og vertikal spesialisering, samt vertikal samordning er å finne i byråkratiet. Strand (12) forklarer at denne organisasjonsformen har flere nivåer, klare regler og en formell autoritet på toppen. Man er styrt av reglene, og nivået over har styring med arbeidsprosesser i nivået under. Han mener videre at byråkratiets innebygde struktur gjør direkte ledelse overflødig da strukturene i seg selv opptre disiplinerende. Lederen har stor autoritet, men relativt lite spillerom da denne organisasjonsformen sjelden er innstilt på endring. Man må derimot forholde seg til en omverden som er risikofylt og i stadig endring. Hovedoppgaven i byråkratiet er å ivareta organisasjonens virksomheter, og hindre uønskede avvik. Ledelse her kan innebære nye løsninger og innovasjoner. Christensen et al (09) mener at i en organisasjonsform som innebærer hierarki, bør utformingen av organisasjonsstrukturen skje ved ulike former for spesialisering og samordning.

Vår kommune hadde slik struktur tidligere, gjennom etatsmodellen. Den forsvant ved innføringen av tonivåmodellen. Endringen som nå ble iverksatt, førte på ny til en organisering som ligner den byråkratiske modellen. I oppgaven vil vi derfor betrakte vår nye modell i lys av slik organisering.

## **Flat struktur**

Mange organisasjonsformer kan være supplement eller alternativ til byråkratisk form. Et ytterpunkt er flat struktur. Denne organisasjonsformen er helt uten over – eller underordning i hierarkiet, men man har heller flere posisjoner og underenheter på samme nivå (Christensen et al 09). Vår kommune ønsket å redusere hierarkiet ved å innføre en flatere struktur i 2000 ved innføring av tonivåmodellen. Flat struktur begrunnes i prinsipper om resultatrettet ledelse hentet fra næringslivet. Myndighet og ansvar flyttes nedover i administrasjonen. Delegering av myndighet skal utløse mer engasjement og gi mer kunde- eller brukerorientering. Ansvar og roller skal klargjøres og ledelse skal skje gjennom mål, ikke ved instruksjoner. Utflatingen startet da kommuneloven slapp kommunenes organisering fri i 1992 og skjøt fart rundt år 2000 (KS/ Agenda Kaupang, 2010).

## Enkel versus kompleks struktur

Christensen et al (09) forklarer at offentlige organisasjoner kan ha enkel eller kompleks struktur. I enkel struktur er det få posisjoner, underenheter eller oversiktlige forbindelser. I kompleks struktur finner vi derimot mange nivå og enheter. Koblingene kan være både vertikale og horisontale. Jo større organisasjonen er, og dess flere antall ansatte, jo større er sjansen for en kompleks struktur. Strand (09) viser til at selv om rammene for organisasjonen kan være lite synlige, er de ofte kjente og reelle for dem som er innenfor. Organisasjonene er både faste og strukturelle, men også flytende og prosessuelle. Han sier videre at organisasjoner kan oppfattes som objektive størrelser, mens de likevel er skapt etter subjektive prosesser og dermed sosialt konstruert. Strand (09) sier organisasjonsstrukturene vanligvis er åpne systemer. Offentlige organisasjoner er påvirket av omgivelsene og kan i stor grad påvirke disse selv også. Valg av organisasjonsform avhenger av organisasjonens handlingsmiljø og oppgaver.

## 3.3 Reformmodellen

Her ønsker vi å gå nærmere inn på Torsteinsen sin reformmodell (Torsteinsen 12) som vi har gjengitt i sin helhet på slutten av kapitlet. Først vil vi beskrive hvordan Christensen et al (09) skiller mellom **reformer** og **endringer**. Reformen beskriver de som aktive og bevisste forsøk på å endre strukturer, kultur eller andre trekk ved organisasjonen. Endringer er det som faktisk skjer gjennom slike prosesser. Ikke alle reformer fører til endring, og ikke alle endringer skjer som følge av reformer. De sier videre at reformer og endringer i offentlige organisasjoner kan skje samtidig, delvis frakoblet hverandre. Mens reformer ofte kommer fra ledelsen, vil endringer som regel skje nedenfra i organisasjonen.

Vi ønsker å se på tanken bak reformmodellen. De kommunene som innfører resultatenhetsmodellen begrunner dette gjerne ut fra behovet for å spare penger og få mer tjenesteyting ut av hver krone. De har også et behov for omstilling. Dette gjelder både i forhold til ytre og indre utfordringer.

I følge Torsteinsen (12) har de fleste kommuner problemer ved at organisasjonsformen og ledelsesformen hemmer omstilling. Han er opptatt av å skille mellom de såkalte



reformatørene og hjelperne. Reformatørene er opptatt av å finne en løsning på problemene. I mange sammenhenger kan dette være økonomien. Hjelperne peker ofte på flere utfordringer. Hjelperne er opptatt av å finne «diagnosen», men ser også viktigheten av å finne en «kur» for å lindre symptomene. Hjelperne opplever hele tiden å stå i en skvis mellom reformatørene og den rollen de har som hjelpere. De har et kontinuerlig press fra flere forhold.

Vi ønsker nå å beskrive de ulike former for press som gjør at en omstilling er nødvendig (Torsteinsen 12).

Torsteinsen (12) poengterer at de fleste kommuner opplever å bli omtalt i ulike medier. Ofte omhandler det økonomi. Utgiftene er gjerne større enn inntektene, spesielt i helse- og omsorgssektoren. Ansatte i denne sektoren merker kravene til innbyggerne i forhold til hvordan de mener de har krav på hjelp fra det offentlige. Dette **forventningspresset** merkes ikke bare fra innbyggerne og media, men også fra statlige myndigheter. Både Fylkesmannen og ulike departement går kommunene i sømmene og sammenligner gjerne kommunene med hverandre. Kommunene blir utsatt for spørreundersøkelser i forhold til brukertilfredshet. De blir også målt i forhold til hvor mye kommunen yter kontra ressursene den bruker.

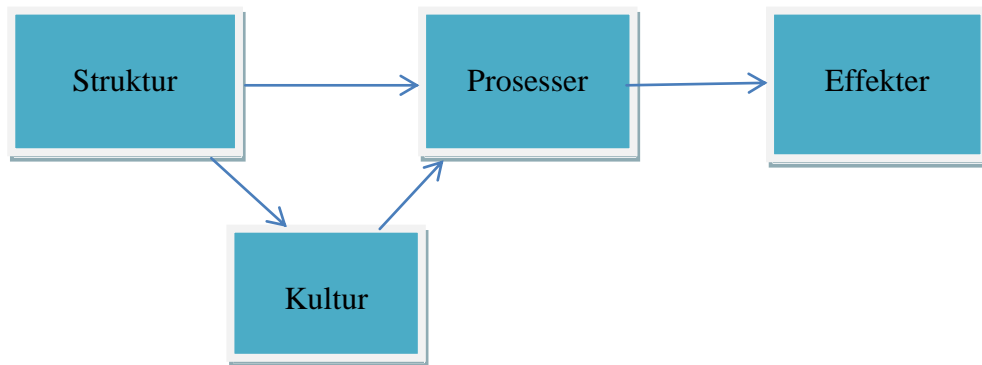
Det **finansielle presset** er merkbart i de fleste kommunene. Årsaken er nok først og fremst at mange kommuner har brukt opp eventuelle sparepenger, og at innbyggerne lever lenger og trenger mer pleie og hjelp fra kommunen. Et tredje forhold kommunene opplever press i forhold til er **legitimeringspresset** som oppstår som følge av lav valgdeltakelse, lav interesse for politiske verv og som tidligere nevnt den økende kritiske oppmerksomhet i media.

Det siste forholdet Torsteinsen (12) skriver om er **sentraliseringspresset**. Dette er som en følge av statlig initierte reformer. Det er økt øremerking og mer detaljert regulering av kommunal oppgaveløsning. Kommunene har liten handlefrihet etter at statens ordre er oppfylt. Det aller meste er lovpålagte tjenester. Hvis en fortsatt har ressurser igjen etter at de lovpålagte tjenestene er utført, kan en selv råde over de resterende midlene. Det finnes mange ulike typer prosjekter en kommune kan søke støtte til. Utfordringen er ofte at kommunene må stille med egenfinansiering og forplikte seg til videreføring etter prosjektets slutt. Det resulterer i at få søker støtte og Fylkesmannen etterspør stadig søknader. Dermed utsettes fristene da de ikke får brukt opp midlene.

Torstensen (12) viser til at et stort antall kommuner har tatt i bruk reformmodellen:

Selv om tallene er litt usikre tyder data fra KRD`s (Kommunal- og regionaldepartementet) organisasjonsdatabase på at minst 10-12 % av norske kommuner hadde adoptert resultatenhetsmodellen i 2000. To år senere oppgis andelen å være kommet opp i knappe 30 %. I følge nyere registreringer regner vi med at ca. 42 % av norske kommuner nå har tatt modellen i bruk. (Torsteinsen 2012, s. 76)

Modellen nedenfor viser en fremstilling av Torsteinsens (12) reformmodell:



*Reformmodell s. 17 i boken Resultatkommunen*

Reformmodellen er bygd opp av elementene struktur, kultur, prosess og effekter. Disse er forhold som vi kommer nærmere inn på senere i oppgaven.

### 3.4 Det instrumentelle perspektivet

Christensen et al (09) viser til to tilnærminger på organisasjonsteori i offentlig sektor; strukturell-instrumentell tilnærming og institusjonell tilnærming. Den **institusjonelle tilnærmingen** forklarer de med at organisasjonen har egne institusjonelle regler, verdier og normer. Dette gjør at de som jobber her har innflytelse på hvilke beslutninger som tas, og at de ikke automatisk underkaster seg styring og tilpasser seg lederne.

Det **instrumentelle perspektivet** innebærer derimot at en ser organisasjonen som et verktøy til disposisjon for lederne. Rammen ligger i den formelle organisasjonsstrukturen. Denne påvirker hvilken evne man har til å realisere bestemte mål og verdier. Alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. Likevel har de fleste organisasjoner institusjonelle trekk. Det instrumentelle perspektivet har relevans for denne oppgavens problemstilling og vi vil derfor utdype det nærmere.



Denne tradisjonen har en antakelse om at organisasjoner utelukkende er midler for å oppnå mål. Det er vanlig å betrakte organisasjonen som verktøy eller en maskin. Maskinmetaforen innebærer et syn på organisasjonen som sammensatt av deler som sammen jobber mot felles mål (Røvik 98). Optimal måloppnåelse sikres med kontroll, hierarki og planlegging. Den formelle organisasjonsstrukturen definerer dermed beslutningsatferd, arbeidsdeling og myndighet.

Det instrumentelle perspektivet har en lang tradisjon i samfunnsvitenskapen. Særlig innvirkning har Max Webers analyser av byråkratiet som organisasjonsform.

Christensen et al (09) deler det instrumentelle perspektivet i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. De forklarer at den **hierarkiske varianten** legger vekt på mål og kunnskaper, samt mål-middel-sammenhenger. Her må aktørene ha makt til å oppnå sine mål. Strukturene i hierarkiet gir lederen makt i kraft av sin posisjon. **Forhandlingsvarianten** forklarer de med en organisasjon som er sammensatt av enheter med delvis motstridende mål og kunnskaper. Her vil ingen aktører på egenhånd kunne oppnå sine mål uten å la seg påvirke av forhandlinger. Det må inngås kompromisser med de andre aktørene. Her vil konsekvenslogikk være fremtredende. Den formelle organisasjonsstrukturen består av et sett regler for hvem som gjør hva, og hvordan oppgaver bør, og skal løses. Her er sterkt innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner.

I det instrumentelle perspektivet er **konsekvenslogikken** fremtredende. Christensen et al (09) forklarer konsekvenslogikken med at organisasjonen har et klart mål, og jobber for å oppnå dette målet. utfordringer oppstår dersom det er avstand mellom det en ønsker å oppnå, og det som er den opprinnelige tilstanden. Problemløsning vil da innebære tiltak, eller formålsrasjonelle handlinger, for å redusere denne avstanden.

Gjennomføring av tiltak består av fire hovedelementer: Hva er målet eller problemet? Hvilke alternativer fins? Hva er konsekvensene? Hvilke beslutningsregler fins?

**Fullstendig formålsrasjonalitet** innebærer at organisasjonen har helt klare mål og fullstendig oversikt over alternativene. Deretter kommer beslutningsregler som innebærer mest mulig måloppnåelse. Likevel ser vi at dette i praksis sjelden lar seg gjøre. Studier viser at organisasjoner som regel ikke opptrer slik, særlig offentlige, da disse i stor grad har mange hensyn å ta. En har altså en noe **begrenset rasjonalitet**. Dette innebærer at organisasjonens mål blir uklare. I tillegg fremstår de som inkonsekvente, og de problemene en står overfor er komplekse. Oversikt over alternativer og beslutningspremisser blir ufullstendig. Mål-middelsammenhengene blir uklare. Beslutninger blir dermed ikke optimale, men mer tilfredsstillende.

### 3.5 Kulturperspektivet

Christensen et al (09) deler det institusjonelle perspektivet i **myteperspektivet** og **kulturperspektivet**. De er basert på en logikk om hva som er passende. Personene i organisasjonen handler utfra en forestilling og erfaring om hva som har fungert tidligere. Dette oppleves dermed som rimelig og akseptabelt innen organisasjonens grenser. Vi vil i denne oppgaven se nærmere på kulturperspektivet og forklare hvorfor dette er relevant i forhold til vår problemstilling.

Christensen et al (09) sier at **organisasjonskultur** kan forstås som uformelle normer og verdier som vokser frem over tid. De har betydning i livet, og for det formelle i virksomheten. Det er et viktig skille mellom formelle og uformelle normer. Disse regelsettene er ulike i bakgrunn og virkemåte, men påvirker likevel hverandre gjensidig. Mens de uformelle vokser gradvis frem, vil de formelle normene utvikles som verktøy. På den ene siden gjør dette organisasjonen mer kompleks, samt mindre fleksibel og tilpasningsdyktig. På den andre siden blir det sosiale fellesskapet styrket, noe som utgjør en kvalitet til å løse andre oppgaver.



Organisasjonskulturen er gjerne noe som «sitter i veggene» (Christensen et al 09). Den kan dermed være vanskeligere å lære enn de formelle reglene. Logikken om hva som er kulturelt passende kan være et resultat av læring og av hva man har erfart. Hvor nylig eller hyppig normen har vært brukt, er også avgjørende. Organisasjonen tilpasser seg press både innenfra og utenfra. Disse prosessene er ikke planlagte, og kultur og «sjel» vil utvikle seg naturlig. Det indre presset skapes av de som jobber der. Da personene som arbeider i organisasjonen kan være ulike, kan de uformelle normene og organisasjonens kultur bli nokså kompleks. Det ytre

kommer fra omgivelsene utenfor. Her påvirkes organisasjonen mest av dem man er særlig avhengig av, som for eksempel eiere eller brukere. I tillegg kan det andre har erfart som nyttig, generaliseres som nyttig for alle. Erfaringer kan anses som relevante fordi en står i akkurat samme situasjon selv. Det typiske her er at en sjekker ut hvordan man har løst ulike oppgaver i andre land, kommuner eller lignende organisasjoner.

Christensen et al (09) sier at selv om en har godt etablerte regler og identitet i offentlig sektor, er det grunn til å tro at kompleksiteten i offentlig politikk, fører til inkonsekvente beslutninger og mangfold. Dette kan skape problemer for ledelse i offentlig sektor, men samtidig gi en fleksibilitet. Fleksibiliteten kan ligge i at man får forskjellige måter å løse utfordringer på, og dette kan tilfredsstillere ulike syn og standpunkt.

Forfatterne viser til ulike meninger om hvorvidt kultur er noe som bevisst kan skapes eller designes av lederne. De viser videre til at kulturen er «sti-avhengig». Det vil si at de historiske røttene er av betydning. For ansatte, kanskje i sær ledere i offentlig sektor, pekes det på utfordringer knyttet til det å være lojal overfor de normer som skapes av politikerne som er i posisjon. Samtidig skal de stille seg nøytrale overfor de partipolitiske vurderingene som blir gjort. For ledere kan kulturen være både til hjelp og til hinder. På den ene siden vil tradisjoner og innarbeidede regler være nyttig da en del områder vedlikeholder seg selv. I forhold til endringer vil kulturen likevel kunne virke som hinder, spesielt dersom endringene innebærer en trussel for kulturens kjerne. Ledere bidrar til både rutinemessige avgjørelser og kritiske avgjørelser. De kritiske avgjørelsene vil være de som endrer eller omdefinierer organisasjonens rolle eller misjon.

### 3.6 Roller for ledelse

Strand (12) redegjør for ulike roller ledelse. Rollene er komplementære og som leder må man regne med å gå ut og inn av dem, avhengig av situasjonen. **Produsentfunksjonen** er den første. Her er fokuset på produkt, ytelse og service. Den neste er **administratorfunksjonen**. Denne handler om styring gjennom strukturer, regler og rutiner. Dernest har vi **integratorfunksjonen**. Det sentrale her er utvikling av verdier, felleskap og mål. Kommunikasjon er sentralt. Den siste er **entreprenørfunksjonen**, eller strategen. Vi kan anta at den mest sentrale for kommunaldirektøren ved innføring av nytt ledernivå, var entreprenøren. Vi vil derfor utdype denne nærmere.



**Entreprenørens** oppgave er å skape strategier og visjoner. Hun holder **oppsyn** med sine omgivelser, slik at hun kan bearbeide egen organisasjon. Målet er å **skape muligheter** for langsiktig overlevelse. Strand (12) sier dette skjer gjennom et kontinuerlig fokus på fornyelse, aktiv tilpasning og vellykket forståelse i organisasjonen. Han påpeker tendensen er at en ofte oppfører seg som om morgendagen blir lik dagen i dag.

Andersen (forelesning 13) presenterer oss for begrepet **innovatør**. Han sier en viktig del av strategi- og endringsarbeid, er å bestemme seg for hva en vil. Begrepet innovatør beskriver en strategisk leder som er grensesprengende og kreativ. Her er det ikke bare snakk om å videreutvikle og foredle det en allerede har, men mer å etablere ny tenking og nye metoder. Den strategiske lederen utvikler dermed nye måter å levere tjenesten på. Slik innovasjon krever kreative prosesser med nyskaping (Andersen, forelesning 13).

Strand (12) sier en kan stille spørsmål med om det skal ledes i offentlig sektor. Han forklarer dette med at offentlig sektor er preget av tregt byråkrati og strenge normer. Han sier dog at de siste års reformer for effektivisering, har ført til at ledelse i det offentlige er høyst aktuelt. Han peker videre på at det er viktige forskjeller mellom privat og offentlig sektor i forhold til entreprenørfunksjonen. En av de viktigste forskjellene er at offentlig sektor ikke nødvendigvis er preget av nyskaping i seg selv, men heller styrt av politiske strategier og retninger.

I dette kapitlet har vi sett på de teoretiske verktøyene vi vil bruke til å drøfte vår problemstilling. En grunnleggende forståelse for relevante **organisasjonsformer** er nyttig for å forstå hvordan organisasjoner kan bygge sine strukturer. Det er mange organisasjonsoppskrifter å velge mellom. **Reformmodellen** viser oss en nyttig fremstilling av hvordan strukturer og prosesser påvirkes av kultur og dermed de effekter en får ut av reformarbeidet.

Vår studie er en reorganiseringsstudie. Med det forstår vi en studie som tar for seg en prosess hvor de formelle strukturene i organisasjonen endres. Vi har derfor fokus på *hvorfor* prosessen igangsettes og *hvordan* den gjennomføres. Her velger vi det **instrumentelle perspektivet**, da dette er nyttig for å belyse disse spørsmålene.

