

I HVILKEN GRAD BIDRAR RESULTATENHETSMODELLEN TIL SOSIAL ULIKHET?

ANNE-LISE SØRUM EKLID

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2015

20.03.2015



CBS

COPENHAGEN
BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN



HINT



FORORD

Studiet Master of Public Administration er et samarbeids studie mellom tre høyskoler, høyskolen i Nord-Trøndelag, høyskolen i Sør-Trøndelag og Copenhagen Business School. Masteravhandlingen bidrar til og setter punktum for to innholdsrike, men også arbeidsomme år.

Den første samlingen i januar 2013 var for vårt kull, men også i MPA studies historie, for første gang lagt til Stiklestad. I løpet av den 1. samlings uka hilste vi studenter på de fleste av foreleserne som skulle være med oss disse to årene. De 10 samlingene som vi har hatt, har gitt meg inspirasjon og faglig påfyll til å holde energien på et slikt nivå at jeg har kommet meg videre med paperskriving, lesing og eksamener.

Det har vært mye sosialt og mange trivelige opplevelser med en flott gjeng medstudenter. Dette har gitt muligheter for faglige drøftinger, men også nye vennskap og nettverk.

I løpet av studiet har vi vært en uke på internasjonal sommerskole i Nederland, hatt en samlingsuke i Belgia /Nederland i Brussel /Maastricht. Jeg skulle også ha vært med en uke i København på CBS, men sykdom i familien hindret dette.

Studiet har hatt et vidt faglig spenn, med gode forelesninger med påfølgende diskusjoner. Helhetsperspektivet har preget hele dette studiet. Jeg har fått innblikk i EUs byråkrati og avlagt besøk inne i maktens høyborg- EU Parlamentet. Dette har gitt innsikt i Norge og EØS sin binding til resten av Europa, og et bredere syn på det å være tilsatt i offentlig sektor i Norge.

Mitt nedslagsfelt og empiriske grunnlag er i forhold til en kommune. Jeg skal ta leserne med meg til «fjellfolket» i Oppdal, den sørligste kommunen i Sør-Trøndelag. Oppdal kommune er i areal like stort som Vestfold fylke. Til sammenligning har Vestfold fylke 12 kommuner innenfor samme arealet som Oppdal kommune har 12 «beitlag». Det henger sammen med at fjellbygda har landets største konsentrasjon av sau. Oppdal er fjellbygda i Midt-Norge, også kjent for Norges største alpine skiområde.

Det er viktig å formidle at tolkninger av funn i dette studiet er mine egne, og representerer nødvendigvis ikke gjeldende synspunkter og rådende holdninger i Oppdal kommune.

I løpet av vel to år er det mange som har bidratt i forhold til meg og MPA- studiet. Jeg er takknemlig for at dette «prosjektet» - for mitt vedkommende, har vært mulig å gjennomføre, og for at jeg nå er i mål.

Dere er mange som har hjulpet meg underveis, alle på sitt vis, men dere har alle bidratt! Min familie har vært fantastiske, det har vært mange situasjoner i vår hverdag som dere har tilpasset min studiesituasjon...med tålmodighet. Sosiale settinger har blitt satt på vent, mammas besøk og bidrag, bestemors fang og tid, og hytta på Hitra- ! Jeg er takknemlig for at dere alle gav meg plass - tusen takk!

Jeg setter stor pris på mine respondenter i Oppdal kommune, det at jeg fikk muligheten til å intervju dere- hver og en. Jeg har gjennom intervjuene stiftet kjennskap med kunnskapsrike mennesker, som har delt av sine erfaringer og innsikt på en levende og troverdig måte, tusen takk!

Jeg har i forbindelse med utarbeidelsen av masteroppgaven tvilt, og vært fortvilt, oppløftet og nedstemt, sliten og glad for så å oppleve at jeg nå faktisk er i mål - ferdig. Det skyldes ikke minst Geir Hyrve som har veiledet meg, helt fra da tanken omkring problemstilling ble sådd ... og frem til ferdig oppgave. Det er underveis foretatt mange retningsvalg og avklaringer, spissformuleringer og nye spor. Underveis har vi kommunisert på mail og telefon, og det gikk godt. Du har vært til uvurderlig støtte og hjelp, tusen takk!