Vi tar også for oss de **erfaringer** en ser til nå. Reformen og endringer i organisasjoner lar seg ikke utelukkende styre av endringer i organisasjonskartet. Hennestad et al (12) sier at organisasjonskartet i seg selv ikke har styringskraft, men det viser hvem som besitter de ulike posisjonene. Ledere kan, i følge Strand (12), inneha ulike **roller**. Disse benytter vi oss av i drøftingen. Organisasjonsteorien forteller oss at kulturen og menneskene i organisasjonen påvirker endringer som iverksettes. Derfor ønsker vi å bruke **kulturperspektivet** i vår fremstilling.

I neste kapittel vil vi redegjøre for valg av metode i vår forskning.



## 4.0 Metode

«Jeg vil ikke ha ja-folk rundt meg. Jeg vil alltid høre sannheten, selv om det betyr at de som sier den, får sparken»

-Samuel Godwyn-

(Amerikansk filmprodusent. 1879-1974)

Metode er et redskap for å samle inn informasjon og kan defineres som «en fremgangsmåte for å frembringe kunnskap eller etterprøve påstander som fremsettes med krav om å være sanne, gyldige eller holdbare» (Dalland 2007, s 81). Metode er en systematisk fremgangsmåte for å forstå hvordan mennesker opplever situasjoner. Innenfor samfunnsvitenskapen skiller en gjerne mellom *kvalitative* og *kvantitative* metoder. Vi har valgt kvalitativ metode og intervju i vår oppgave. Dette fordi vi mener den metoden er best egnet til å besvare spørsmålene i vår problemstilling.

### Kvalitative metoder – Intervju

Kvalitativt orienterte metoder «tar i større grad sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste» (Dalland 2007, s 82), som for eksempel et intervju. De kvantitative metodene, for eksempel spørreundersøkelser, vil forme informasjon til målbare enheter som kan gjenspeiles i prosenter og mengde.

Vi har valgt å bruke strukturert intervju som er en kvalitativ metode. Bakgrunnen for vårt valg av metode er ønsket om blant annet å få frem *dybde* i undersøkelsen. Vi vil også få frem *forståelsen* av hvilke forventninger kommunaldirektøren og hennes mellomledere hadde før innføringen. Vi vil også undersøke i hvilken grad disse er innfridd. Det samme ønsker vi å undersøke blant virksomhetslederne og stabsmedlemmene. Vi ønsker å finne sammenhenger og *helhetsbilde* om forventninger og resultat, med *nærhet til feltet* (Dalland 07).



Intervju gir oss mulighet til å avvike fra de fastsatte rammene. Dette bidrar til økt fleksibilitet knyttet til utfordringer som kan dukke opp underveis. Vi har hatt muligheten til å utdype våre spørsmålsformuleringer og gi forklaring på de ulike spørsmålenes hensikt. For å gjøre intervjuene troverdige og datamaterialet gyldig, har vi lagt ned mye arbeid i å utforme en god intervjuguide. Det ble utarbeidet en intervjumal for kommunaldirektørens ledergruppe og en for fokusgruppene. Disse følger vedlagt som henholdsvis vedlegg 1 og vedlegg 2

## **Informanter**

Ved valg av informanter har vi gjort et *strategisk utvalg*. Intervjuobjektene har *relevans* til problemstillingen i form av sin tilhørighet til Bodø kommune sin Helse- og omsorgsavdeling. De har gjort seg erfaringer over tid og vurderes som best egnet til å belyse problemstillingen vi fokuserer på. Vi har valgt å dele informantene inn i fire fokusgrupper som representerer de tre tjenesteområdene i vår avdeling; hjemmetjeneste, sykehjem og stab. I tillegg har vi valgt å intervju kommunaldirektøren og hennes tre nærmeste medarbeidere; leder for hjemmetjenestene, leder for sykehjemmene og stabsleder. Kommunaldirektøren har en helsefaglig utdannelse med flere videreutdanninger. Mange av intervjuobjektene er sykepleiere med videreutdannelse i ulike retninger. I tillegg har flere videreutdanning innen ledelse. Alle har lang fartstid som ledere på ulike nivå. Stabsmedlemmene har arbeidet i Helse – og omsorgsavdelingen i mange år og har lang erfaring fra stabsarbeid.

Intervjuene er forsøkt gjort mest mulig *pålitelig*. Det er laget strukturerte spørsmål som fokusgruppene fikk i forkant av intervjuet. Vi var begge til stede ved gjennomføringen av intervjuene. En stilte spørsmålene og den andre tok notater. Det ble gjennomført likt i alle

intervjurundene. Det kan være feilkilder i form av at vi valgte å notere svarene, for så å renskrive disse. Renskriving av intervjuene er gjort kort tid etter gjennomføringen for å sikre best mulig kvalitet på innsamlet informasjon. Vi tok opp alle intervjuene og opptakene ble brukt under renskrivingen for deretter å bli slettet.

### **Styrker og svakheter ved metoden**

En svakhet ved metoden er at intervjuobjektene er intervjuet av kollegaer i samme avdeling. En annen utfordring er at vi som forskere ikke har distanse til feltet vi har studert. På den andre siden kan nærhet til feltet være en fordel, fordi vi har mye kunnskap om informantenes arbeidssituasjon. Dette gir god innsikt i hvilke utfordringer informantene står overfor. Denne bakgrunnen og kompetansen kan være en fordel i utformingen av relevante spørsmål. Det gir også en mulighet for dypere refleksjon rundt problemstillingen når vi kommer til analysekapittelet. Det er imidlertid avgjørende at vi er bevisst vårt nære forhold til fagfeltet og åpent gjør greie for dette. Ulempene med intervju er at det er tidkrevende og at intervjuerne kan ha påvirkning på informantenes svar.

En mulig feilkilde ved intervjuet kan være selve kommunikasjonsprosessen. Det er viktig å vite om spørsmålene er oppfattet riktig og oppleves som aktuelle. Har vi som intervjuere forstått svarene riktig? For å unngå slike misforståelser valgte vi å avslutte intervjuene med et åpent spørsmål om det var noe ytterligere vi burde snakket om?

Dersom vi hadde valgt en kvantitativ metode ville vi nådd flere avdelinger, som for eksempel Oppvekst- og kultur i kommunen og eventuelle andre samarbeidsparter, som for eksempel økonomikontoret. Vi kunne også valgt å involvere øvrige medarbeidere i våre virksomheter, som avdelingsledere og andre ansatte. I tillegg kunne vi fått med oss brukere av våre tjenester. Dette ville gitt oss informasjon om vi har lyktes i vårt arbeid utover den subjektive opplevelsen kommunaldirektøren, områdelederne, virksomhetslederne og stabsmedlemmene har. Et tredje alternativ kunne vært å kombinere metodene.

Vi har ikke intervjuet alle virksomhetslederne eller stabsmedlemmene, bare et representativt utvalg. De vi intervjuet er strategisk valgt. For å redusere antallet til en mindre gruppe, er det

gjort tilfeldig utvalg ved loddtrekning. Vi er også oppmerksomme på at intervju er en subjektiv metode, hvor vi fortolker og konkluderer ut fra egen referanseramme.

I ettertid har vi konkludert med at vi burde spurt mer utdypende om begrepet «tett på». Dette var ikke formulert som et eget spørsmål i vår mal. Det ble likevel mye omtalt i alle intervjuene og har også fått stor plass i oppgaven.

### **Etiske utfordringer**

Forbindelsen mellom metode og teori er i kvalitativ metode tuftet på en kontekstuell forståelse. Situasjonen er kontekststafhengig, mening og forståelse oppnås kun ved å sette situasjonen inn i en omgivelse. Denne tankegangen gjenkjenner vi fra holismen. Dette er i motsetning til positivisme som er nøytral, objektiv, presis og generaliserende (Arnesen 10). For å få svar på vår problemstilling var det naturlig å ta i bruk intervju som kvalitativ metode. Vi har å gjøre med mennesker og deres arbeid. Det er følelser involvert, og vi forventet flere sterke meninger rundt implementeringen av det nye ledernivået. Vi skulle intervju våre nærmeste ledere og fokusgruppeinformantene skulle uttale seg om sine ledere.

Gjennom hele perioden med oppgaveskrivingen har vi kommet over etiske problemstillinger. Vi er blitt utfordret på det fra flere hold; fra kommunaldirektøren, områdelederne, virksomhetslederne, stabsmedlemmene, veileder og ikke minst oss selv. Vi har hele tiden vært opptatt av å ha dette fokuset. Vi har lest oss opp på ulike problemer vi kan forvente å møte.

Det første som møtte oss var spørsmålet om konfidensialitet. Noen av informantene var opptatt av krav til anonymisering. Det er særlig vanskelig i små og oversiktlige avdelinger. Vi tok dette til etterretning og endret på sammensetningen av fokusgruppene, og vi gjorde noen små forandringer på intervjuguiden. Overfor alle informantene har vi fokusert på at vi skal se på implementeringen av nytt ledernivå på systemnivå, og ikke på individnivå.

Vi har vært opptatt av hva grepene har ført til for organisasjonen og medlemmene som en helhet.

Vi fikk også spørsmål om hvilken plan vi hadde for å ivareta informantene i ettertid. Vi hadde ikke drøftet denne problemstillingen, men landet på at det ikke skal være behov for noen form

for ivaretagelse. Vi har en veileder som følger oss tett i forhold til etikk og vi er meget bevisst på dette selv. Da vi er to som skriver er vi i tillegg til å være støttespillere, også hverandres største kritikere. Vårt grunnleggende prinsipp er respekt for våre informanter og deres rettigheter.

I dette kapitlet har vi redegjort for valg av metode i vår forskning. Vi har sett på **kvalitativt intervju** og hvordan vi har valgt ut våre **informanter**. Disse er **strategisk utvalgt** for best mulig å besvare de spørsmålene som vår problemstilling tar for seg.

Underveis har vi møtt på noen **etiske utfordringer** knyttet til å forske på egen organisasjon. Det har vært viktig for oss å ivareta informanter så vel som organisasjon. Derfor har vi belyst etikken i dette kapitlet.

I neste kapittel kommer vi til analysen av vårt forskningsmateriale. Dette diskuteres i forhold til de teoretiske verktøyene som er beskrevet i kapitlet foran. Analysen er delt inn i tre hovedkapitler for å gjøre fremstillingen lettere å lese. Dette redegjør vi grundigere for i neste kapittel.

## 5.0 Empiriske funn og analyse

*«Den beste sjefen er han som har vett nok til å velge dyktige menn til å gjøre det han vil ha gjort, og selvbeherskelse nok til å la være å blande seg opp i arbeidet når de gjør det»*

*-Theodore Roosevelt-*

*(Den 26. amerikanske presidenten i perioden 1901-1909. Født 1858, død 1919)*

### 5.1 Innledning

Fafo-rapporten «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte» viser til at de kommunene som har kommet lengst med endringsarbeid har en toppledelse med klare fremtidsbilder.

I vår kommune var det enighet blant både politikere og administrasjon om at nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen skulle innføres. I lys av Fafo-rapporten, skulle dette innebære at vi har en godt utgangspunkt for implementeringen av den strukturelle reformen.

Vi viser igjen til tittelen på vår oppgaver:

#### ***Hvordan komme «Tett på»?***

*Hva var bakgrunnen for innføringen av et nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen, hvordan ble prosessen gjennomført og hva er erfaringene til nå?*

*- en casestudie i egen organisasjon*

I dette kapitlet vil vi undersøke og søke svar på spørsmålene vi stiller i problemstillingen. Den politiske saken la noen føringer, eller «fremtidsbilder» på hvordan avdelingens fremtidige struktur skulle se ut. Begrepet «tett på» ble veldig viktig i avdelingen, og er brukt i mange sammenhenger. Det ble derfor en naturlig del av tittelen på oppgaven.

Gjennom våre intervjuer og undersøkelser har vi fått et nyttig innblikk i de drivkreftene som lå bak reformen og prosessen som ble igangsatt. Christensen et al (09) skiller mellom

reformer og endringer. De mener reformer er lederes aktive og bevisste forsøk på å endre den formelle organisasjonsstrukturen, mens endringer er det som faktisk skjer gjennom slike grep. Av den grunn vil vi betrakte kommunaldirektørens grep som en reform. Vi har også en del funn om hvilke utfall reformen fikk. Disse vil vi utdype senere i oppgaven.

Vi har valgt å dele analysen inn i tre hovedkapitler, dette for å gjøre oppgaven mer oversiktlig og lettere å lese.

Først vil vi drøfte hva som var bakgrunnen for reformen som ble iverksatt. Her kommer vi inn på det ledergruppen forklarer som et viktig «bakteppe». Vi ser på utfordringene avdelingen stod overfor, og oppfattelsen av at den eksisterende strukturen «hemmet» eller «lammet» utviklingen.

Disse forholdene vil vi drøfte i lys av **reformmodellen** og det **instrumentelle perspektivet**. Det instrumentelle perspektivet innebærer en tro på at organisasjonen er et verktøy eller en maskin som står til disposisjon for lederne. Vi vil i den kommende analysen argumentere for at denne tenkingen fremkommer i vår case.

Videre har vi studert gjennomføringen av den reformen som ble igangsatt. Slik vi ser det er prosessen problemdrevet. Dette vil vi argumentere for i de kommende kapitler.

Vi har undersøkt hvilke **forventninger** kommunaldirektørens ledergruppe og de øvrige medlemmene i organisasjonen hadde i forkant. Deretter har vi undersøkt **målene** og **tiltakene**. Dette leder oss over til selve **igangsettingen** av de strukturelle endringene. Vi har sett på hvem som var aktører og hvordan deltakelsen var fra medlemmene i organisasjonen. Også her vil vi drøfte i forhold til **instrumentell** tenking. Videre benyttes det **kulturelle perspektivet** i forhold til hvordan endringen ble mottatt i organisasjonen.

Det neste vi retter oppmerksomheten mot er den retning prosessen har tatt, og de **erfaringene** endringene har bidratt med til nå. Vi vil presisere at prosessen er uferdig, og det tar lang tid før en kan forvente å se hvilke konsekvenser slike endringer gir. Denne delen splitter vi opp i tre ulike deler. Dette er basert på hva vi mener å ha identifisert som tre hovedmålsettinger, eller problemområder, hvor en ønsker endring.

Disse er kontroll over den **økonomiske situasjonen**, **en mindre og mer operativ ledergruppe**, og til sist – «**tett på**». Dette vil vi drøfte i forhold til det **instrumentelle perspektivet** og **kulturperspektivet**. Kulturperspektivet beskriver hvordan medlemmene i

organisasjonen forholder seg til reformer og endringer. Vi mener å ha funn for at det er ulike måter lederne og stabsmedlemmene i vår case har forholdt seg.

Vi finner det også interessant å drøfte de ulike posisjonene i organisasjonskartet opp mot Strands ulike **roller for ledelse**. Rollene er beskrevet som komplementære roller som ledere går inn og ut av. Likevel oppfatter vi oppgavefordelingen i hierarkiet slik at noen roller er mer fremtredende i enkelte posisjoner enn andre. Derfor vil vi drøfte disse, og samtidig bringe inn kulturperspektivet.

## 5.2 Bakgrunn

*«Begynnelsen er den viktigste delen av arbeidet»*

*-Platon-*

*(Gresk filosof og matematiker. Ca. 428 f. Kr-ca. 348 f. Kr.)*

I dette kapitlet vil vi se på bakgrunn eller det som forklares som et «viktig bakteppe» i forkant av reformen. Deretter de utfordringene avdelingen stod overfor. Disse vil vi se i lys av ulike former for press som beskrives i reformmodellen. Vi vil også beskrive et funn vi gjorde i intervjuet med kommunaldirektøren, nemlig en formening om at den opprinnelige strukturen virket «hemmende» på utviklingsarbeidet.

Figuren nedenfor viser en forenklet fremstilling av det vi vil drøfte i dette kapitlet:





## **5.2.1 Historikk**

På lik linje med andre kommuner som innførte resultatenhetsmodellen, begrunnet også vår kommunaldirektør reformen ut fra et økonomisk perspektiv samt det store lederspennet i avdelingen. Kommunaldirektøren forteller at hun tidlig oppdaget områder hun ønsket å endre.

Vi vil betrakte denne problemstillingen ut fra et instrumentelt perspektiv. Det instrumentelle perspektivet innebærer at en ser organisasjonen som et verktøy til disposisjon for lederne. Rammen ligger i den formelle organisasjonsstrukturen. Denne påvirker hvilken evne man har til å realisere bestemte mål og verdier. Vår kommunaldirektør så tidlig at rammene ikke stemte i forhold de utfordringene som møtte henne som ny i jobben. Vi vil i dette kapitlet diskutere hva vi tror årsakene til det var.

Kommunaldirektøren sier hun raskt stilte spørsmål om historikken rundt valg av flat struktur i en kommune av denne størrelsen. Hun ble da avdelingens historikk om de to tidligere omsorgsdistriktene som hadde utviklet seg i ulike retninger. I intervjuet med ledergruppen fortelles det at dette er et viktig «bakteppe» som fikk betydning for både etablering og utvikling av den nye ledelsen i avdelingen. De kommer også inn på de forskjellene som har vært i organisering av de to største avdelingene, nemlig Helse – og omsorg (HO) og Oppvekst – og kultur (OK). Denne forskjellen ville man utjevne. En av informantene sier: «Man oppfattet vårt nye ledernivå som noe nytt, men det er ikke noe annet enn man har hatt i OK hele tiden».

Kommunaldirektøren stilte spørsmål med hva som var grunnen til den forskjellen man så? Dette fantes ikke godt svar på. I følge Christensen et al (09) er organisasjonsstrukturene vanligvis åpne og dermed noe som er kjent for de som jobber der. Her ser vi altså at aktørene i kommunen ikke kunne forklare en åpenbar forskjell overfor en nytilsatt leder. Hvorfor det var slik, er ikke blitt undersøkt i vår forskning. Som sagt i innledningen har vi ikke gjort undersøkelser på tvers av avdelingene. Vi finner det likevel interessant, og kommunaldirektørens ledergruppe beskriver det altså som et viktig «bakteppe». Dette støttes også av informantene, en sier: «Det har vært tydelig irritasjon i HO over at OK beholdt sin gamle struktur. Hvorfor gjorde ikke rådmannen noe med dette?»

I intervjuet forteller kommunaldirektøren om sitt første møte med alle lederne i avdelingen da hun var ny i jobben. Det var 24 stykker, og det første som slo henne, var at hun ikke hadde mulighet til å være leder for alle disse på en god måte.

Jamfør det instrumentelle perspektivet er dette interessant. Organisasjonsstrukturen er altså ikke tilrettelagt slik at den gir den nødvendige oversikt og kontroll. Innen denne tradisjonen er rammen viktig og den bygger på blant annet Max Webers samfunnsvitenskapelige tenking (Christensen et al 09). Andre som har hatt betydning innen denne tradisjonen er Frederic Taylor og «Scientific Management»-tradisjonen. Her var effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker det sentrale. Slik vi forstår kommunaldirektøren, manglet slik effektiv organisasjonsform.

Weber studerte byråkratiet som organisasjonsform. Byråkratiet har flere nivåer, klare regler og en formell autoritet på toppen. Ser vi på vårt nye organisasjonskart, bidrar endringene til en form som ligner mer på den byråkratiske organisasjonsform enn tidligere. Her er man styrt av reglene, og nivået over har styring med arbeidsprosesser i nivået under. Byråkratiets innebygde struktur gjør direkte ledelse overflødig da strukturene i seg selv opptrer disiplinerende. Lederen har stor autoritet. Kommunaldirektøren på sin side forteller om ei gruppe av ledere som var stor, uhåndterlig og umulig å være «tett på». Slik vi ser det kan dette tyde på at strukturene ikke bidro til den rette autoriteten. Dette ville hun altså endre.



I det neste kapitlet vil vi se nærmere på *hvorfor* det var behov for endringer. Vi vil se på noen av de utfordringene avdelingen hadde, og de ulike former for press som en organisasjon utsettes for.