Fannrem 20. mars 2015

Anne-Lise Sørum Eklid

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
ABSTRACT	6
1. RESULTATENHETSMODELLEN OG SOSIAL ULIKHET	7
2. PROBLEMFOMULERING	9
3. TEORETISK FORSTÅELSE AV RESULTATENHETSMODELLEN OG SOSIAL ULIKHET.	11
3.1. INNLEDNING	11
3.2. RESULTATENHETSMODELLEN	14
3.2.1. RESULTATENHETSMODELLEN SOM INSTRUMENT	17
3.2.2. RESULTATENHETSMODELLEN SOM SYMBOL	18
3.2.3. RESULTATENHETSMODELLEN SOM MAKTMIDDEL	19
3.3. MODERNISERING AV OFFENTLIG SEKTOR	20
3.4. NPM	20
3.5. ORGANISASJONSTEORI	22
3.6. INSTITUSJONELL TEORI	24
3.7. LEDELSE-POLITIKK OG ADMINISTRASJON	24
3.8. SOSIAL ULIKHET	26
3.9. UTVIKLINGSØKOLOGISK MODELL	28
3.10. SOSIALØKOLOGISK SYSTEMTEORI	29
3.11. VITENSKAPELIGE BIDRAG I FORHOLD TIL SOSIALE ULIKHETER	29
3.12. HVILKE FAKTORER I RESULTATENHETSMODELLEN KAN MEDVIRKE TIL AT SOSIAL ULIKHET ØKER ?	30
4. PRESENTASJON AV OPPDAL KOMMUNE	32
4.1. TABELL – OVERSIKT OVER BEFOLKNING	32
4.2. ADMINISTRATIV ORGANISERING	33
4.3. ORGANISASJONSKART OVER OPPDAL KOMMUNE	33
4.4. NPM I OPPDAL KOMMUNE	34
4.5. VISJON	35
4.6. VERDIER	35
4.7. VERDIBASERT LEDELSE OG MEDARBEIDERSKAP	35

4.8. PLANVERK	36
5. METODE	38
5.1. VITENSKAPSTEORETISKE PERSPEKTIV	38
5.2. KRAV TIL VALG OG DESIGN.....	40
5.3. DOKUMENTANALYSE.....	41
5.4. DYBDEINTERVJU	42
5.5. INTERVJUSPØRSMÅL	43
5.6. DATAANALYSE	43
5.7. SYSTEMATISERING OG KATEGORISERING, SAMMENBINDING	44
5.8. GYLDIGHET, PÅLITELIGHET OG OVERFØRBARHET	45
5.9. TEORETISKE OG PRAKTISKE UTFORDRINGER	45
5.10. FORSKERENS UAVHENGIGHET	46
6. ANALYSE-KOMMUNEORGANISASJONEN	47
6.1. DRØFTING	59
7. ANALYSE-ORGANISASJONSSTRUKTUREN	63
7.1. DRØFTING	79
8. ANALYSE-SOSIAL ULIKHET	83
8.1. DRØFTING	89
9. I HVILKEN GRAD BIDRAR RESULTATENHETSMODELLEN TIL SOSIAL ULIKHET?	94
10. OVERFØRBARHET.....	96
11. REFLEKSJONER/AVSLUTNING.....	97
12. LITTERATURLISTE.....	98
VEDLEGG.....	103

ABSTRACT

The topic for this Master thesis is: “To what a degree does the profit model contribute to social inequality and especially the increase of child poverty”. The profit model can be seen as a tool or method for organizing municipal services, linked to New Public Management, business and market models. I want to see if this form of organizing can be linked to the growth of social inequality and child poverty. The background for this topic is my question on how child poverty can be possible in the richest country in the world?

What is poverty here in Norway and in Western European countries? In short, this is not a “developing country “type of problem with the acute need for food, clothing and housing. Poverty in our culture gives other outcomes, with a complicated picture that amongst other show that the distribution of wealth and burdens are systematic unevenly distributes in the population. Social inequality is diverse, and regards economy, living conditions, sanitary conditions, health and diet and the standard of living. My focus is the upbringing of children and youth, and what happens in the culprit of inclusion and exclusion. The upbringing is here and now; the children and youth cannot wait.

I will look at the profit model, where «business» stands as an ideal model for organizing and governing of public services. This model of organizing has become the most dominant and preferred model in Norwegian municipalities. I have had the possibility to study a municipal organisation – with a special insight into the Helse – og famileenheten in Oppdal. Oppdal is the southernmost municipality in Sør-Trøndelag, a mountain community with approximately 6700 inhabitants. With the framework of the scientific method, this study intends to investigate in depth to find the connection between the profit model and increased social inequality and child poverty, and how this manifests itself in a municipality. This will be done by employing different selected theoretical perspectives based on scientific epistemological procedure, in depth interviews and documented studies.

One conclusion based on this is: The profit model alone cannot take credit for the results; it is organizing and systematic cooperation that has proven efficient.

The organization of, and cooperation between various services, gives a closer interaction and holistic approach.

It proves that in municipal organizations, it is necessary with specialised services, but also cooperation across disciplinary boundaries is absolutely necessary. In municipalities where emphasis is on communication, cooperation and affinity; pulling in the same direction, this model will succeed.