## 5.2.2 utfordringer og press

I følge Torstensen (12) kan kommunaldirektøren sin opptreden i denne sammenheng ses som en **reformatør**. Hun var opptatt av å finne en løsning på det hun oppfattet som et **problem**. Avdelingen opplevde press fra flere hold. Behovet for omstilling var i følge kommunaldirektøren, tvingende nødvendig.

Det **finansielle presset** var og er merkbart i kommunen, spesielt i vår avdeling. På den ene siden er en opptatt av å levere gode tjenester kjennetegnet av faglig forsvarlighet og kvalitet. På den annen side er budsjettene overskredet og sparepengene brukt opp. Presset fra politikere og øverste administrasjon er stort.

Vi vil tro at **forventningspresset** opplevdes som temmelig stort for en nyansatt kommunaldirektør. Hun er vårt ansikt utad i pressen og har det totale ansvaret for avdelingen. Når en trer inn i en slik stilling i en kommune som ukentlig blir omtalt i lokalpressen, må det være viktig å kjenne en viss form for kontroll. Hun måtte stå til ansvar for en økonomi som allerede før hennes tid var preget av røde tall. En ting er å høre harde fakta som tall, noe ganske annet er å møte fortvilte brukere og pårørende som mener de ikke får det de har krav på. Det er mennesker og unike skjebner bak hver historie. Det er vanskelig for kommunen å argumentere mot. På den ene siden er vi pålagt taushetsplikt og har derfor som prinsipp og ikke å kommentere enkeltsaker i media. På den annen side erfarer det at mange pårørende velger å oppheve taushetsplikten på vegne av sin gamle mor eller far. I flere tilfeller kan vi oppleve at saker fremstilles ensidig. Dette er en skvis som kan oppleves som problematisk.

Torstensen (12) redegjør for **sentraliseringspresset**. Dette presset oppleves som følge av statlig initierte reformer, økt øremerking, samt rettsliggjøring og mer detaljert regulering av kommunal oppgaveløsning. På den ene siden har kommunene relativt liten handlefrihet på grunn av de lovpålagte tjenestene. Innenfor helse- og omsorgssektoren er det meste av tjenester lovpålagt. Samtidig fratras ikke dette kommunene fra stadig å tenke nytt og annerledes. De må sørge for å finne alternative måter å løse oppdragene på og drive utviklingsarbeid i en ellers travel hverdag. I tillegg oppleves forventningspress fra statlige myndigheter som Fylkesmannen og ulike departement. Kommunene sammenlignes ofte med hverandre. Fylkesmannen har som tilsynsmyndighet overfor kommunene, strenge krav til både forvaltning av ressurser og brukersikkerhet.

Kommunaldirektøren er altså den som må stå til ansvar på vegne av alle virksomhetene. Hun forteller i intervjuet om en runde som ble tatt sammen med økonomisjefen da hun var ny i jobben. Her avdekket en mange tilbud som ikke var finansierte. Det var et krav og om å få bedre kontroll og styring med dette. Kommunaldirektøren forsikrer at hun ikke tenkte at det hadde vært noe galt med den måten avdelingen var ledet på før henne, men hun mente en ikke hadde rett struktur for å kunne følge opp. Hun sier det kunne synes som om man i langt større grad hadde hatt fokus på å få bukt med ulike behov, for så «å be om tilgivelse heller enn tillatelse».

Virksomhetslederne, som i følge Torstensen (12) er **hjelperne**, forteller i intervjuene at de var villig til å ta på seg noe av kritikken, men ikke alt. Som «hjelpere» mente virksomhetsledere at det var flere årsaker til de utfordringer en hadde i forhold til økonomien. I følge Torstensen er det viktig å finne rett «diagnose», dersom en skal finne en «kur» som lindrer symptomene. De fleste lederne mente de hadde kontroll på sine budsjetter. Samtidig har vi i vår kommune et forvaltningskontor som formulerer vedtak på de tjenestene som virksomhetene skal utføre. Mange sier de opplever modell som utfordrende. Modellens intensjon er at ressursene skal følge vedtakene. Dette gjøres ikke. Flere av informantene forteller om situasjoner hvor kun tilfeldighetene avgjør hvilken virksomhet som får ansvar for en enkeltbruker som kan koste flere millioner utenfor rammen.

Et annet forhold kommunen stadig opplever er **legitimeringspresset**. Årsaker til dette kan være lav valgdeltakelse, lav interesse for politiske verv og en økende kritisk oppmerksomhet i media. Kommunaldirektøren, ved hjelp av staben, har ansvar for å fremme de politiske sakene til bystyret på vegne av administrasjonen. I forhold til politikere, som er folkevalgte lekfolk, merker en viktigheten av gode argumenter i saksframleggene som går til bystyret. Politikerne nyttiggjør seg informasjon fra administrasjonen før de fatter et vedtak. Før 2010 var staben var en stor del av dette apparatet. I den daværende strukturen var de hele tiden informert om hva som skjedde. Den tidligere kommunaldirektøren jobbet tett opp til staben og de forteller at de opplevde seg som involvert og med mye ansvar. På den ene siden kan en tenke at dette er helt naturlig innen den flate strukturen som avdelingen hadde. På den annen side kan det føre til at virksomhetslederne ikke fikk god nok innsikt i helheten. I det tidligere regimet deltok virksomhetslederne med innspill på det faglige, mens stabsmedlemmene dro prosessen. Kommunaldirektøren forteller at det ble problematisert for henne at stab ikke hadde «nødvendig pondus og kraft til å kunne gi instruks ut i organisasjonen».

Kommunaldirektøren kommer deretter med en interessant betraktning i intervjuet. Hun sier hun opplevde den eksisterende organisasjonsformen som «hemmende», spesielt i forhold til omstillingsevnen. Dette er et viktig funn som vi vil gå nærmere inn på neste kapittel.

### **5.2.3 Organisasjonsform som «lammer» utviklingen**

Kommunaldirektøren henviste til andre kommuner som beskrev den flate strukturen som «lammende» for utviklingsarbeidet. Dette mener vi er et interessant og viktig funn i våre undersøkelser.

Det tar oss tilbake til innledningen, hvor Torstensens artikkel (Kommunal rapport 5/14) forteller at «tonivåmodellen vrakes». I artikkelen fremkommer at flere og flere kommuner organiserer seg bort fra tonivåmodellen og endrer sin formelle struktur. Vi synes det er spennende å drøfte hvorfor, og om det kan ha å gjøre med kommunaldirektørens påstand om at den er «lammende» for utviklingen.

Med tanke på det instrumentelle perspektivet er altså rammen for ledelse i den formelle organisasjonsstrukturen. Strukturen styrer organisasjonens handlingsvalg og bestemmer kapasiteten til å realisere bestemte mål og verdier. Vi finner det interessant å se litt på hva som var årsakene til innføring av den flate strukturen i sin tid. Denne delen av historien i egen kommune har vi ikke berørt i vår forskning. Vi vil derfor benytte oss av organisasjonsteorien og trender i samfunnet til å belyse dette. Christensen et al (09) viser til at organisasjonsteorien tradisjonelt har rettet seg mot private bedrifter og er derfor lite forankret i statsvitenskapen. De mener det har vært en overfokusering på det private, med ideer fra økonomifag og effektivitet. Sterk orientering mot økonomiske, teknologiske og markedsmessige forhold har gått foran institusjonelle verdier som normer og ideologi. Ytelsesfokuset har altså gått på bekostning av andre organisasjonsmessige hensyn.

Inspirasjonen til den flate strukturen kom blant annet fra New Public Management-tenkingen. Målene her er å nedtone forskjellene mellom offentlig og privat sektor. Man vil lære av styringsformer i det private. Her tenker man at det enkelt kan utvikles modeller og teorier som er generelle og gyldige i alle organisasjoner. Det legges vekt på likheter mellom organisasjonene og det utvikles kunnskap som kan brukes på tvers. Omgjøring til

resultatenheter var noe som skulle medføre større kontroll over blant annet økonomien, og plassere ansvar. Om dette var grunnen til innføring av flat struktur i vår kommune vet vi altså ikke, men vi antar at en var farget av utviklingen i samfunnet for øvrig. Så erfarte kommunen altså at den likevel ikke fikk kontroll over økonomien. Var den formelle strukturen feil?

Christensen t al (09) mener hovedårsakene til forskjellene mellom offentlig og privat sektor, er at offentlige organisasjoner må ta hensyn til et langt større sett av regler og verdier. Verdier for fellesskapet, demokratiet og rettsstaten har langt større plass enn i det private. Ledere i offentlig sektor står ansvarlige overfor lovgiver, velgere og borgere, og ikke eiere eller aksjonærer. Dette krever større åpenhet, likebehandling og forutsigbarhet enn i private bedrifter. Dette stemmer også med vår kommune. Manglende kontroll over ressursbruken er noe av kritikken vi oftest møter.

Innen den flate strukturen vil dette være de ulike resultatenhetenes ansvar. Som følge av den tidligere organiseringen, hadde enhetene utviklet seg til å ivareta dette ansvaret i større og mindre grad. De utviklet interne strukturer for å ivareta de oppgavene virksomheten var pålagt. Samtidig kan en ikke si at de hadde all nødvendig kompetanse internt til å drifte relativt store virksomheter på egen hånd. Kommunen har en sentraladministrasjon hvor blant annet økonomi, regnskap og HR-området er organisert i egne enheter. Kommunens kompetanse på disse områdene skulle dekkes av disse enhetene. Bistand og lederstøtte på disse områdene skulle dermed hentes der, og samarbeidet skulle gå på tvers i organisasjonen. Likevel forteller ledergruppen i intervjuet at en på et tidspunkt erfarte at virksomhetene utviklet seg i retning av å bli veldig autonome. Naturlig vil noen si, med tanke på den strukturen det var lagt opp til. På den annen side mente kommunaldirektøren det var behov for et tettere samarbeid og et koordinerende ledd som kunne utvikle hele tjenesteområdet. Slik vi ser det kan disse observasjonene være med på å understøtte kommunaldirektørens påstand om at den opprinnelige flate strukturen «hemmet» utviklingen. Muligens er det også de samme observasjonene som er gjort i de andre kommunene som kommunaldirektøren refererte til. Jamfør det instrumentelle perspektivet vil dermed en endring av strukturen være et klokt grep.

I dette kapitlet har vi sett på hva vi oppfatter som **bakgrunnen** for den reformen som ble iverksatt i Helse – og omsorgsavdelingen. Som redegjort for tidligere er vår studie en reorganiseringsstudie. Dette gjør bakgrunnen relevant for å forstå *hvorfor* reformen blir

igangsatt. Gjennom vår empiri har vi fått innblikk i noen av de **utfordringer og press** avdelingen stod overfor. I tillegg har vi hatt oppmerksomhet rundt et funn i intervjuene, nemlig at flat organisering virker **«lammende»** på utviklingen. Disse forholdene mener vi er interessante for å forstå *hvorfor* det var behov for endring. I det neste kapitlet vil vi se nærmere på *hvordan* endringene ble iverksatt.

### **5.3 Prosess og gjennomføring**

*«Å komme sammen er begynnelsen. Å holde sammen er framgang. Å arbeide sammen er suksess»*

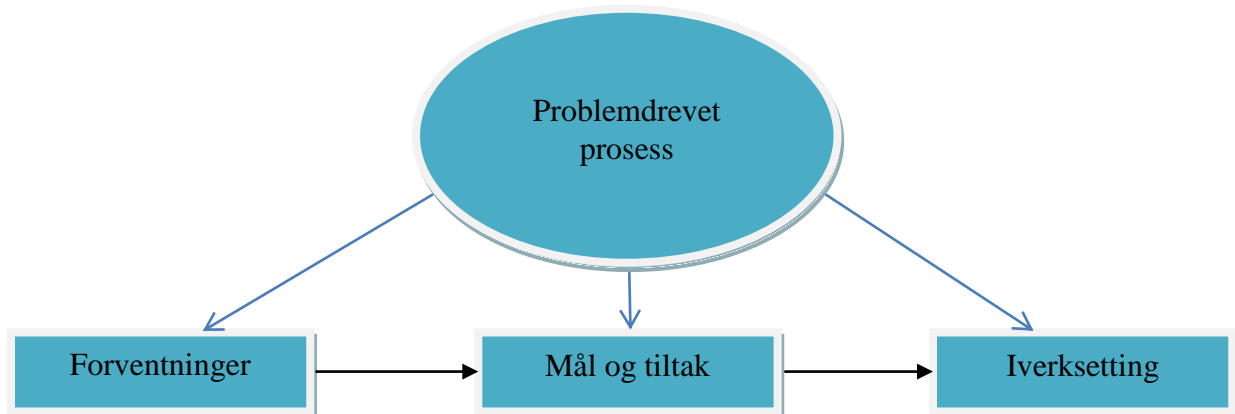
*-Henry Ford-*

*(Grunnleggeren av Ford Motor Company. 1863-1947)*

I dette kapitlet vil vi se på selve prosessen og gjennomføringen. Vi vil først se på det vi velger å kalle en **problemdrevet** prosess. Slik vi forstår organisasjonsteorien kan en problemdrevet prosess forstås ved at man først forstår problemet, for deretter å velge løsning og strategi. Bakgrunnen eller «bakteppet» for reformen i vår avdeling stemmer overens med denne tanken.

Videre vil vi se på de forventningene en hadde til det nye ledernivået. Hva var målene og tiltakene? Selve iverksettingen kommer mot slutten.

Figuren på neste side viser en forenkling av den prosessen vi ønsker å belyse i dette kapitlet:



### 5.3.1 Problemdrevet prosess

Kommunaldirektøren forklarte altså at de eksisterende strukturene virket «lammende» og «hemmende» på utviklingsarbeidet. Avdelingen hadde store utfordringer, og strukturene var ikke de rette til å løse disse. En av de store utfordringene var kommunaldirektørens mulighet til å være «tett på» i den store avdelingen. Kommunaldirektøren forklarer dette med en synlig og tydelig ledelse. Begrepet «tett på» vil vi komme tilbake til senere i oppgaven.

I den gamle strukturen hadde man fordelt oppfølgingen av virksomhetslederne mellom de ulike medlemmene i stab. Dette fordi kommunaldirektens kapasitet ikke strakk til. Den kontakten stabsmedlemmene hadde ut mot virksomhetslederne, bidro ikke i tilstrekkelig grad slik hun ønsket. Hun sier: «Man hadde legitimitet kun til et visst punkt, men til syvende og sist var en ikke leder». Hun sier det ble problematisk for henne at stab ikke hadde «nødvendig pondus og kraft til å kunne gi instruks ut i organisasjonen». Hun ønsket derfor å bytte ut staben som satt nærmest henne, til en mindre gruppe med «lederhatt» på. Denne skulle komme med innspill og peke på retning. I tillegg skulle den bidra til beslutning da de ville inneha den riktige myndigheten.

Som redegjort for tidligere har vi valgt å betrakte den reformen som ble iverksatt i lys av det instrumentelle perspektivet. Dette innebærer at en ser på organisasjonen som et instrument, maskin eller redskap for å oppnå et bestemt mål. Organisasjonen handler formålsrasjonelt og



ønsker resultat av de handlinger som blir iverksatt (Christensen et al 09). I dette kapitlet beveger vi oss inn på selve prosessen og endringene som følge av reformen. Videre vil vi derfor bruke begrepet endringer.

I boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor» deler forfatterne det instrumentelle perspektivet i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. De forklarer at den hierarkiske varianten legger vekt på mål og kunnskaper. I tillegg har de fokus på mål-middel-sammenhenger hos ledere eller de som organisasjonen er redskap for. Her må aktørene ha makt til å oppnå sine mål. Slik vi ser det, var det denne type makt kommunaldirektøren ønsket å oppnå for sin nye ledergruppe. Endringen skulle bidra til å gjøre organisasjonen mer enhetlig og omforent rundt de samme målene. Ser vi dette i lys av den byråkratiske organisasjonsmodellen, kan en anta at dette gir lederen den nødvendige autoritet.

Videre er konsekvenslogikken fremtredende i det instrumentelle perspektivet. Konsekvenslogikken forklarer forfatterne med at organisasjonen har bestemte mål (Christensen et al 09). Dersom det er avstand mellom det en ønsker å oppnå, og det som er den reelle virkelige tilstanden, vil problemløsning innebære tiltak for å redusere denne avstanden. Dette skjer gjennom formålsrasjonelle handlinger. Vi vil i det kommende kapitlet komme tilbake til hva vi tror målene var. Vi mener å ha funn som tyder på at det var avstand mellom tilstand og det man hadde som mål.

Med bakgrunn i det instrumentelle perspektiv og konsekvenslogikk, kan en dermed enkelt forstå at den manglende måloppnåelsen utløste et behov for å utvikle en struktur som tilrettela for bedre kontroll og styring. Bedret måloppnåelse kan oppnås, dels gjennom utforming av de strukturelle trekkene, og dels gjennom formålsrasjonelle handlinger. Det som ble igangsatt, var omlegging av hele lederstrukturen og etablering av et nytt nivå. Innen det instrumentelle perspektivet kan det innebære at en ønsker en organisasjonsform som viser seg å fungere for andre. I vår case ser vi at det ble valgt en struktur, som lignet den kommunen hadde i Oppvekst – og kulturavdelingen.

I fokusgruppeintervjuene med virksomhetsledere og stab, vises det til en felles oppfattelse av den bakgrunnen som ble beskrevet av kommunaldirektørens ledergruppe. De erfarte at kommunaldirektøren hadde for stort spenn, og at avdelingen med alle virksomhetslederne syntes for stor og uoversiktlig. Hva som ble oppfattet som rett løsning var veldig forskjellig. En av lederne sier: «Det var støy blant lederne». Informanten forteller om kolleger som var

åpent uenig, og viste sin frustrasjon omkring det nye nivået. En annen sier: «Det var stor forståelse». Felles for alle vi intervjuet var imidlertid en enighet om at den situasjonen man befant seg i, ikke kunne fortsette. De anerkjente altså behovet for endring og det var enighet om at avdelingen hadde problemer som måtte løses. På den annen side var det ikke gjort noen grundig analyse av nåsituasjonen, og dermed heller ikke funnet noen klar sammenheng mellom utfordring og løsning. Hva var den egentlige årsaken til den situasjonen avdelingen befant seg i? En ville over i noe annet, men hadde ikke et fullstendig klart bilde av hvor, eller hvordan.

Det som skjedde, var altså en endring av den formelle organisasjonsstrukturen i retning av noe som minner mer om den byråkratiske organisasjonsmodellen enn den Helse- og omsorgsavdelingen hadde tidligere. Strand (12) forklarer at den byråkratiske organisasjonsformen består av flere nivåer, klare regler og en formell autoritet på toppen. Reglene styrer, og nivået over har kontroll med arbeidsprosesser i nivået under. Byråkratiets innebygde strukturer vil i seg selv opptre disiplinerende. Ved innføringen av et nytt ledernivå ble strukturene i kommunens to største avdelinger mer lik. Slik vi ser det hadde det tidligere utviklet seg en blanding av enkel og kompleks struktur, ved at avdelingene hadde ulike strukturer.

Det fremkom i intervjuene at det ble skøyet med at «kartet ikke kunne tas med utenfor kommunens grenser». Vi oppfattet denne spøken som å bety at knapt kommunens ansatte kunne forstå hvordan strukturen var bygd opp, ei heller forklare den. I følge Christensen et al (09) er det vanlig i moderne tid at organisasjonsstrukturen er åpen og kjent for medlemmene i organisasjonen. Slik var det altså ikke i vår kommune. Av den grunn ble det dermed nærliggende for vår leder å velge samme form som resten av kommunene da hun iverksatte endring. Vi erfarer ofte at avdelingene blir sammenlignet internt, spesielt i forhold til økonomi. Samtidig vet vi at avdelingenes utfordringer er svært forskjellige. Det er dermed ikke sikkert at det som er rett for den ene avdelingen, vil dekke den andres behov.

Vi mener de forholdene vi har drøftet i dette kapitlet taler i retning for vår tolkning av prosessen som problemdrevet. Kommunaldirektøren hadde en forestilling av problemene, og lette deretter etter løsninger og strategier for å løse disse.



I det neste kapitlet vil vi se på hvilke forventninger kommunaldirektøren og informantene hadde til det nye ledernivået.

### **5.3.1.1 Forventinger**

Offentlige organisasjoner er, i følge Christensen et al (09), multifunksjonelle og må ivareta delvis motstridende hensyn. Dette kan være styring og kontroll fra politisk hold med samtidig deltakelse fra alle berørte parter. De skal ivareta medbestemmelse fra ansatte og være lydhør overfor brukere. De skal opptre nøytralt, upartisk og kostnadseffektivt, samtidig som de ikke opererer i et fritt konkurransemarked. Disse faktorene mener vi er å finne igjen i vår case. Vi vil tro de ovennevnte forhold var med å farge hvilke forventinger de ulike aktørene hadde til det nye ledernivået og strukturen. Forventninger inngikk også som et av spørsmålene i intervjuguiden vår.

Politikerne hadde sine forventinger, disse var for det meste knyttet til økonomi. Som nevnt viste den politiske saken til de tidligere års økonomisk resultat. Tallene var røde og trenden måtte snus. Hvordan dette skulle skje, hadde man ikke lagt noen føringer for. Her ble kommunaldirektørens eget forslag godkjent og vedtatt.

Som redegjort for tidligere var det ulike syn blant informantene på de grepene som ble gjort. Christensen et al (09) mener det er viktig å balansere de ulike interesser og verdier. Vi vil tro dette var av betydning, også i denne sammenhengen.

Kommunaldirektøren forteller om forventinger som hang tett sammen med bakgrunnen, og de utfordringene avdelingen hadde. Hun sier hun hadde en «sterk tro på at noe måtte bli annerledes» og at dette ville bidra til løsning på problemene.

Strand (12) presenterer ulike roller for ledelse og lederfunksjoner. Rollene vil vi komme tilbake til senere i oppgaven. En viktig lederfunksjon er finne aksepterte måter for organisasjonen å oppnå sine formål. I tillegg til en organisasjonsstruktur som bidrar til best mulig måloppnåelse. Videre må en se på hva som fører til suksess. Dette stemmer godt med det instrumentelle perspektivet. Jamfør dette kan kommunaldirektørens forventinger lett forstås. Endringene var ment å bidra til bedret måloppnåelse og føre til problemløsning. Hennes forventninger var, naturlig nok, store.

Områdelederne hadde ved inngangen til sine nye stillinger store forventninger. De ønsket å jobbe med utvikling av tjenestene, felles identitet og se området under ett; ha et overordnet blikk. De ville nyttiggjøre seg de gode erfaringene de hadde i de ulike virksomhetene, og de ville lage synergier. De ønsket en felles kvalitet og at det skulle jobbes rasjonelt. Som redegjort for i kapittel 5.2.3, fantes det beskrivelser av at den flate strukturen virket «hemmende og lammende» på utviklingen. Den politiske saken forteller også at noe av motivasjonen var at avdelingen skulle få «større grad av fleksibilitet og evne til oppgaveløsning tilpasset raske endringer i tjenesteproduksjon». Sett i lys av dette, er områdeledernes forventninger også naturlige.

Strand (12) sier videre at en annen viktig lederfunksjon er å sørge for oppslutning blant medarbeiderne i organisasjonen. Vi vil derfor tro det ville være nyttig for kommunaldirektøren å være kjent med hvordan deres forventninger var.

Informantene i fokusgruppene forteller også om sine forventninger. Virksomhetslederne og stab (hjelperne) sier de var opptatt av å finne den såkalte «diagnosen» for deretter å finne den rette «kuren for lindring». Noen var usikre på om dette var rett vei å gå. Hvordan ville den nye hverdagen se ut for virksomhetslederne og stab? Hvor skulle beslutningene ligge? Hos de nye områdelederne? Skulle Kommunaldirektøren sine faste møter med virksomhetslederne opphøre? Spørsmålene var mange, og noen uttrykte frustrasjon over at informasjonen i prosessen var manglende. Samtidig uttrykte andre stor spenning rundt det hele. Flere sa de hadde en oppfattelse av at det først og fremst handlet om kommunaldirektørens arbeidssituasjon. Denne var for krevende og uoversiktlig. Derfor hadde de ingen forventninger i forhold til egen arbeidssituasjon. Flere viser til saksfremlegget som var i

forkant, hvor det var fokus på økonomistyring og koordinering mellom virksomhetene. Av den grunn hadde flere forventinger til en del endringer i hele avdelingen ikke bare i ledergruppen.

Som nevnt over argumenterer Strand (12) for at en viktig lederfunksjon er å sørge for oppslutning blant medarbeiderne i organisasjonen. Lederen skal sørge for at energien styres mot det sosiale fellesskapet og selve arbeidet. Som ledere selv anerkjenner vi store utfordringer knyttet til å skape tilstrekkelig oppslutning rundt de vedtatte endringer. En prosess som skal omfavne slike ulikheter vil være kompleks og stor. Den politiske saken refererte imidlertid til at utfordringene i avdelingen krevde en rask etablering av selve ledergruppen. Av den grunn startet prosessen relativt rask. Det kan likevel tenkes at innsikt i disse forholdene ville vært nyttig for kommunaldirektørens ledergruppe i starten av prosessen.

Et annet viktig aspekt i denne sammenhengen er at flere av informantene ikke bare er medarbeidere i en organisasjon, de er også ledere for sine respektive enheter. Torstensen (12) viser til at det ofte kan oppstå bekymring omkring **lederidentiteten** når kjente strukturer endrer seg. Han viser til at det tar tid å bygge lederidentitet, og skifter kan føre til usikre og utrygge ledere. På den ene siden kan det være årsaken til den usikkerheten vi så. Noen av dem sa de var usikker på hvordan dette ville påvirke deres egen rolle i forhold til sin nye leder. På den andre siden står det i kontrast til de forventinger som ligger til ledere. Arbeidslivet i dag er i stadig endring, og fleksibilitet og evne til tilpasning, er klare nøkkelord.

Som vi ser, fremkom det ulike meninger blant informantene om det var en positiv endring eller ikke. Noen ønsket det velkommen, mens andre ønsket det ikke. Mange viste til en høy terskel for å ta kontakt, og de forventet at denne skulle bli lavere. Begrepet «tett på» gjentas av flere. Mange hadde et ønske om å komme i bedre dialog, og få bedre støtte og veiledning i hverdagen. Usikkerheten forklares av mange med at det ble sagt at «veien blir til mens man går».

Et interessant funn i våre intervjuer, var da en av informantene fortalte om forventninger til at kommunaldirektøren skulle få «mulighet til å bli visjonær, og innta rollen som strateg». Dette finner vi så spennende, at vi vil drøfte det senere i oppgaven. Først skal vi se på hva som var mål og tiltak i prosessen.

### 5.3.1.2 Mål og tiltak

Vi vil her se på hva som var drivkreftene og målene i omorganiseringen. Som argumentert for i forrige kapittel, var prosessen problemdrevet i den forstand at kommunaldirektøren ønsket seg bort fra en situasjon hun anså som uhensiktsmessig. Tonivåmodellen hadde ikke svart til forventningene. Modellen var heller ikke rendyrket slik flat struktur innebærer. Utad så det ut som avdelingen hadde en resultatsenhetsleder som rapporterte til rådmannen. Innad så en flere strukturer som fungerte som ledernivå under, og rundt enhetsleder. Vi har ikke funnet noen beskrivelser av konkrete mål. Vi har derfor benyttet oss av den politiske saken og svarene i intervjuene, til å identifisere problemområder vi oppfatter som mål med endringene. I boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor» forklarer Christensen et al (09) at tiltak som iverksettes, bør starte med å finne ut hva som er målet eller problemet. De definerer **mål** som «De begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden» (s. 99). Forfatterne skriver at offentlige organisasjoner ofte er kollektivt opptatt av mål, og at dette krever samordnet aktivitet. Mål blir dermed viktige redskap for ledelse. Ofte er de utformet på toppnivå, og de påvirker beslutninger og den sosiale samhandlingen i organisasjonen. Christensen et al (09) sier videre at i offentlige organisasjoner er målene skapt av både politikere og den administrative ledelsen. Dette vil påvirke offentlige leders muligheter for styring og ledelse. Da offentlige organisasjoner er komplekse, kan en få motstridende mål. Her er mange verdier som skal ivaretas. I vårt tilfelle var det ikke beskrevet konkrete mål, men mer problemområder og utviklingsforslag.

Ledere i offentlig sektor må undersøke hvordan offentlige organisasjoner er bygd opp, hvordan de fungerer og vedlikeholdes, samt hvordan de endrer seg i praksis. Dette tror vi er sentrale områder for enhver leder, også vår ledergruppe.

Innen det instrumentelle perspektivet er nettopp organisasjonens «væremåte» sentral. Forfatterne mener det handler mer om styring enn ledelse. Ledelse sammenfaller her i høy grad med styring, og handler om å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Den formelle strukturen vil virke styrende på organisasjonsmedlemmenes atferd, tankemodeller og beslutningsmønstre. Slik vi ser det, var dette tilfellet i vår case. Jamfør definisjonen av mål, kan en tenke at de formålsrasjonelle handlingene vil bygge på de målene en har for fremtiden.

I intervjuet var kommunaldirektør helt klar på hva hun ønsket å oppnå med innføringen av det nye ledernivået. Hun ønsket en **mindre og mer operativ ledergruppe**. Videre skulle

avdelingen bli mer fleksibel. Hun ville oppnå bedre evne til oppgaveløsning, tilpasset raske endringer i tjenesteproduksjonen. Begrepet «**tett på**» ble lansert i organisasjonen. Det skulle handle om å være i stand til å gjøre raske grep fra ledelse til utøvende ledd. På den ene siden vil en komme bort fra en uønsket situasjon, altså et problem. På den annen side er det et ønske om en bedret situasjon, altså et mål om utvikling. Dette er positivt jamfør de ulike former for press, og de ulike kravene en står overfor. Hva det politiske nivå angikk, var det et klart krav om å få **kontroll med den økonomiske** situasjonen. I den politiske saken står det: «Regnskapet for 2008 og 2009 har vist at avdelingen har store budsjettmessige utfordringer i forhold til krav og forventinger til levering av tjenester innenfor gitte rammer».

Christensen et al (09) påpeker at når tiltak skal iverksettes, er det viktig å kartlegge hvilke alternativer som finnes, og hva som kan bli mulige konsekvenser. I intervjuet med kommunaldirektørens ledergruppe fremkom det at: «Når en ser tilbake på prosessen, vil en slite med å finne dokumentasjon på forarbeid». Det foreligger ingen risiko- og sårbarhetsanalyse i forkant av omorganiseringen. Dette vil kunne virke svekkende for muligheten til å anslå konsekvenser. Det fremkommer i intervjuet at vi er flinkere til dette i dag. Den delen av prosessen som handler om kartlegging av ulike alternativer, har vi ikke nok kunnskap om. Dette ble lite berørt i intervjuene. Vi vil likevel anta at det var naturlig å undersøke hvilke mulige måter en kunne organisere en slik avdeling på. Her er mange organisasjonsoppskrifter å velge mellom.

Det fremkommer i den politiske saken at forslaget innebærer en endring av bystyrets prinsipielle vedtak om etablering av tonivåmodell. Det skulle likevel ikke opprettes en fagkontormodell med egne staber, lik tidligere organisering. Altså ønsket en ikke å gå tilbake eller i «ring». I intervjuet med kommunaldirektøren berøres dette da hun sa at: «Man går ikke tilbake, man har med seg kunnskap og erfaringer, og det er mer som en spiral, da er det en ny form».

I det neste kapitlet vi se på hvordan endringene ble iverksatt.

### 5.3.1.3 Iverksettingen

Organisasjonsteorien lærer oss at det instrumentelle perspektivet betrakter organisasjonen som instrumenter for ledelse. I vår case, innebærer det at endring i organisasjonsstrukturen blir et viktig grep for kommunaldirektørens mulighet til å utøve ledelse. Saken gikk helt til bystyret. I ettertid har man stilt spørsmål ved om det var rett eller nødvendig. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på de grepene som ble tatt, og hvordan prosessen ble igangsatt internt i avdelingen.

Innenfor det **instrumentelle perspektivet** handler det mer om styring enn ledelse (Christensen et al 09). Ledelse sammenfaller her i stor grad med styring av kollektive beslutninger og iverksetting disse. Som vi ser var dette tilfellet i vår case. Lederen, i kraft av kommunaldirektøren, traff en beslutning om å endre den formelle strukturen.

Innenfor det **kulturelle perspektivet** er det derimot motsatt. Her påpeker Christensen et al (09) at det handler mer om ledelse enn styring. Forfatterne forklarer at organisasjonskulturen «sitter i veggene». Den kan være vanskeligere å lære enn de formelle reglene. Logikken om hva som er kulturelt passende kan være et resultat av læring, og hva man har erfart. Det kan også være kategorisering eller dannelse av mentale kart. Vi vil derfor betrakte iverksettingen både i lys av det instrumentelle perspektiv og kulturperspektivet.

En viktig faktor i vårt tilfelle, var at endringene skulle skje parallelt med ordinær drift. Fimreite (13) påpeker at «levering og endring» samtidig er en undervurdert utfordring. I en avdeling som driver døgndrift kan driften aldri stoppe opp. Av denne grunn var det aldri et alternativ å ta en «pause» eller frikjøpe noen for å dra prosessen da det ble innførte nytt ledernivå. Dersom dette hadde vært mulig, kunne en sikkert ønske seg det i prosesser som denne.

Strand (12) lærer oss at strategier ikke nødvendigvis er noe organisasjonen bevisst velger. De er ofte et resultat av en praksis som har vist seg vellykket. Innføringen av nytt ledernivå blir av informantene betraktet som «en ny form». Samtidig hadde kommunen hatt lignende struktur tidligere. Det ble også sammenlignet med den strukturen en hadde i Oppvekst- og kulturavdelingen. Strand (12) sier videre at ledelse i organisasjoner skal forstås i en **kontekst**. Resultatet av innføring av nytt ledernivå, var at en fikk en kommunestruktur som ble mer lik



Webers byråkratiske modell. En slik organisasjon har flere nivåer, spesialisering, klare regler og en formell autoritet på toppen. Den er styrt av regler og nivået over har styring med arbeidsprosesser i nivået under. Lederne har stor autoritet, men spillerommet er relativt lite fordi organisasjonen ikke er innstilt på å endre seg. Ledelse her kan dermed handle mer å finne nye løsninger og innovasjon. På den andre siden forklarer Strand (09) om noe han kaller ekspertorganisasjoner. Denne har færre nivåer og rekrutteringen skjer gjerne med bakgrunn i faglig kompetanse og erfaringer. Ledelse bygger mest på faglig autoritet. Ekspertorganisasjoner har et lavere hierarki. Slik vi ser det, kan de ulike virksomhetene innenfor vår kommune, anses som ekspertorganisasjoner. Dette er interessant for vår problemstilling. Hvordan tar aktørene i ekspertorganisasjonen i mot et nytt ledd i hierarkiet? Som argumentert for tidligere, ble budskapet om nytt nivå oppfattet svært forskjellig. Informantene hadde også ulike forventninger. Hadde dette med å gjøre med den kontekst de befant seg i? Dette er spørsmål en kan stille. Noen av informantene sa det var knyttet usikkerhet omkring hva som egentlig skjedde. En sier; «Jeg var usikker på om det var et nytt nivå, eller bare en utvidelse av kommunaldirektørens ledergruppe». Andersen (forelesning 13) peker på viktigheten av å balansere arbeidet når en legger strategier. En skal se både utover og innover. Hvilken betydning har dette for vår problemstilling? På den ene siden kan det bety innsikt i behovene hos kommunens borgere som tjenestemottakere. Kartlegging av hva en trenger for å møte disse blir da sentralt. I den politiske saken fremkommer det at kommunaldirektøren skulle få en mindre ledergruppe hvor «strategisk arbeid og beslutninger fattes». Dette skulle bidra til økt fleksibilitet og evne til oppgaveløsning. Her ser vi at avdelingens ledelse retter seg utover og iverksetter tiltak for å møte utfordringene på en bedre måte. På den annen side bør en, i følge Andersen (13,) også se innover. Her sier den politiske saken at det skal legges opp til en bred prosess sammen med tillitsvalgte og verneombud. Som redegjort for tidligere ble det ikke gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse i forkant av endringene. Kanskje kunne dette ført til nyttig innsikt i de ulike aktørers kontekst.

Christensen et al (09) deler det instrumentelle perspektivet i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I den hierarkiske varianten må aktørene ha makt til å oppnå sine mål. Strukturene i hierarkiet gir lederen makt i kraft av sin posisjon. Slik makt kan en si at vår kommunaldirektør har gjennom sin stilling og plass i organisasjonen. Slik det fremkommer i vår prosess, ble denne makten benyttet til å ta grep og beslutning om endring av lederstrukturen i avdelingen. I grove trekk var kartet bestemt før endringen ble implementert. I saksdokumentene står beskrivelse for 3 nye stillinger.

Forhandlingsvarianten forklarer forfatterne med en organisasjon som er sammensatt av enheter med delvis motstridende mål og kunnskaper. Her vil ingen aktører på egenhånd kunne oppnå sine mål uten å la seg påvirke av forhandlinger og kompromisser mellom flere av de andre aktørene. Konsekvenslogikk vil være fremtredende. I forhold til vår case blir det interessant å drøfte hvorvidt prosessen var styrt ovenfra og ned, eller hvor stor grad av medvirkning og reelle forhandlinger det var.

I den politiske sakens sammendrag står det: «Det legges opp til en bred prosess sammen med tillitsvalgte og verneombud hvor det tas stilling til eventuelt andre forslag til strukturmessige endringer». I forhold til kulturperspektivet vil en slik involvering av ansatte være et klokt grep. Christensen et al (09) forklarer at etablering av en organisasjonskultur handler om de uformelle normer og verdier som gradvis vokser frem gjennom naturlige utviklingsprosesser. Organisasjonen tilpasser seg press både innenfra og utenfra. Det indre presset skapes av de som jobber der. Det ytre presset har vi drøftet i kapitlet om bakgrunn og reformmodell. Prosesser i kulturen er ikke alltid mulig å planlegge, da kultur og «sjel» kan utvikle seg i andre retninger enn det intensjonen var. Dette er momenter vi mener er viktig å ha med seg inn i iverksetting av endringer.

Kommunaldirektørens ledergruppe sier i intervjuet at de ikke helt husker starten på prosessen, eller hvordan ny struktur ble kommunisert ut i avdelingen. Likevel mener de det var «prosesser og deltakelse». De opplevde ikke at det var mangel på informasjon. Dette var en «snakkis» i avdelingen, og tema på mange ledermøter. Blant informantene var det ulike oppfatninger. Om dette har med mengde informasjon å gjøre, eller kvaliteten og innholdet i informasjonen, er usikkert. Flere av informantene husker imidlertid prosessen godt, og opplever seg godt informerte. De var nysgjerrige og spente, de hadde tro på at dette ville føre til at de fikk det bedre. De fleste ville få en ny overordnet, og det var det knyttet spenning til.

Kommunaldirektøren forteller om en intern arbeidsgruppe bestående av virksomhetsledere som ga innspill om hvilke fagområder som burde inngå i teamet. Arbeidsgruppen mente den nye ledergruppen skulle være tverrfaglig sammensatt. Kommunaldirektøren sier: «Jeg følte meg ikke alene i prosessen». Hun følte seg sikker på at det var en ønsket endring, og at folk i avdelingen anerkjente behovet. Hun uttaler: «Jeg kjente at intensjonen falt i god jord, men man hadde selvsagt mange spørsmål».