The municipal plan for Oppdal has «quality of life» as a measure for all in the municipality, included the socially invulnerable.

1. RESULTATENHETSMODELLEN OG SOSIAL ULIKHET

Tema for denne masteravhandlingen er »I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?

Bakgrunnen for temavalget er min deltakelse på en konferanse i Fauske våren 2013, om barn og unge, hvor forsker Karin Gustavsen, holdt et innlegg om barnefattigdom- sosial ulikheter i oppvekst. Hun satte fokus på omsorgsutfordringer for barn og unge under oppvekst i Norge i vår tid, hvor økonomi, helse og utdanning stod sentralt. Mitt spørsmål har siden dette vært: » Hvordan er barnefattigdom mulig i ett av verdens rikeste land?»

I Norge blir vi tatt vare på av en av verdens mest avanserte velferdsstat, som tilbyr ulike tjenester så vel som økonomisk hjelp i sårbare perioder – til alle. Nordmenn har det jevnt over økonomisk godt, er velutdannede og lever trygge og komfortable liv. (Dahl 2014).

Hva er egentlig barnefattigdom her hos oss i Norge- i Vesteuropiske land?

For å ha sagt det med en gang, så omhandler det ikke «u-lands»- problematikk med akutt behov for mat, klær og husrom. Fattigdom hos oss , gir andre utslag i vår kultur og del av verden. Et sammensatt bilde viser at fordelingen av goder og byrder er systematisk ulikt fordelt i befolkningen. I rapporten «*Sosiale ulikheter i oppvekst – en humanitær utfordring*» «formidler (Gustavsen 2011) hva som skaper sosiale ulikheter i samfunnet. Sosiale ulikheter er sammensatt og har ulike forklaringer. Rapporten viser hvilke humanitære utfordringer vi står overfor i Norge i dag knyttet til barn og unges situasjon mht. sosial ulikheter i oppvekst, der det er den samme gruppe barn og unge som er utsatt på de områdene som er studert. Økonomiske forhold påvirker menneskers velferd. Dette omhandler bedring av boforhold, sanitærforhold, riktig sammensatt mat som igjen gir bedre helseforhold og høyere levestandard. Rapporten «*En Norsk kunnskapsoversikt*» (Dahl m.fl. 2014) understreker dette. Forskingen på sosiale ulikheter sees på inntektsnivå, lengden på utdanning eller hva slags type jobb folk har. Helsen til de ulike gruppene - sosiale sjiktene, kan sammenlignes. Det er en sammenheng mellom skolegang og levealder. I tidligere tider ble dette betegnet som den «sosiale arven». Det var den gang fattigdommens ansikt faktisk hadde andre og mer markante uttrykk, og som i stor grad omhandlet basale behov.

Mitt fokus er rettet på barn og unges oppvekst, og hva som skjer i kjølvannet av inklusjon og eksklusjon. Oppveksten skjer nå, barn og unge kan ikke vente. Jeg har kartlagt to faglige områder, henholdsvis *organisasjoner* i regi av organisasjonsteori og *sosial ulikhet- barnefattigdom*, tuftet på sosialfaglig teori, begge disse temaene er det forsket mye på hver for seg tidligere. Sett på i en sammenheng-er temaene derimot ikke videre beskrevet spesielt eller gjort systematiske undersøkelser omkring. Jeg vil se på resultatenhetsmodellen- en organisasjonsmodell foretrukket av kommuner- og om denne kan ha en sammenheng med sosial ulikhet og en økende barnefattigdom. Hele Norge består av større eller mindre kommuner. Troen på at det fins en positiv sammenheng mellom autonomi og prestasjoner er det sentrale elementet i tenkningen bak resultatenhetsmodellen. Fra 80 tallet er det registrert

en åpenhet og stadig økende interesse for bedrifts og markedstenkning i det offentlige, både i Norge, Norden ja i hele den vestlige verden.

«Bedriften» fremstår som idealmodell for organisering og styring av offentlige virksomheter. Modellene har gjennom 1990 tallet hatt ulike benevnelser, også betegnet som NPM - et samlebegrep som deri omfatter resultatenhetsmodellen. Resultatenhetsmodellen er den modellen som flest kommuner har valgt, den har blitt den dominerende organisasjonsmodellen for norske kommuner.

I forbindelse med utarbeidelse av sin doktor avhandling, hadde (Torsteinsen 2006) undersøkt 12 norske kommuner, som innførte resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon.

Det som ble avdekket gjennom avhandlingen var at reformen hadde skapt ulikheter i tjenesteproduksjon og i personalpolitikken innad i den enkelte kommune.