På den ene siden ser vi at det legges opp til prosess og deltakelse. Dette vil virke ivaretagende for organisasjonskulturen. På den annen side vet vi at deltakerne i den nevnte arbeidsgruppa

var å anse som talspersoner for særskilte fagområder. Dette kan føre til at en ønsker sitt eget område representert inn i ledergruppen. I vår case fremkommer det at deltakerne ønsket fagområdene legetjeneste, fysioterapi/rehabilitering/forebygging, rus/psykiatri, hjemmetjeneste, institusjon, tildelingskontor, og stab inn i ledergruppen. De ønsket en ledergruppe bestående av 8 personer for å få dekket disse områdene. Christensen et al (09) forklarer at de ulike aktørene i en organisasjon kan være opptatt av delvis motstridende mål og interesser. Denne forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kaller de koalisjoner. Dette innebærer at de ulike aktørene opptrer formålsrasjonelt ut fra egeninteresse. Hvorvidt dette styrte alle aktørene i vår case, vites ikke, da vi ikke konkret spurte om dette i intervjuene. Vi kan likevel tenke at det nok var litt forskjellig for de ulike aktørene. Jamfør kulturperspektivet er en viktig del av forståelsen at personene som jobber i organisasjonen som regel er ulike. Videre forteller kulturperspektivet oss at i forhold til endringer som innebærer en trussel for kulturens kjerne, kan selve kulturen opptre som et hinder. Dette dreier seg særlig om avgjørelsene som endrer, eller omdefinerer organisasjonens rolle eller misjon (Christensen et al 09). Om dette var relevant for noen av våre informanter, vet vi ikke. Det vi imidlertid vet er at de strukturene i avdeling, hadde vedvart over tid. Det er dermed nærliggende å tro at de opplevdes som sterke og godt innarbeidet for medlemmene i organisasjonen. Vi kan anta at dette påvirket hvorvidt de opptrådte formålsrasjonelt ut fra egeninteresse. Slike forhold kan, i følge Christensen et al (09), bidra til at de uformelle normene og organisasjonens kultur blir nokså kompleks. I denne sammenhengen ønsket ikke kommunaldirektøren en kompleks struktur, men en mindre og mer operativ ledergruppe.

Vår kommunaldirektør hadde lang fartstid og erfaring fra ulike lederstillinger i offentlig sektor. Offentlig sektor har gjennomgått store endringer og omstillingsprosesser de siste årene. På den måten kan vi anta at hun hadde både erfaring og kompetanse til å lede endringsprosesser. På den annen side sier hun i intervjuet at den nye verden hun befant seg i, ikke lignet de hun hadde vært i tidligere. Blant annet vises det til det store faglige spennet, og den geografiske spredningen. En styrke i denne prosessen kan derfor være at kommunaldirektørens ledergruppe består av ulike personer, med ulik bakgrunn og erfaring fra vår kommune. Kommunaldirektøren sier selv i intervjuet: «Vi må ha historielærere og nye blikk». I lys av dette kan vi tenke det ville være klokt å ta arbeidsgruppens innspill til etterretning.

Kommunaldirektøren på sin side syntes en ledergruppe på 8 personer var for mange, og ønsket å starte med en mindre gruppe og heller supplere med fagpersoner ut fra problemstillingene. Hun sier: «Det er et poeng at den ikke må bli for stor, men vi må være representative og få med oss de særegenhetene som preger de ulike delene av vår virksomhet». Forholdene rundt ledergruppen vil vi utdype ytterligere senere i oppgaven. Slik vi ser det ble det lagt opp til forhandlinger, mens beslutningen ble tatt med bakgrunn i den makt kommunaldirektøren har i kraft av sin posisjon i hierarkiet. Det instrumentelle perspektivet innebærer å se organisasjonen som et verktøy til disposisjon for lederne. I lys av dette vil det være helt rett at kommunaldirektøren legger sine føringer for hvordan organisasjonen skal organiseres. Vi leser ut av den politiske saken at kommunaldirektøren ønsket å få den nye ledergruppa på plass så raskt som mulig, og vi vil anta dette hadde betydning for valget. Det står videre at endringer i strukturen i avdelingen for øvrig, ville kreve en lengre prosess.

I forhold til det videre arbeidet forteller kommunaldirektøren at det ble benyttet ekstern bistand til å få det nye lederskapet «satt». Det var forholdene internt i ledergruppa som var i fokus. Flesteparten av informantene sier de savnet involvering i prosessen, spesielt involvering som omfavnet hele avdelingen. Informantene ønsket en tydeligere kommunikasjon av retning og innhold. De etterlyste også en bredere involvering i hvordan strukturen skulle se ut, hvilken funksjon og innhold lederskapet skulle ha. Det ble sagt av flere at det ble kommunisert «veien blir til mens man går». De sier dette opplevdes uklart og førte til usikkerhet. Flere sier de var usikre på hvilke konsekvenser det ville få for deres egen posisjon. Hvordan skulle mandatet mellom dette nivået og ens egen stilling defineres? Konsekvenslogikken er fremtredende i det instrumentelle perspektivet. Dette innebærer at avstand mellom den reelle tilstanden og det en ønsker å oppnå, må føre til problemløsende tiltak for å redusere avstanden. For våre informanter kunne det ha ført til et ønske om en fullstendig oversikt over de ulike alternativene. Fullstendig formålsrasjonalitet innebærer at organisasjonens mål er helt klare og at en har fullstendig oversikt over de ulike alternativer det kan velges mellom. Uklarhet omkring målsettingene førte til at mål-middelsammenhengene ble uklare. På den annen side viser Christensen et al (09) til at det i praksis sjelden forekommer fullstendig formålsrasjonalitet. Særlig i offentlige organisasjoner er det så mange hensyn å ta, at en som oftest ender opp med en noe begrenset rasjonalitet. Dette innebærer at målene kan bli uklare og inkonsekvente. Beslutninger som tas blir dermed

ikke optimale, men kun tilfredsstillende. I vår case hadde en ikke svar på alle spørsmålene ved inngangen til endringsprosessen. Dette taler i retning av begrenset rasjonalitet.

I intervjuene spurte vi ledergruppa om de i ettertid ser alternativer til dagens organisering. Her sier noen at det fins alternative måter å organisere på. De synes det er viktig å være i bevegelse, og tilpasse seg de behov som dukker opp. Slik er arbeidslivet, og de tror ikke det fins noen organisasjonsmodell som er optimal over tid, «vi må stadig endre oss». Fleksibilitet er stikkordet. Kommunaldirektøren er likevel klar på at avdelingen må ha en liten ledergruppe, og hun vil ikke tilbake til flat struktur.

Informantene fikk samme spørsmål. De sier en kunne tjent på å sortere virksomhetene annerledes enn i dag. De tenker da spesielt på at virksomhetene som samarbeider mye i det daglige, bør være i samme nettverk. De viser til det fokuset som har vært rundt gode pasientforløp. En sier: «Jeg opplever at strukturen er til hinder for en utvikling av samarbeidet». Dette er i sterk kontrast til det en ønsket å oppnå.

For øvrig er flere opptatt av de endringene som skjer i sentraladministrasjon, og den påvirkningen det har for virksomhetene i det daglige. Det har den siste tiden pågått endringsprosesser og pålagte nedskjæringer i sentraladministrasjonen. Dette oppleves som en lukket prosess uten mulighet til å påvirke utviklingen. Dette ser ut til å bekymre både ledergruppa og informantene. Dette har dog ikke noe med vår avdelings lederstruktur å gjøre. Ellers ser det ut til å være sprik blant informantene i forhold til spørsmålet om alternativer til dagens organisering. Noen mener et lite lederskap rundt kommunaldirektøren er det rette, mens andre vil tilbake til slik det var før. Som teorien viser, fins det ulike organisasjonsformer å velge mellom. Det vi derimot ser at informantene gjør, er å diskutere ulike variasjoner innen den strukturen som allerede er valgt. De kommer ikke inn på alternative forslag.

Flere organisasjonsteoretikere redegjør for at ledere i offentlig sektor må forholde seg til en omverden som er risikofylt og i stadig endring. Dette har skjedd i vår kommune. Vi har den siste tiden gjennomgått en stor prosess i forhold til å snu den negative økonomiske utviklingen. Prosessen omfatter hele kommunene, og pågår fortsatt. Dette har naturlig nok påvirket vår prosess med innføring av nytt ledernivå. På den ene siden er en bærekraftig økonomi avgjørende for vår overlevelse og eksistens. På den annen side er det styrende for all aktivitet. Vi ser også at det har fått stor betydning for utviklingen av det nye ledernivået. Dette vil vi komme inn på senere i oppgaven.

I dette kapitlet har vi redegjort for hvilke observasjoner vi har av *hvordan* reorganiseringen ble gjennomført i helse – og omsorgsavdelingen i vår kommune. Som argumentert for kan den kalles en reform. Vi har beskrevet dette som en **problemdrevet prosess** hvor identifisering av utfordringer eller problemer kommer først, deretter løsninger og valg av strategi. I denne prosessen er **forventninger**, samt **mål og tiltak** interessante områder. Disse er derfor drøftet i forhold til funn i empirien. Selve **iverksettingen** av endringene forteller oss hvilke konkrete grep som ble tatt.

Gjennom vår empiri fikk vi innblikk i hvilke utfall informantene mente endringene hadde bidratt til for avdelingen. Dette oppfatter vi som **erfaringer til nå**, da prosessen er uferdig. Dette vil vi vie oppmerksomheten til i det neste kapitlet.

## **5.4 Erfaringer til nå:**

*«En kultur som vil, ansatte som kan og en ledelse som får det til å skje»*

*-Jens P. Heyerdahl-*

*(Norsk industrimann. Tidligere konsernsjef i Orkla ASA. Født 1943)*

Det er viktig å presisere at hverken oppgaven eller intervjuene er ment som en evaluering av vårt nye ledernivå. Organisasjonsteorien forteller oss at det kan ta lang tid før en får effekter av endringer som blir iverksatt. Vi må ta forbehold om at mye kan endre seg, og at prosessen fortsatt pågår. Når det er sagt, så vi at informantene var opptatt av å beskrive det de erfarte underveis. De sa også en del om utviklingen avdelingen har hatt etter innføringen. Vi ønsker derfor å ta dette med i oppgaven.

Endringer ut fra et instrumentelt perspektiv er ofte strukturelle trekk. Dette er også tilfellet i vår problemstilling. Ut fra det kulturelle perspektiv, ser vi derimot at personene i organisasjonen vil søke stabilitet i sitt miljø. Christensen et al (09) forklarer at endringer med instrumentelt perspektiv, mest sannsynlig vil komme til uttrykk med et formålsstyrt mål-middel – virkemiddel. Den eksisterende kulturen kan gi både problemer og løsninger.

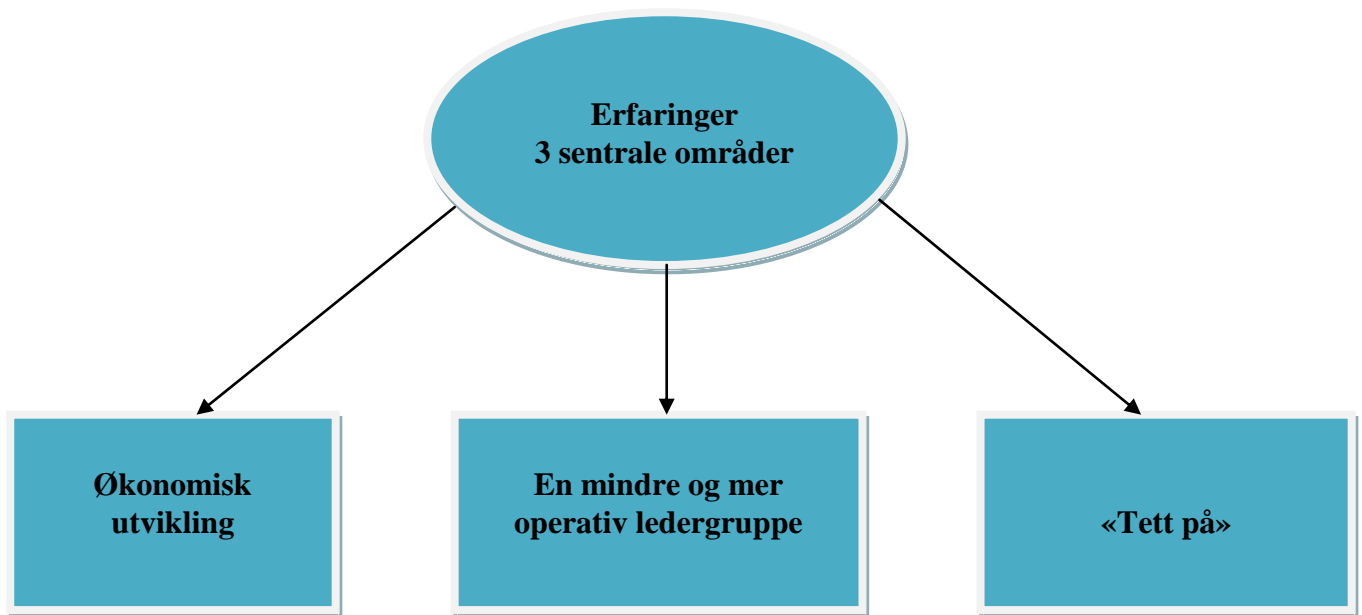
Organisasjonskulturen påvirker dermed hvordan endringsarbeid skal igangsettes, og hvilke resultater det skal få.



De uformelle normene og verdiene er relativt stabile over tid. Dette kan også gjelde hvordan endringsprosesser blir mottatt, og hva som er ansett som passende ut fra tradisjonene. Prosessene vil skje gradvis og stegvis. Disse forholdene er det viktig å være klar over i endringsarbeid. Christensen et al (09) mener det er viktig at alle som omfattes av endringene blir involvert forut for selve gjennomføringen. I vår case er en del blitt slik en ønsket eller hadde som mål. Noe er fortsatt i utvikling og uferdig.

Vi ønsker i dette kapitlet å ha fokus på de hovedområdene vi har identifisert som målsetninger. Disse er: økonomisk utvikling, en mindre og mer operativ ledergruppe, samt begrepet «tett på» og den betydningen det har for ledelse i vår avdeling.

Figuren nedenfor gir en forenklet fremstilling av det vi vil drøfte i dette kapitlet:



### 5.4.1 Økonomisk utvikling:

Christensen et al (09) viser til viktige utfordringer i offentlig sektor som er forskjellige fra privat sektor. Man skal blant annet ta hensyn til et langt større sett av regler og verdier enn private. Verdier for fellesskapet og demokratiet står sterkt. Ledere i offentlig sektor står ansvarlige overfor lovgiver, velgere og borgere. De blir utsatt for politisk styring og kontroll, samtidig som de skal drive være kostnadseffektivt og ivareta deltakelse fra alle berørte parter. Dette er relevant sett i lys av vår problemstilling. Den politiske saken beskriver en økonomisk situasjon som må endres. «Regnskapet for 2008 og 2009 har vist at avdelingen har store budsjettmessige utfordringer i forhold til krav og forventninger til levering av tjenester innenfor gitte rammer». Det strukturelle grepet var dermed et ledd i forhold til å få kontroll på den økonomiske situasjonen.

Torsteinsen (Kommunal rapport 5/14) viser til undersøkelser som forteller at det verken innen **økonomistyring** eller **effektivitet** er registrert forbedringer med tonivåmodellen. Tvert imot kan modellen bidra til ineffektivitet. Som vi ser stemmer dette også med vår case. Årsakene er, i følge Thorstensen, at den enkelte enhet blir mest opptatt av egne resultater og at det fører til problemer med samordning. Dette var en sentral bakgrunn til at vår kommunaldirektør



ønsket seg bort fra tidligere organisering. Torstensen (Kommunal rapport 5/14) sier likevel at det er vanskelig å organisere seg bort fra økonomiske problemer. All omorganisering koster også penger. Hvis drivkraften bak omorganiseringen er økonomi, er det viktig å være sikker på om endringene i seg selv gir økte kostnader, enten midlertidig eller permanent.

Vår kommunaldirektør sier hun oppfatter at mange rundt henne tror det nye nivået har ført til utgifter en ikke hadde tidligere. Dette beror på en misforståelse. Avdelingen fikk ikke tilført nye midler, men gjorde en omveksling av stillinger som avdelingen allerede hadde. Som leder må en kunne forvente å ha noe handlingsrom innen gitt ramme. På den måten er dette grepet innenfor det en kommunaldirektør kan bestemme. Dersom en betrakter organisasjonen med instrumentelt perspektiv, er det i tillegg klokt med tanke på erkjennelsen om at en ikke hadde mulighet for kontroll innen den gamle strukturen. Likevel kan en tenke at det Torstensen her mener, ikke bare er økte utgifter som er synlig i regnskapet. Vi kan også tenke at nettopp det å være i endring og at folk får nye oppgaver, kan føre til at man blir ineffektive. Om avdelingen har hatt slike kostnader, har vi ingen klar oversikt over.

Noen av informantene stilte spørsmål om den nye strukturens konsekvens i forhold stabsmedlemmenes mulighet til å bidra best mulig. Det fremkom at de har mistet det totale bildet og den oversikten de tidligere hadde. Det spørres om dette får betydning for utnyttelse av deres totale potensiale og kompetanse.

Fafo-rapporten «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte» viser til at de kommunene som har kommet lengst med endringsarbeid har klarlagte ansvarsforhold mellom administrasjonen og politikerne. De peker på at der det pågår kamper mellom politisk og administrativt nivå, opprettholdes bildet av kommunal sektor som tungrodd, og lite handlingsrettet.

Som tidligere poengtert har vi i vår kommune en pågående prosess knyttet til økonomi. Her synes det som aktørene har ulik oppfattelse og forklaringer på hvorfor den økonomiske situasjonen er som den er. Flere av informantene trekker frem manglende tillit hos politikere og andre avdelinger, som en stor utfordring.

Torstensen (Kommunal rapport 5/14) sier at organiseringen til resultatenheter har gitt større avstand mellom administrasjon og politikk, og dermed bidratt til å redusere lokalpolitikernes innflytelse. Han sier videre at det blir vanskelig for politikerne å velge de rette strategier, når de ikke har innsikt i den operative hverdagen. Nettopp dette ser vi kan bedres av vårt nye ledernivå. De nye områdelederne og den innsikten de har innen sine respektive områder, er en av de store forskjellene fra tidligere. Dette innebærer blant annet at det er flere som er

involvert i budsjettprosessen. Ledergruppa mener det nye ledernivået har bidratt til å sette fokus på avdelingens utfordringer i den kommunale «plandokumentverden». Tidligere var det mest økonomimedarbeidere og et par fra stab som jobbet med dette. Nå er fagområdene sterkere representert og dette oppfattes som positivt. «For å si det sånn, rådmannens budsjettforslag kunne sett ganske annerledes ut» sier en av dem.

Kommunaldirektøren forklarer at hun ikke oppfatter den endelige strukturen i avdelingen som ferdig. Hun referer til at ingen organisasjonsform er optimal over tid, men må endres utfra de behovene en står overfor. Hun viser videre til et behov for å se på hvilken kompetanse som skal være «tett på» henne. Det er flere områder hun ønsker å ha nærmere seg. Fra et instrumentelt perspektiv kan dette bety nok en strukturendring for bedret måloppnåelse. Arbeidsgruppen som jobbet med ledergruppens sammensetning, ønsket at den skulle være tverrfaglig sammensatt. Det er den også til en viss grad. Dog er det store områder som mangler. Kommunaldirektøren trekker spesielt frem økonomisk og juridisk kompetanse. Disse er underlagt andre avdelinger og andres ledelse. Hun viser til at avdelingen kun har en rådgiver på økonomi som kjenner avdelingen godt. På den ene siden oppleves det positivt da han har hele oversikten. Han evner også å sette seg inn i avdelingens utfordringer. På den annen side blir det sårbart og en kan spørre seg hvordan han kan klare å samhandle og støtte alle virksomhetslederne. Dette støttes av virksomhetslederne som sier de savner den gjennomgangen man hadde med økonomikonsulenten tidligere da det var flat struktur. Områdelederne sier økonomifokuset har fått langt større plass enn de hadde trodd ved inngangen til sine nye stillinger. En sier «Den siste tiden har det vært nesten kvelende for all annen aktivitet. Jeg vil gjerne jobbe mer med å utvikle og utfordre fagområdet».

I fokusgruppene blir det diskutert hvordan en opplever økonomistyringen i avdelingen etter innføringen av nytt ledernivå. Informantene forteller at de opplever et mye større fokus nå i forhold til økonomi enn tidligere. Dette knytter de i større grad til den pågående prosessen i hele kommunen, enn til selve ledergruppa som sådan. Hva fokuset har ført til er det derimot delte meninger om. En sier «Jeg har opplevd tider med sterkere økonomistyring». En annen sier «Det er mye fokus på detaljer, men ingen store grep». Noen mener «økonomien lever sitt eget liv». Man etterlyser styringsmodeller og konkrete tilbakemeldinger på hva hensikten er med økonomirapporten og hvordan den skal brukes. «Vi må tåle å få sannheten servert, ikke være i tåkeheimen». Andre opplever på sin side fokuset som positivt. De mener det har skjedd

en endring, og at man er mer «tunet inn på samme retning», «endelig skjer det noe». En annen sier «Det er bra at vi har en tydelig leder som stiller krav når vi ikke leverer».

Informantene i gruppene synes å være enige i at økonomien er dårligere enn noen gang. De viser til regnskapstallene som ikke går i rett retning. En sier; «En har mislyktes med økonomistyringen». Flere opplever at avdelingens tillit er svekket, både overfor politikere og kommunen for øvrig. De spør seg om det er strukturen som har skylden, eller om det er andre ting? Ut fra et instrumentelt perspektiv blir det da interessant å diskutere hvorvidt den strukturelle endringen har ført til måloppnåelse på området «økonomisk utvikling».

Som redegjort for tidligere er konsekvenslogikken fremtredende innen instrumentell tenkning. Konsekvenslogikken innebærer at en iverksetter konkrete handlinger for å minimalisere avstanden mellom mål og den opprinnelige tilstanden. Tilstanden i vårt tilfelle var at avdelingen hadde utfordringer med å levere tjenester innen den gitte rammen. Hva som var målet derimot, er ikke tydeligere konkretisert. I en slik situasjon kan det finnes flere ulike alternativer. På den ene siden kan en jobbe for å tilpasse driften til rammen gjennom å ta ned aktiviteten. Her vil loven styre da det meste av oppgavene er lovpålagte tjenester. Et annet alternativ kan være å finne måter å opprettholde aktivitetsnivået på, men til en lavere kostnad. I dette alternativet vil en trolig møte arbeidsmiljølovens krav i forhold til arbeidstakerne. Et tredje kan være en kombinasjon av disse. En kan tenke at kommunaldirektøren, som leder i hierarkiet, er den som tar slike valg. Jamfør instrumentell tenking blir da organisasjonens rammer det redskapet en har for måloppnåelse. I dette tilfellet å oppnå større kontroll over den økonomiske situasjonen. Det er videre interessant å diskutere hvorvidt dette innebærer et regnskap i balanse, eller en oversikt over hvor overskridelsene ligger. Kommunaldirektøren forteller i intervjuet om en runde som ble tatt med økonomisjefen ved inngangen til sin nye stilling. Her ble det avdekket en rekke tilbud som ikke var budsjettert. Den oversikten en her fikk, vil vi tro var nødvendig og nyttig. I neste rekke kan slik oversikt innebære noen strategiske veivalg i forhold retning, tjenesteprofil og servicenivå overfor brukerne. Slike strategiske valg kan i en kommune innebære politisk styring og behandling. Det er dermed nærliggende å tenke at avdelingens økonomiske utvikling er et område hvor det er mange forhold det skal tas hensyn til. Nettopp dette er hva Strand (12) peker på som en av de store utfordringene for ledere i offentlig sektor. Kompleksiteten i det offentlige innebærer en lang rekke hensyn det må balanseres mellom. Dette er ofte forhold og hensyn som ikke kan styres av lederen selv. Ansvar for felleskapet styrer og påvirker de valg en tar. Slik vi ser det, kan ikke dette løses utelukkende av den formelle organisasjonsstrukturen. Her spiller langt flere

forhold inn. I følge kommunaldirektøren skulle **en mindre og mer operativ ledergruppe**, samt «**tett på**» bidra i rett retning. Disse forholdene vil vi drøfte i de neste kapitlene.

## **5.4.2. Mindre og mer operativ ledergruppe**

Den formelle organisasjonsstrukturen fastlegger hvem som kan gjøre hva på vegne av en organisasjon (Christensen et al 09). Organisasjonskartet viser de formelle rollene og posisjonene. I et byråkrati er som tidligere poengtert, hierarki, arbeidsdeling og rutiner rådende. I den politiske saken argumenteres det for en mindre ledergruppe, hvor strategisk arbeid og beslutning forankret i daglig drift skal fattes. Saken viser til begreper som strategisk og operativ ledergruppe. Strand (12) hevder at mange lager strategier og gjennomfører prosesser som obligatoriske øvelser, for å tilfredsstille krav fra andre. Strategiplaner er ikke bevis på at organisasjonen forholder seg til dem i neste rekke.

I denne delen av oppgaven vil vi undersøke hvilke erfaringer avdelingen har med en mindre og mer operativ ledergruppe.

Kommunaldirektøren forteller i intervjuet, at hun ikke opplever å være i mål med prosessen enda. Hun er fornøyd med gruppen, men opplever å mangle viktig kompetanse innen økonomi og jus. Den politiske saken forteller at virksomhetsledere skulle inn i ledergruppa på ulike saker eller fag, noe som skulle føre til en breiere innsikt. I hierarkiet kan samordningen og spesialiseringen skje både vertikalt og horisontalt. Den planlagte strukturen skulle ivareta slik samhandling på tvers av nivåene. I intervjuene fremkommer det at dette ikke er blitt gjort.

I intervjuet var vi nysgjerrig på hvordan informantene mente det nye ledernivået hadde bidratt til positiv utvikling for avdelingen. Kommunaldirektør og områdeledere mente det mest positive er å få løftet frem fagområdet og få bedre oversikt. «Det er en stor avdeling med mye kompetanse, og det at man deler de gode tingene som gjøres, er veldig positivt». Det fremheves videre som positivt at fag og profil i avdelingen som blant annet hverdagsrehabilitering, «kan leses ut av budsjett og økonomiplan». Dette skyldes at flere er involvert, ikke bare «økonomifolkene og et par fra stab». Vi oppfatter utsagnet slik at avdelingens valgte strategier fremkommer tydeligere i kommunens plandokumenter nå enn tidligere. Hverdagsrehabilitering har vært et bevisst valg og satsingsområde i flere kommuner. I vår kommune har det vært eget prosjekt på dette området. I forhold til instrumentelt

perspektiv, vil dette være svar på forventningene. Ledergruppens satsingsområde er satt på det kommunale «kartet».

Informantene i fokusgruppene svarte at det må være bra med en liten gruppe som har oversikt og legger strategien. De mener det er viktig å kunne analysere og drive frem fakta. «Kommunaldirektøren må ha fått bedre kunnskap om hva som skjer ute». Det pekes videre på at politikerne også må ha fått bedre oversikt. Vi husker Torstensens (Kommunal rapport 5/14) redegjørelse for at organiseringen til resultatenheter har gitt større avstand mellom administrasjon og politikk. Dette mener Torstensen har bidratt til å redusere lokalpolitikernes innflytelse. I vår formannskapsmodell er samhandlingen med det politiske nivå, en vesentlig del av styringen. Informantene mener altså at det nye ledernivået bidrar i ønsket retning.

Et interessant punkt som kommer frem blant informantene er at noen er usikker på om det virkelig er et nytt nivå, eller en utvidelse av kommunaldirektørens nivå. I hierarkiet er posisjonene klare og kommer til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskartet. Strukturene i det instrumentelle perspektivet er åpne for omgivelsene. Det er tydelig hvordan oppgavene skal løses gjennom formålsrasjonelle handlinger (Christensen et al 09).

I vårt nye kart (vist i kapittel 2.2), fremstår de nye lederne helt klart som et ledd mellom kommunaldirektør og virksomhetsledere/stab. Likevel kommer dette spørsmålet opp i intervjuet. Hva er grunnen til det? Informanten utdyper dette med at ledergruppa oppleves som lukket, og at kommunikasjonen er noe ensidig og preget av enveiskommunikasjon. Flere sier de trodde ledergruppen skulle jobbe mer strategisk med fokus og retning for avdelingen. De sier de opplever at det jobbes noe annerledes. En sier ledergruppa oppleves som detaljfokusert, «strategisk ledelse versus operasjonalisering på detaljnivå». Dette utdypes med at en ønsker toppledelsen skal være strategiske ledere, mens virksomhetsledere og avdelingsledere, skal være operasjonelle.

Dette vil vi drøfte i lys av Strand sine roller for ledelse og kulturperspektivet.

### 5.4.2.1 Roller for ledelse og kulturperspektiv

Som tidligere skrevet hadde en av informantene forventninger til at kommunaldirektøren med sin nye ledergruppe skulle få mulighet til å bli visjonær, og innta rollen som «strateg». Dette utsagnet ønsker vi å utdype nærmere. Vi vil se dette i forhold til Strand (12) sine ulike roller for ledelse. Disse må forstås som komplementære roller. Dette innebærer at enhver leder må påregne og gå ut og inn av rollene avhengig av situasjonen. Likevel forstår vi inndelingen i en byråkratisk organisasjonsstruktur slik at de ulike posisjonene har ulike roller, og dermed ulikt fokus. Arbeidsdelingen knyttes til konkrete posisjoner og på den måten vil de til sammen utgjøre en helhet. Vi vil tro en organisasjon har behov for at alle rollene er ivaretatt. Av den grunn kan en tenke det er viktig at de ulike lederne ikler den rollen som er forventet i den posisjonen de innehar. Vi vil derfor i dette kapitlet gi en forenklet tolkning av hvordan vi mener de ulike rollene til Strand passer best på de ulike ledernivåene i vår avdeling.

Den første er **produsentfunksjonen**. Slik vi ser det, vil avdelingsleder i virksomhetene være mest kjennetegnet av denne funksjonen. Her er fokuset på produkt, service og ytelse. Avdelingslederne har fagansvar og representerer den daglige drift i sine respektive enheter. De står nærmest den tjenesten som ytes, og har den nærmeste kontakten med brukerne. De er direkte underlagt sin virksomhetsleder og inngår i virksomhetsleders lederteam. Dette nivået inngår ikke i våre undersøkelser. Den er heller ikke direkte medregnet i den strukturelle endringen eller omtalt i den politiske saken. En av informantene kommer inn på dette i intervjuet og påpeker at dagens modell ikke er fullført og dermed ikke helhetlig prøvd ut. Informanten mener man burde gått i dybden på hele Helse – og omsorgsavdelingen, på alle nivå, ikke bare i gruppen rundt kommunaldirektøren. Avdelingslederne fremkommer ikke på organisasjonskartet, hverken i det nye eller gamle. Likevel ikler de slik vi ser det, den viktige produsentfunksjonen. Vi husker Torstensens (Kommunal rapport 5/14) redegjørelse for at spesielt innen pleie og omsorg, kan organisasjonsstrukturene ha ledere som opptrer som et «isfjell under overflaten». Dette funnet mener vi bekrefter at Torstensens påstand også gjelder for vår kommune.

Dernest har vi **administratorfunksjonen**. Denne handler om styring gjennom regler, strukturer og rutiner. Her kan en tenke at virksomhetslederne passer inn. Virksomhetslederne har det totale ansvaret for virksomhetens tjenesteproduksjon og har i tillegg personalansvar.

De har også budsjettansvar for sitt område. Alle virksomhetene ledes av et team underlagt virksomhetsleders ledelse. Som redegjort for over sier Strand (12) at som leder må man regne med å gå ut og inn av de ulike rollene, avhengig av situasjonen. Dette tror vi er noe mange virksomhetslederne i vår kommune vil kjenne seg igjen i. Virksomhetslederne har store virksomheter med flere avdelinger og mange ansatte. Andre igjen er ledere for mindre virksomheter. De står i mange ulike situasjoner og utfordringer innen blant annet økonomi, personal og fagutvikling.

Hvordan de opplever påvirkningen fra sitt nye ledernivå er noe ulikt. På den ene siden sier noen at de merker at ting kan ta mer tid. «Nå spør vi mer om å få gjennomføre, vi spør mer om tillatelse enn tilgivelse». En sier: «Jeg føler at noen skal oppdra oss, men vi mangler verktøyene», dette utdypes med at avdelingen mangler en god budsjettfordelingsmodell. Andre mener det nye nivået har påvirket dem lite i det daglige. Flere opplever sin leder mer som en sparringspartner. En sier: «Min rolle er ikke endret, jeg har den samme myndigheten. Hverdagen er blitt mye lettere, og det er så godt å ha en samtalepartner». Noen forklarer at de kjenner på ganske klare forventinger fra sin områdeleder, men det er ikke styrende. Forventinger er bra. I forhold til det instrumentelle perspektivet, kan en forvente at aktørene på de ulike nivåene forholder seg lojalt til sin posisjon i hierarkiet. Vi har ikke funn som tilsier at våre informanter gjør annet. Våre informanter er ledere og stabsmedlemmer med ulik fartstid i avdelingen. Dette får frem erfaringer fra ulike styresett og strukturer. Vi kan anta at dette påvirker informantenes opplevelse av det nye nivået. Vi vil derfor drøfte dette opp mot det kulturelle perspektivet.

Christensen et al (09) forklarer at organisasjonskulturen «sitter i veggene». Kulturperspektivet beskrives som en logikk om hva som er passende. Personene i organisasjonen handler utfra en forestilling og erfaring om hva som har fungert tidligere. Dette oppleves dermed som rimelig og akseptabelt innen organisasjonens grenser. Forfatterne forklarer at endringer i kulturen vil kunne virke som hinder, spesielt dersom endringene innebærer en trussel for kulturens kjerne. Endringer eller redefinering av roller, kan være en slik trussel. En av informantene forteller om opplevelser med kolleger som var sinte da nytt ledernivå ble introdusert. Informanten mistenker at årsaken var engstelse i forhold til egen rolle. Kulturperspektivet handler om tidligere erfaringer og resultat av læring. For flere av informantene var gammel struktur godt innarbeidet. En kan derfor tenke at enhver endring, uansett hvilken, kan bli oppfattet som en trussel på kulturens kjerne.

Videre kom det frem i intervjuene at få år forut for denne endringen, hadde vært gjennomført et lederutviklingsprogram i kommunen. Dette hadde til hensikt å myndiggjøre lederne. Stab deltok også på programmet. Noen av informantene diskuterte dette i intervjuet, og mente det nye ledernivået ikke måtte fungere som reversering av det arbeidet som ble gjort den gangen.

Den neste rollen er **integratorfunksjonen**. Her er utvikling av felleskap, mål og verdier i fokus. Kommunikasjon er dermed sentralt. Slik vi ser det, vil våre områdeledere i sitt daglige virke passe inn her. Ut fra intervjuene kan vi tyde at det er disse forholdene de hadde forventinger om å jobbe med. I den politiske saken fremkommer det tydelig at virksomhetslederne skal beholde sitt ansvar i forhold til økonomi, budsjett og personal.

Områdelederne innen hjemmetjeneste og institusjon, tillegges et overordnet ansvar for ressursstyringen innen sitt område. I tillegg skal de ha et koordinerende ansvar for tjeneste – og fagutvikling.

Stabsleder skal lede kommunaldirektøren sin stab, samt ha ansvar for oppfølging og lederstøtte for virksomhetslederne. Videre har han ansvar for ulike planverk, budsjett og årsmelding. I forhold til disse områdene, vil en tenke at områdelederne ikke skal jobbe med detaljer slik en av informantene antydte. Områdelederne på sin side, svarer i intervjuet at de opplever sine roller som «dagsordensettere». De opplever ikke å styre detaljer innad i hver enkelt virksomhet, men de legger føringer for hele området. Så mye som mulig skal være likt. En sier: «De utfordringene vi har, føler jeg vi eier i lag».

Også dette vil vi se i forhold til kulturperspektivet. Christensen et al (09) viser til ulike meninger om hvorvidt kultur er noe som bevisst skapes eller designes av lederne. De sier at kulturen er «sti-avhengig». Det vil si at de historiske røttene er av betydning. For ledere kan kulturen være både til hjelp og til hinder. På den ene siden vil tradisjoner og innarbeidede regler være nyttig da en del områder vedlikeholder seg selv. I så måte kan en tenke at dette er mye av grunnen til at flere av informantene sier de jobber slik de gjorde tidligere. På den annen side ser vi også at her er noen forskjeller. Noen mener byråkratiet øker, og at ting går saktere. I forhold til det kulturelle perspektivet kan dette handle om at «stiene» ikke er godt nok opptråkket, og at prosessen fortsatt er uferdig. Også kommunaldirektøren snakker om dette i intervjuet. Hun sier hun opplevde at hun kom inn i en «satt» organisasjon. Dette er ikke nødvendigvis negativt, men hun peker på at det selvsagt skjer noe med alle, når nye kommer inn. Av den grunn er det naturlig at ting må gå seg til over tid. Videre sier hun at man fortsatt er i endring og at det skjer mye i avdelingen. Intensjon og retning kan dermed bli noe ulik.



Den siste rollen Strand (12) omtaler er **entreprenørfunksjonen eller strategen**. Entreprenøren ønsker å skape visjoner og strategier. Hun holder oppsyn med omverdenen, slik at hun kan bearbeide egen organisasjon. Slik vi ser det er det denne rollen vår informant forventet av vår nye kommunaldirektør og hennes ledergruppe skulle innta ved innføring av nytt ledernivå. Et av målene for entreprenøren er å skape muligheter for langsiktig overlevelse. Vi husker den politiske saken som sa at de utfordringene avdelingen sto overfor på kort og lang sikt, gjorde det nødvendig med en mindre og mer operativ ledergruppe. Ved hjelp av instrumentell tenkning redesignet dermed kommunaldirektøren sin organisasjon for å bedre måloppnåelsen. Som vi ser, er entreprenøren i denne sammenhengen fremtredende.

Andersen (13) presenterer oss videre for **innovatøren**. Denne beskrives som en strategisk, grensesprengende og kreativ leder. Videreutvikling, foredling, nytenking og nye metoder er stikkord. I intervjuene forteller informantene om ønsker for ledergruppa som passer med denne rollen. I denne sammenhengen betrakter vi hele ledergruppen som ett, da vi vil anta at de strategier som velges, er basert på interne prosesser i denne gruppen.

Informantene sier de er opptatt av avdelingens strategier og retning. De etterlyser en helhetlig plan som skal legge grunnlag for langsiktig og kortsiktig jobbing. «Vi drives fra skanse til skanse». De mener ledergruppa burde jobbe med en slik plan. I følge Strand (12) skjer innovasjon gjennom å holde fast ved kravet om fornyelse, aktiv tilpasning og vellykket forståelse i organisasjonen. Dette krever kontinuerlig fokus. I prosessen har kommunaldirektøren sin ledergruppe vært opptatt av å få det nye ledernivå implementert og «satt». Gruppen har på mange måter lyktes med det. Informantene på sin side etterspør retning, strategi og overordnet fokus. Det er viktig å være klar over at det er gått relativt kort tid. Organisasjonsteorien lærer oss at endringer av slike strukturer tar relativt lang tid. Andersen (forelesning 13) påpeker dog at et viktig element i strategi- og endringsarbeid, er å bestemme seg for hva en vil. I våre intervjuer kommer både kommunaldirektørens ledergruppe og informantene inn på en forståelse av at «veien blir til mens man går». Flere av informantene sier dette førte til usikkerhet. Det instrumentelle perspektivet og konsekvenslogikken innebærer at organisasjonen har et klart mål, og jobber mot å oppnå dette målet. Dette kan være problematisk dersom det er avstand mellom det en ønsker å oppnå og det som er den opprinnelige tilstanden. Problemløsning vil da innebære tiltak eller formålsrasjonelle handlinger, for å redusere denne avstanden. I vårt tilfelle ble «tett-på»-ledelse en slik formålsrasjonell handling. Dette vil vi drøfte i neste kapittel.

### **5.4.3. «Tett På»**

«Tett på» har utviklet seg til å bli et viktig begrep i hele organisasjonen. Det ble mye brukt og benyttet fortsatt. Så godt som alle informantene drar inn «tett på» i intervjuene. Dette inspirerte oss til å bruke begrepet i oppgavens tittel. Spørsmålet «Hvordan komme «tett på?»» har flere fasetter og vi håper leserne vil finne det som en treffende tittel. I overført betydning har det å gjøre med hvordan en leder kan gjøre grep i organisasjonsstrukturen som innebærer større grad av måloppnåelse. Dette har vi drøftet en del i de tidligere kapitlene. Ved hjelp av instrumentell tenking ble organisasjonskartet tegnet på nytt. I det daglige forstår vi det som en tydelig, synlig og tilstedeværende ledelse. I dette kapitlet vil vi forsøke å forklare innholdet ytterligere, og samtidig oppsummere de erfaringene avdelingen har til nå, med «tett på» som virkemiddel.

I den politiske saken forklares «tett på» som å handle om «Å være i stand til å gjøre raske grep fra ledelse til utøvende ledd». Dette er det nærmeste vi kommer en definisjon av begrepet. Det vises videre til at avdelingen hadde behov for fleksibilitet og evne til oppgaveløsning, tilpasset raske endringer i tjenesteutfordringene. Den byråkratiske organisasjonsmodellen er preget av hierarki, arbeidsdeling, prosedyrer og rutiner. Slik vi har redegjort for tidligere, bidro vårt nye ledernivå til en struktur som ligner denne. Arbeidsdelingen grupperes i ulike enheter og knyttes til konkrete posisjoner. Strand (12) forklarer at denne organisasjonsformen har flere nivåer, klare regler og en formell autoritet på toppen. Slik vi forstår det kan strukturene ivareta noe av det vi tenker med «tett på».

Kommunaldirektøren forteller at hun ønsket seg en ledergruppe som skulle «være på alerten». De skulle være pådrivere, veiledere og rådgivere for virksomhetslederne. Områdelederne oppfattet at «tett på» innebar å dra sammen tjenesteområdene, og utvikle fellesskap rundt fag og organisering. Videre ønsket de å være til støtte for lederne gjennom å etterspørre og tilbakemelde.

Informantene forklarer begrepet noe ulikt. Flere kommer inn på avdelingens størrelse og det store kontrollspennet. Felles for de fleste, er at de oppfatter «tett på» som en tettere ledelse og kontroll fra den lederen over seg i hierarkiet. I forhold til byråkratiske tenking, er dette et forventet svar. Strukturene innebærer at en innordner seg styring fra posisjonen over. Dette bekrefter den forventede kraften i strukturene.

Vi var nysgjerrig på hvordan ledergruppa trodde det nye ledernivået hadde endret virksomhetslederne hverdag. Vi stilte derfor spørsmål om dette i intervjuene og vi gav ulike stikkord; blant annet fagområder og personalarbeid. Her hadde de ingen klar formening om store endringer. De antok at lederne jobber mye på samme måte som tidligere. De opplever de fleste som selvgående i egne virksomheter.

Det som imidlertid går igjen, er usikkerhet knyttet til den reduksjonen man opplever fra andre avdelinger i sentraladministrasjon. Det er en del endringer her, som de ikke kjenner til. Spesielt nevnes HR- kontor, lønnsseksjon og økonomikontor. «Vi må vite mye og masse om ting jeg egentlig ikke vet. De tingene vi før kunne ringe andre å spørre og få et kort råd, må vi nå tenke ut alt selv». Dette er nok endringer som skyldes en generell nedskjæring i administrative stillinger, og har ikke sammenheng med innføring av nytt ledernivå i vår avdeling. Når det først er blitt slik, ser vi at flere opplever områdelederne som gode samtalepartner. Virksomhetslederne støtter seg til sine ledere og finner løsninger sammen, eller innad i eget lederteam. En sier: «Forskjellen ligger i den tilgjengeligheten og «tett på» – at det er noen som kjenner min virksomhet bedre enn kommunaldirektøren har mulighet til». Informanten sier hun er veldig fornøyd med den veiledningen hun får fra egen leder. Hun opplever det som bedre og mindre fragmentert enn tidligere, da det var ulike stabsmedlemmer involvert i ulike saker. Her ser vi eksempel på at en leder som er «tett på» oppleves trygt og bra.

Ledergruppa sier de bidrar til å gi råd og veiledning i ulike saker. De sier de er med å sette ulike saker på dagsorden. «Tett på» har bidratt til å fremskaffe mer dokumentasjon, fakta og forståelse for de ulike utfordringene som ligger innenfor de respektive områdene i avdelingen. Områdelederne mener avdelingen ikke ville hatt samme mulighet i en flat struktur. Vi husker kommunaldirektørens beskrivelser om at den flate strukturen virket «lammende» og «hemmende» på utviklingen. Videre sier hun: «Jeg ville ikke hatt så god kunnskap om det indre liv, jeg ville blitt svar skyldig på langt flere spørsmål». Også her ser vi at «tett på» har svart til forventningene. Kommunaldirektøren sier hun ønsker seg mer ut i virksomheten. Hun prøver nå ut en møteplan hvor ledermøtene skal avholdes ute i virksomhetene. Hun er samtidig opptatt at det kan blir for mange møter. «Jeg går fra møte til møte». Det handler om å finne en hensiktsmessig form.

Noen sier de savner den måten de jobbet på tidligere. Her tror vi kulturperspektivet spiller inn. Christensen et al (09) sier det er ulike meninger om hvorvidt kultur er noe som kan

bevisst skapes eller designes av lederne. De viser videre til at kulturen er «sti-avhengig». Det vil si de historiske røttene er av betydning. På den ene siden kan kulturen være til hinder med tanke på at medlemmene i organisasjonen er lite innstilt på å endre seg. Sterke tradisjoner og innarbeidede regler vil være nyttig da en del områder vedlikeholder seg selv. Nettopp dette tror vi kan være tilfelle i vår case. Mange av virksomhetslederne hadde lang erfaring, og var godt innarbeidet med hvor de hentet sin støtte. Det fremkommer i intervjuene at stabsmedlemmene hadde sine områder med spisset kompetanse, og at virksomhetslederne kontaktet dem utfra problemstilling. Den store forandringen nå, er at kontakten skal skje i linjen, og her skal det vurderes hvem i stab som skal bidra.

I forhold til stabsoppgaver sier kommunaldirektørens ledergruppe at samhandlingen mellom stab og ledergruppa er et område som må bedres. De sier de opplever en god samhandling på personnivå, men at det svikter på systemnivå. Mange har fått endrede roller og status i forhold til tidligere. Ledergruppen sier: «De er mer eller mindre inkludert, de er det på sak, men ikke på helhet slik det var i det gamle regimet». De har mistet oversikt og innsikt, og kontakten med kommunaldirektøren er redusert. Dette har vært et bevisst valg for å frigi kommunaldirektørens mulighet til å delta på andre arena. På den ene siden er altså dette det motsatte av «tett på». På den annen side kan det bety at kommunaldirektøren er «tett på» andre områder enn hva kapasiteten tillot tidligere. De fleste virksomhetslederne sier også at de registrerer at ansatte i stab er blitt fjernere. De var mer deltakende og ute i virksomhetene før.

Den politiske saken sier videre noe om hvordan prosessen med resten av avdelingen skal gjennomføres; «Det legges opp til en bred prosess sammen med tillitsvalgte og verneombud». Vi får beskrivelser av at staben er «satt på vent» mens ledergruppa skal få satt seg. Den planlagte prosessen med involvering, etterspørres. I forhold til det instrumentelle perspektivet og forhandlingsvarianten, er deltakelse fra starten å foretrekke. Forhandlingsvarianten forklares som en sammensatt organisasjon av enheter med delvis motstridende mål og kunnskaper. Under intervjuene fremkommer ulike ønsker for hvordan utviklingen av stabsområdet skulle skje. I forhandlingsvarianten vil ingen aktører på egenhånd kunne oppnå sine mål. De lar seg påvirke av forhandlinger og kompromisser mellom flere av de andre aktørene. Her vil konsekvenslogikk være fremtredende. Den formelle organisasjonsstrukturen består av en struktur av regler for hvem som gjør hva, og hvordan oppgaver bør løses. Slik vi oppfatter informantene, fantes det ikke slik struktur. Det fremkommer i intervjuene at stabsmedlemmene ikke er gitt mulighet til forhandlinger eller kompromiss. I den interne

arbeidsgruppen som jobbet med forslag til ny struktur, deltok kun virksomhetsledere. Sett i lys av kulturperspektivet, kan en tenke at dette har medført til manglende eierskap for stab i forhold til de endringer som ble iverksatt. Strukturene i den gamle staben var sterke og mange hadde lang fartstid. På den måten kan en si at organisasjonskulturen var sterk.

Christensen et al (09) diskuterer hvorvidt sterke kulturelle trekk er en fordel eller en ulempe. På den ene siden vil en sterk kultur kunne medføre klare interne effekter. Organisasjon får en sterk misjon, og rollene kan være utviklende for den enkelte. Dermed oppnås god kvalitet på arbeidet. Dette kjenner flere av informantene igjen fra egen avdeling, og særlig stab. Det er en lang tradisjon med å ha fokus på kvalitet, prosedyrer og fag. Christensen et al (09) sier at en sterk kultur også kan føre til at organisasjonen blir rigid og innadvendt. Dermed blir den også lite endringsvillig og fleksibel. Slike sterke organisasjoner kan beskyldes for å være til for seg selv, og ikke omgivelsene. Dette kjenner vi ikke igjen, da informantene beskriver den tidligere stab som involvert og interessert i avdelingen som helhet. Slik vi ser det, kan disse funnene tale i retning av et ønske fra stab om både selv å være «tettere på», samt at kommunaldirektørens ledergruppe er «tettere på» dem.

Strand (12) poengterer at leder i organisasjoner med sterk kultur, bør balansere mellom å ivareta og utvikle kulturelle tradisjoner som har utviklet seg over lang tid, samt bidra til at disse gradvis endres. I avdelingen er det et sterkt fokus på å skille mellom ønsket utvikling, og tilfeldig utvikling. Kommunaldirektøren sier hun vil ha bukt med utvikling «som bare har blitt til». Sett i lys av teorien, innebærer dette strategiske planer og målrettet styring.

Kommunaldirektøren snakker også om «tett på» i forhold til hvilken **kompetanse** som skal være «tett på» henne. Som nevnt tidligere er det flere områder hun ønsker å ha nærmere seg. Disse er især juridisk og økonomisk kompetanse. Strand (12) påpeker viktigheten av at virksomheten må forstå sin egen kompetanse, og hvordan den kan anvendes. Lai (13) skriver også mye interessant om kompetanse. Hun sier det viktigste i forhold til kompetanse ikke er størrelsen eller mengden, men at den er rett i forhold til de oppgavene som skal løses. Dette er interessant med tanke på vår case. Når vi ser på bakgrunnen og målene i prosessen, er det å få kontroll over økonomien et av de viktigste momentene. I forhold til instrumentell tenking, har vi argumentert for at en strukturell endring innebærer å endre organisasjonen for bedre måloppnåelse. Rett kompetanse til de ulike oppgavene, vil da være en nøkkel. Hverken den interne arbeidsgruppen eller kommunaldirektøren, hadde forslag om andre aktører inn i ledergruppen, enn de helse – og sosialfaglige områdene som ble foreslått. Som tidligere nevnt fremkommer det at det i forkant av denne omorganiseringen ikke var gjennomført risiko – og

sårbarhetsundersøkelser. Mange viser til beskrivelsen «veien blir til mens man går». Spørsmålet er om nærmere undersøkelser kunne avdekket hvilken kompetanse som skulle sitte «tett på» kommunaldirektøren. På den ene siden ville det i så fall innebære fullstendig formålsrasjonalitet. På den andre siden vil flere organisasjonsteoretikere hevde at troen på fullstendig formålsrasjonalitet, er naivt. Christensen et al (09) sier det i praksis vil dreie seg om en begrenset formålsrasjonalitet, da fullstendig oversikt over alternativer og mulige beslutninger, ikke er mulig å fremskaffe. Jamfør dette vil det være naturlig at en gjør slike oppdagelser underveis i selve prosessen.

Som tidligere poengtert viser Christensen et al (09) at etablering av organisasjonskultur handler om utforming av uformelle normer og verdier. De vokser gradvis frem gjennom naturlige utviklingsprosesser. Organisasjonen tilpasser seg press både innenfra og utenfra. Disse prosessene er ikke planlagte og kultur og «sjel» vil utvikle seg naturlig. Det indre presset skapes av de som jobber der. I vårt tilfelle kan dette ha påvirket at begrepet «tett på» har fått noe ulikt innhold ut fra hvem man spør i avdelingen. Dette forteller oss at kulturen spiller inn i forhold til implementering av endringer. På den ene siden kan dette medføre at personene i organisasjonen får være med på å påvirke utfallet på en god måte. Samtidig er personene veldig ulike og rollene forskjellige. Dermed kan de uformelle normene og organisasjonens kultur bli nokså kompleks. Presset utenfra, kan vi i denne sammenhengen oppleve som det økonomiske presset. Selv om dette er internt i kommunen, mener flere at avdelingene, administrasjonen og politikerne ikke er samstemte i forhold til årsakssammenhenger og virkemiddel. De ulike aktørene har hatt ulike oppgaver knyttet til den pågående prosessen med den økonomiske situasjonen. Dette tenker vi kan ha påvirket dem på ulikt vis.

Som poengtert tidligere kom en av informantene inn på at man burde gått i dybden på hele Helse – og omsorgsavdelingen. På alle nivå, ikke bare i gruppa rundt kommunaldirektøren. Informanten spør, «Hvordan skal lederskapet rundt en virksomhetsleder være?» Også kommunaldirektøren sier noe om dette: « «Tett på» må generaliseres, ikke bare gjelde kommunaldirektøren». Som sagt er avdelingslederne ikke omfattet av den strukturelle endringen. Hvorfor vites ikke, det spurte vi ikke om i undersøkelsene. Som redegjort for tidligere har de oppgaver som passer til produsentfunksjonen. I den daglige drift er disse oppgavene sentrale. Igjen husker vi Torstensens (Kommunal rapport 5/14) forklaring av avdelingsledere som «et isfjell under overflaten». Dette kjenner vi igjen. En virksomhetsleder kan ha ansvaret for flere ulike avdelinger, flere avdelingsledere og over 100 ansatte.

Torstensen sier videre at en kjent utfordring i forhold til implementering av endringer, er forankring i alle ledd. Informantens synspunkt er at avdelingslederne er et viktig ledd, og burde derfor være inkludert i større endringer. Sett i lys av Torstensens redegjørelse, kan en vanskelig motsi dette.

Intervjuguiden vår inneholdt også spørsmål som handler om hvordan informantene tror kommunaldirektøren syns det nye ledernivået fungerer. De fleste at dem oppfatter henne som fornøyd. De mener det ser ut som hun har oppnådd det hun ønsket. Hun er kommet «tettere på», i alle fall i kraft av sine områdeledere. En sier likevel: «Hun må være dypt fortvilet, dette har jo overhode ikke fungert slik det skulle» Vedkommende forklarer videre at man ikke har lyktes med de oppdrag som var knyttet til økonomien. «Tett på» har ikke fungert. Det kan ha fungert på den måten at områdelederne er tettere på virksomhetslederne, men kommunaldirektøren er mer fjern. Informanten mener dette ikke er forventet resultat.

Kommunaldirektøren og områdelederne får det motsatte spørsmålet. Her svarer de at de tror lederne er fornøyd med å ha fått bedre lederstøtte. Kommunaldirektøren sier likevel at hun er mindre «tett på» ute i driftsenhetene. Hun forteller om færre treffpunkt og det er noe hun ønsker å gjøre noe med. Hun ønsker derfor å legge ledermøtene ute i virksomhetene. Når det gjelder status i stab, vises det til et behov for å jobbe mer.

Begrepet «tett på» kan ikke kalles å være noe vitenskapelig begrep med en klar definisjon. Vi syns likevel det har vært interessant å diskutere dette, da det fikk stor plass i organisasjonen. Språk kan ha mye makt på den måte at det styrer mye av tankegangen vår. Som definisjon har vi brukt den politiske sakens beskrivelse: «Å være i stand til å gjøre raske grep fra ledelse til utøvende ledd». Gjennom dette kapitlet har vi prøvd å svare på om dette har skjedd gjennom det strukturelle grepet som ble tatt. Som vi ser er det store forskjeller. I forhold til stab, er kontakten fjernere. Noe manglede samarbeid på tvers er også trukket frem. En sier; «Jeg trodde vi skulle få en sammensveiset god organisasjon, som samarbeidet godt på tvers over virksomhetene og som hadde samme mål. Slik opplever jeg det ikke. Jobber alene med min virksomhet og mine avdelingsledere.....». Slik vi ser det står dette utsagnet i kontrast til innholdet i «tett på». Mange av lederne uttrykker at kontakten med kommunaldirektøren er fjernere, men at dette ikke oppleves problematisk da deres områdeledere er «tett på». En sier: «For min del er veien til kommunaldirektøren lettere, gjennom min leder, og der får jeg gehør for ting».

Avslutningsvis spurte vi informantene om de hadde noe å tilføye. Ledergruppa sier de får tilbakemeldinger på at det i tillegg til økonomifokuset, også har vært fokus på fag og fagutvikling. Mye systematikk er på plass, og avdelingens enheter har større grad av likhet. Om dette er en følge av «tett på» vet vi ikke. Det spurte vi ikke om. Det kan likevel være tegn på at områdeledernes tette tilstedeværelse har ført til en positiv utvikling.

Mange av informantene sier den siste tidens fokus på økonomi har vært problematisk. De observerer at ledergruppen har vært under et voldsomt press. Informantene uttrykker sympati overfor kommunaldirektøren sin ledergruppes arbeidssituasjon det siste året. Dette knyttes direkte opp mot prosessen i forhold til kommunens økonomiske situasjon. En sier: «Vi er under angrep fra alle hold». På den ene siden husker vi hva Strand (12) sier om ledere i offentlig sektor som må forholde seg til en skiftende verden i stadig endring. De skal ta hensyn til et langt større sett av regler og verdier enn i privat sektor. Verdier for fellesskapet og demokratiet står sterkt. På den annen side ser vi her at prosesser igangsatt for hele kommunen, har hatt stor påvirkning på vår avdeling sin prosess. Dette vil selvsagt være naturlig da kommunens økonomi er å anse som en helhet. Det er likevel viktig å ta slike forhold i betraktning når vår prosess skal drøftes.

I dette kapitlet har vi drøftet de empiriske funnene som peker i retning av de **erfaringer** vi har med de endringene som ble iverksatt. Vi har gjennom vårt forskningsmateriale identifisert tre områder som kan anses som **mål** med reorganiseringen. Disse er som vi tidligere har poengtert: kontroll over den **økonomiske situasjonen, en mindre og mer operativ ledergruppe** og **«tett på»**. Vi har drøftet disse områdene i lys av de teoretiske verktøyene vi har valgt i vår oppgave.

Begrepet «tett på» har fått relativt mye plass i oppgaven. Dette er gjort med tanke på å reflektere over den plassen begrepet beskrives å ha hatt i organisasjonen i forkant og underveis i reorganiseringen. Som forskere har vi bevisst løftet inn våre empiriske funn og betraktet disse fra et objektivt ståsted. Hovedvekten av analysen er gjort i lys av instrumentelt perspektiv og kulturperspektiv. Slik vi ser det gjenspeiler dette Torstensens reformmodell. Vi mener dermed å ha belyst og søkt svar på de spørsmålene vi stiller i oppgavens problemstilling.



Avslutning av oppgaven vil vi komme til i neste kapittel. Her vil vi konkludere og oppsummere våre funn. Vi vil her komme inn på hva vi mener oppgaven kan bidra med innenfor Helse- og omsorgsavdelingen i vår kommune.

## **6.0 Avslutning**

*«Enkelte lederteorier hevder at en god leder kan lede hva som helst. Jeg er uenig. Det er av avgjørende betydning at lederen kjenner bransjen han skal fungere i»*

*-Norman Schwarzkopf-*

*(Amerikansk general. 1934-2012)*

## **6.1 Oppsummering og konklusjon**

Tittelen gjenspeiler vårt formål med denne oppgaven:

### ***Hvordan komme «Tett på»?***

*Hva var bakgrunnen for innføringen av et nytt ledernivå i Helse- og omsorgsavdelingen, hvordan ble prosessen gjennomført og hva er erfaringene til nå?*

*- en casestudie i egen organisasjon*

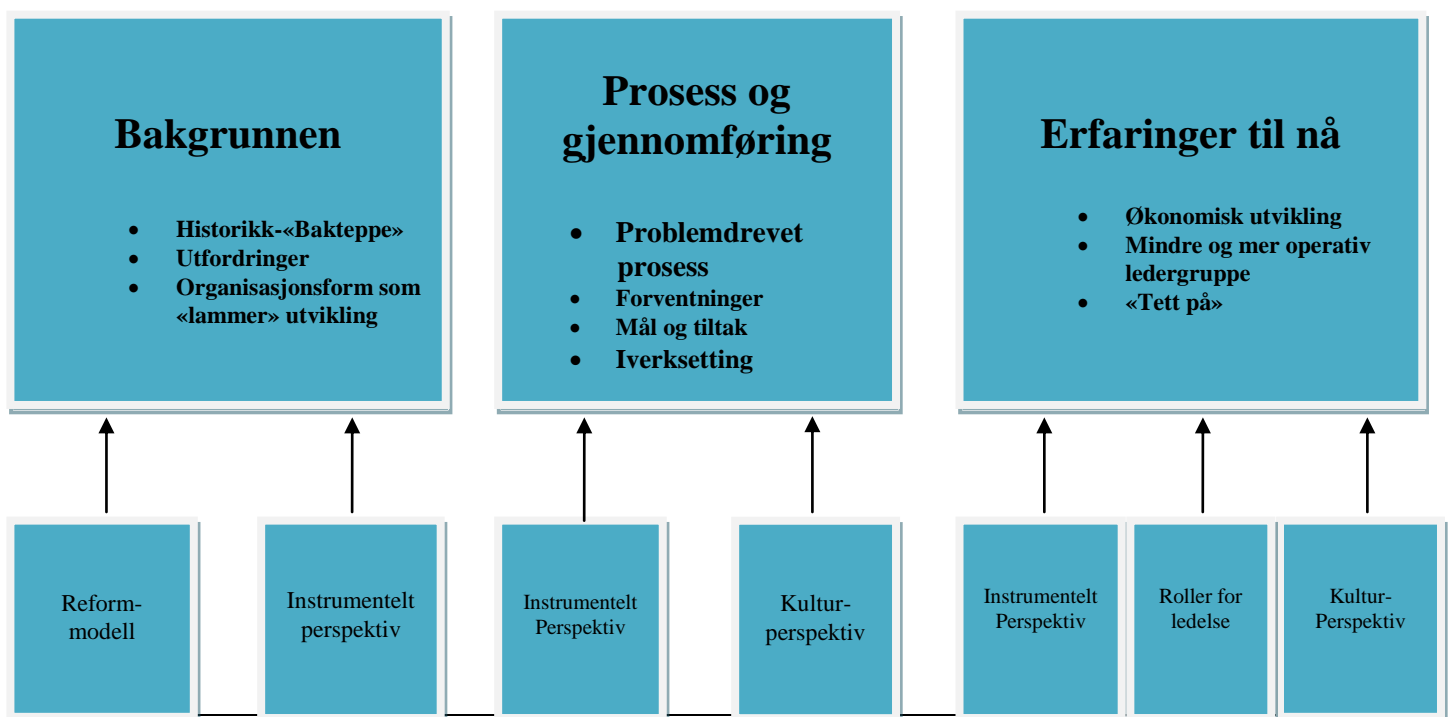
Tittelen gjenspeiler også innholdet i oppgaven og de spørsmål vi ønsker å finne svar på. Som medarbeidere og ledere i organisasjonen, fant vi spørsmålene interessante og de ble derfor valgt i denne oppgaven. Problemstillingen leder tankene til artikkelen i Kommunal rapport 5/2014 med sin overskrift «Vraker tonivåmodellen». Som redegjort i denne oppgaven skjedde også dette i vår kommune.

Vi valgte å starte avslutningskapitlet med et sitat fra den amerikanske generalen Norman Schwarzkopf. Han har ledet store militære aksjoner, blant annet «Desert storm» under Gulfkrigen. Vi husker sitatet fra vår informant: «Vi er under angrep fra alle hold». Vi kan selvsagt ikke sammenligne vår prosess med militære aksjoner, men vi synes likevel sitatet er passende. Schwarzkopf sier: «Det er av avgjørende betydning at lederen kjenner bransjen han skal fungere i». Dette kjenner vi igjen fra vår case. Vår kommunaldirektør hadde som kjent erfaring fra ledelse av store organisasjoner i offentlig helsevesen. Hun oppdaget raskt at hun ville endre organisasjonsstrukturen i vår avdeling. Trolig var dette basert på hennes kunnskap om feltet og erfaringer fra tidligere.

Schwarzkopf sitt sitat gir oss også en annen assosiasjon med tanke på nødvendigheten av at organisasjonsformen passer den bransjen den skal benyttes i. Dette for at oppgavene som skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte. New Public Management – trenden brakte den flate strukturen og tonivåmodellen inn i offentlig sektor. Trendene viser oss at den flate strukturen ikke uten videre kan overføres til det offentlige. Derfor «vrakes» den.

Vi valgte å dele prosessen i vår avdeling i tre områder; **bakgrunn, prosess og gjennomføring** samt **erfaringer til nå**.

Vi husker figuren fra innledningen som ga en forenklet fremstilling over de områdene vi ville belyse:



For å belyse denne prosessen benyttet vi oss av intervju som kvalitativ metode. Data er hentet fra informantenes egne beskrivelser fra innføringen av et nytt ledernivå, sett fra deres arbeidshverdag.

I analysekapitlet har vi benyttet vår empiri for å belyse spørsmålene vi stiller. I analysen av datamaterialet gjorde vi funn som beskriver hvilke grep og strategier kommunaldirektøren benyttet seg av for å få gjennomført ønsket om et nytt ledernivå. Selve prosessen valgte vi å betrakte ved hjelp av det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet. Vi har sett på erfaringer til nå, også disse i lys av de samme perspektivene. I tillegg har vi benyttet oss av reformmodellen og lagt vekt på ulike roller for ledelse.

Vi vil nå presentere hovedfunnene vi mener studien har avdekket.

På grunnlag av intervjuene vi har gjennomført, og data vi har samlet inn, kan det se ut til at informantene er samstemte i forhold til **bakgrunnen** for innføringen av det nye ledernivået. Både stabsmedlemmer, virksomhetsledere, områdeledere og kommunaldirektøren mener at hovedårsaken var at kommunaldirektøren skulle få færre personer å forholde seg til i det daglige. Dernest var økonomien en viktig faktor. I ettertid ser vi at hensikten er oppnådd i forhold til antall personer som melder direkte til kommunaldirektøren. Derimot kan det ikke dokumenteres at økonomien er bedre stilt enn før innføringen av det nye ledernivået. Informantene mener tvert imot at den er blitt dårligere. Dette i begrundes i fortsatt røde tall.

Kommunaldirektøren nedsatte en arbeidsgruppe for å se på alternative sammensetninger av hennes ledergruppe. Deres innstilling var blant annet at ledergruppen skulle gjenspeile flere faggrupper. Kommunaldirektøren ønsket en mindre ledergruppe hvor fagekspertisen skulle delta ved behov. I ettertid ser vi at dette ikke er gjennomført. Torstensen (12) sier reformer ofte kommer fra ledelsen, mens endringer som regel vil skje nedenfra i organisasjonen. Slik vi ser det, stemmer dette med vår prosess som er styrt ovenfra og ned.

Ledergruppen er stort sett samstemte i svarene i intervjuet. De virker fornøyd med **prosessen og gjennomføringen**. Fokusgruppene har ulikt syn på prosessen og gjennomføringen. Stabsmedlemmene føler seg lite involvert og opplevde det hele som en lukket prosess. De

fikk ikke samme oversikt som de hadde ønsket. Virksomhetslederne igjen er delt på de fleste spørsmålene. Noen føler seg inkludert i prosessen, mens andre føler seg utenfor.

I forhold til **erfaringer til nå** kommer det fram at kommunaldirektøren er fornøyd, men hun påpeker at prosessen ikke er ferdig enda. «Veien blir fortsatt til mens vi går».

Ledergruppen er tydelig på at det nye nivået har gitt kommunaldirektøren et større handlingsrom. De mener dette har vært riktig vei å gå, selv om de har fått arbeidsoppgaver de ikke hadde forutsett på forhånd. Disse knyttes til prosessen rundt økonomi i hele kommunen.

Fokusgruppene er også her delt i sine meninger. De fleste mener deres jobbhverdag fortøner seg som tidligere. Andre mener de nå har fått det bedre med tanke på nærhet til områdelederne. Noen mener Kommunaldirektøren sin ledergruppe opptreer lukket. Stabsmedlemmene sier de ikke lenger er inkludert i hele avdelingen, kun på konkrete saker.

I tabellen nedenfor har vi forsøkt oss på en meget kort oppsummering:

## Presentasjon av hovedfunnene i oppgaven

- **Bakgrunn**

- **Historikk.** Informantene er enig i at bakgrunnen for innføringen av nytt ledernivå var kommunaldirektøren sitt behov for en mindre ledergruppe og ønske om å være «tett på». I tillegg var det et uttalt behov å få kontroll over økonomien.
- **Utfordringer og press.** Reformmodellen sine ulike typer for press var fremtredende, spesielt i forhold til det finansielle.
- **Organisasjonsform som «lammer» utvikling.** Vi mener dette var et viktig funn i oppgaven og var selve kjernen i forhold til bakgrunnen.

- **Prosess og gjennomføring**

- **Problemdrevet prosess.** Kommunaldirektøren identifiserte problemområdene for deretter å iverksette tiltak.
- **Forventninger.** Kommunaldirektøren og hennes ledergruppe sine forventninger hang tett sammen med bakgrunnen. I forhold til informantene i fokusgruppene er det sprik mellom «ingen forventninger» versus «rollen som strateg».
- **Mål og tiltak.** Vi har definert tre ulike målområder: kontroll over den økonomiske situasjonen, en mindre og mer operativ ledergruppe og «tett på». Tiltaket var innføringen av et nytt ledernivå.
- **Iverksetting.** Startet med innspill fra den interne arbeidsgruppen og den politiske saken.

- **Erfaringer til nå**

- **Økonomisk utvikling.** Avdelingen har vært under en økonomisk utvikling med hensikt å oppnå kontroll. Regnskapstallene er fortsatt røde.
- **Mindre og mer operativ ledergruppe.** En mindre ledergruppe er etablert. Kommunaldirektøren sin ledergruppe er fornøyd, mens informantene i fokusgruppene spriker mellom godt fornøyd og misfornøyd.
- **«Tett på».** Begrepet benyttes mye i organisasjonen. Også her er kommunaldirektøren og hennes ledergruppe fornøyd, og mener de har kommet «tettere på» organisasjonen. Noen av informantene opplever at kommunaldirektøren er kommet «tettere på» i kraft av områdelederne. Andre mener hun er blitt fjernere.

## **6.2 Oppgavens bidrag**

På grunn av oppgavens størrelse har vi ikke kunnet studere hele organisasjonsstrukturen i vår kommune. Det kunne vært ønskelig med videre forskning på oppgavens tema. Vi kunne da tatt med de andre avdelingene i kommunen, Oppvekst- og kultur samt Teknisk avdeling. Det kunne ført til å se det hele i en større sammenheng. Vi har også en sentraladministrasjon som påvirker ledelsen i alle avdelingene med sine bidrag på respektive områder. Ved en eventuell oppfølging av studien ville vi investert i ytterligere metoderefleksjon i forhold til flere informanter i hele kommunen.

Vi tror de etiske utfordringene vi har stått overfor ville vært færre ved en større oppgave. I utgangspunktet er det viktig å behandle resultatene fra denne studien med varsomhet, da den kun er gjennomført i en kommune. Imidlertid mener vi mange av funnene sannsynligvis ville gitt lignende resultater i andre kommuner som går bort fra tonivåmodellen. Dette har vi også fått bekreftet gjennom litteratur om temaet. Vi kjenner oss igjen i mye av det som tidligere er skrevet om, og forsket på.

For egen avdeling håper vi aktørene finner oppgaven interessant og nyttig. Vi håper den kan bidra til økt forståelse for alle forhold som påvirker en prosess av denne størrelsen. Kommunaldirektøren sier i intervjuet at hun ikke har tro på at det fins en organisasjonsform som er optimal over tid. En må påregne og endre seg i takt med behovene. For vår avdeling kan det innebære nye endringer på sikt. Vårt håp er at funnene i denne oppgaven, kan bidra i en slik prosess.

## Litteraturliste

### Bøker:

- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul, G., Røvik, Kjell, A.: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget Oslo 2009
- Lai, Linda: *Strategisk kompetansestyring*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Bergen 2013;
- Dalland, Olav: *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2007;
- Hennestad, Bjørn, Revang, Øyvind og Strønen, Fred: *Endringsledelse og ledelsesendring*. 2.opplag, Universitetsforlaget, Oslo 2009;
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget
- Torsteinsen, Harald (red.): *Resultatkommunen*. Reformen og resultater. Universitetsforlaget, Oslo 2012;
- Strand, Torodd: *Ledelse, organisasjon og kultur*. 3. opplag, Fagbokforlaget, Bergen 2012;

### Artikler:

- Fimreite, A.L (2013) *Endring og ledelse i offentlig sektor* I tidsskriftet Stat og Styring 2-2013 s 5-6 (internett) tilgjengelig fra [http://www.idunn.no/file/ci/60804334/stat\\_2013\\_02\\_pdf.pdf](http://www.idunn.no/file/ci/60804334/stat_2013_02_pdf.pdf)
- Kommunenes Sentralforbund: *Erfaringer med flat struktur*. Agenda Kaupang. 2010;

- Krossli, Jan Inge; *Landets flateste har spisset ledelse*. Kommunal rapport 5/14  
Februar 2014

### **Nettsteder:**

- Moland, L.E og Egge, M (2000) Fafo-rapport (internett): «Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?» tilgjengelig fra <http://www.faf.no/pub/rapp/337/337.pdf>

### **Forelesningsnotater:**

- Andersen, O. J (2013) *Forelesningsnotater Human Resource Management*, Universitetet i Nordland

### **Masteroppgaver:**

- Arnesen, Erik: *Pseudovitenskapelige påstander om mat og helse: En spørreundersøkelse av studenter i ernærings-, fysioterapeut- og sykepleierutdanninger*. 2010;
- Mujic, Mirza: *Ledere og ansattes oppfattelse av flat struktur og lederrollen. En case studie av Oljedirektoratet*. 2013;



# Vedlegg

## Vedlegg 1

### Intervjuguide Kommunaldirektør og områdeledere:

- Hva var intensjonen med å innføre nytt ledernivå?
  - Utdyp
  - På hvilken måte opplever dere at dette ble kommunisert ut til virksomhetslederne før/etter ansettelse?
- Hva var deres forventinger til det nye ledernivået?
  - Kommunaldirektør?
  - Områdeledere?
- På hvilke områder opplever dere at det nye nivået har påvirket utviklingen for institusjon, hjemmetjeneste og stab?
  - Økonomistyring? Fagstyring? Personal? Stabsoppgaver?
- Hvordan mener dere at ledernivået har bidratt til positiv utvikling for Helse – og omsorgsavdelingen som helhet?
  - Utdyp
- Fins det områder hvor dere opplever at det har bidratt i negativ retning?
  - Utdyp
- På hvilken måte mener dere det nye ledernivået har påvirket eller endret virksomhetsledernes og stabsmedlemmenes arbeid i det daglige arbeidet?
  - Rolle? Myndighet? Beslutninger?
- Mener dere det nye ledernivået har fått andre funksjoner enn det som var den opprinnelige intensjonen?
  - Utdyp?
- Ser dere andre organisasjonsformer som kunne fungert bedre enn dagens organisering?
  - Hvis nei, hvorfor?
  - Hvis ja, hvorfor?
- Hva tror dere er virksomhetslederne og stabsmedlemmenes oppfatning av hvordan det nye ledernivået fungerer?
  - Samsvarer dette med din oppfatning?
- Alt i alt, hvordan opplever dere samsvar mellom intensjonene og resultatet?

- Alt i alt, hvordan opplever dere samsvar mellom egne forventninger og resultat?
- Er det noe annet dere ønsker å tilføye?

## Vedlegg 2

Intervjuguide fokusgruppe virksomhetsledere og stabsmedlemmer:

- Hvem av dere har jobbet som i Bodø Kommune under den tidligere organisering med områdeledere?
- Hvem av dere har jobbet i 2-nivå modellen?
- Hvem av dere har bare jobbet som i ny organisasjonsmodell?
  
- Er dere kjent med hva som var intensjonen med å innføre nytt ledernivå?
  - Utdyp
  - På hvilken måte opplever dere at dette ble kommunisert ut til virksomhetslederne og stabsmedlemmene?
  
- Hva var dine forventninger til det nye ledernivået?
  
- På hvilke områder opplever dere at det nye nivået har påvirket utviklingen for områdene institusjon, hjemmetjeneste og stab?
  - Økonomistyring? Fagstyring? Personal? Stabsoppgaver?
  
- Hvordan mener dere at ledernivået har bidratt til positiv utvikling for helse – og omsorgsavdelingen som helhet?
  
- Fins det områder hvor dere opplever at det har bidratt i negativ retning?
  - utdyp
  
- På hvilken måte opplever dere at det nye ledernivået påvirker dere i det daglige arbeidet?
  - Rolle? Myndighet? Beslutninger?
  
- Mener dere det nye ledernivået har fått andre funksjoner enn det som var den opprinnelige intensjonen?
  - Utdyp?
  
- Ser dere andre organisasjonsformer som kunne fungert bedre enn dagens organisering?
  - Hvis ja, hvorfor?
  - Hvis nei, hvorfor?
  
- Hva tror dere er kommunaldirektørens oppfattelse av hvordan det nye ledernivået fungerer?
  - Samsvarer dette med deres oppfatning?
  
- Alt i alt, hvordan opplever dere samsvar mellom intensjonene og resultatet?
  
- Alt i alt, hvorfor opplever dere samsvar mellom egne forventninger og resultat?
  
- Er det noe annet dere vil tilføye?