I skjæringspunktet mellom resultatenhetsmodellen med «verdighetsforvaltningen» på en side, og realitetens inntekts og levekårsfattigdom hos familier med barn på den andre siden, ønsker jeg å se elementene i den indre kulturen og hva som fremkommer i regi av dette i kommuneorganisasjon, men også hvordan barna og deres familier tilgodeses.

Har jeg fått mulighet til å gå inn i en kommunal organisasjon i Oppdal kommune, og gjennom dette få innsikt i rammene modellen kan ha i en mellomstor norsk kommune, med muligheter og begrensninger. Respondentene som jeg har intervjuet er ledere/veileder på ulike nivå innenfor enheten Helse og familie og fra Nav, samt tjenestemottaker- ungdom.

Intervju og dokumentstudier har gitt ett innblikk i hvordan en norsk kommune som innførte denne modellen i 2002 og hvordan de nå i 2014/2015- altså 13 år seinere, praktiserer resultatenhetsmodellen i sin organisasjon. Jeg har blikket rettet på sosial ulikhet og barnefattigdom, dette fokuset følger meg videre også når jeg ser inn i enheten Helse og familie og Nav kontoret. Det samlede inntrykket vil oppsummeres i form av analyse og funn.

2. PROBLEMFORMULERING

Jeg har innledningsvis beskrevet at moderniseringen av offentlig sektor bidrar med ulike utfordringer i forhold til innføring av resultatenhetsmodellen i kommunale organisasjoner. Jeg ønsker i denne avhandlingen og fokusere på utfordringer som jeg mener ligger i forhold som organisasjonsmodell/helhetstenkning/ koordinering og brukergrupper i kommunal sektor. Resultatenhetsmodellen har mye av sin opprinnelse i næringslivet, og den kjennetegnes vanligvis av følgende element:

- Oppdeling i et større antall spesialisierende resultatenheter
- Økt operativ frihet og fristilling for enhetene
- Flat struktur, helst 2 eller maksimalt 3 ledernivå

Modellen har virket tiltalende på kommunesektoren som er og har vært utsatt for et stort press på å finne ulike måter å spare penger på. Teorien sier at modellen effektiviserer tjenesteproduksjonen, frigjør ressurser og skaper energi. Frigitte ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon, den frigitte energien øker kreativitet og bedrer resultat. Desentraliseringen av ansvar og myndighet til enhetsnivå frigir energi og ressurser blant ansatte (Helland 2002) Funn fra bl. annet (Torsteinsen 2006) om resultatenhets modellen, synliggjør at den har ført til ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personalpolitikken. Dette er funn som jeg ønsker å se mer på, og eventuelt finne mer ut av. Sosiale ulikheter er sammensatt og har ulike forklaringer som *helse-* at helseutsatthet følger et sosioøkonomisk mønster og at uhelse oppstår som følge av ulike former for påkjenninger i oppvekst. Vedrørende *utdanning* eksisterer det systematiske forskjeller som er knyttet opp til elevenes sosial bakgrunn som en bestemmende faktor for gjennomføring av videregående opplæring i Norge og rekruttering til høyere utdanning. Noen faktorer som omhandler *økonomi* er mangel på tilgang til penger samt tilknytning til arbeidslivet. I rapport fra (Gustavsen 2011), formidles det at en finner systematiske ulikheter i oppvekst der det er den samme gruppe barn og unge som er utsatt på alle områdene, gruppa representerer barnefattigdommen, hvor negative sosiale ulikheter reproduseres. Med dette som utgangspunkt har jeg videre stilt spørsmålet om den omfattende utbredelsen av denne organisasjonsmodellen, kan ha en sammenheng med sosial ulikhet og påfølgende barnefattigdom. På denne bakgrunn har jeg formulert følgende problemstilling for min undersøkelse.

I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?

Disse forskningsspørsmålene danner grunnlaget for forskningens planlegging og gjennomføring

- **Hvordan forstås resultatenhetsmodellen i kommunen?**
- **Hvilke faktorer i den kommunale organisasjonsstrukturen vektlegges i kommuner som har innført modellen?**
- **Hvilke faktorer i resultatenhetsmodellen kan medvirke til at sosial ulikhet øker?**

Begrunnelsen for at jeg har valgt akkurat disse forskningsspørsmålene ligger i min nysgjerrighet opp mot resultatenhetsmodellen. Og hvordan den med sin næringslivsinspirerte ideologi og forretningsmessige image, fjernt fra kommuners kontekster- skal kunne serve alle brukergrupper- også sosialt utsatte i kommunal regi. Teorien sier i tillegg at modellen effektiviserer tjenesteproduksjonen, frigjør ressurser og skaper energi, dette ønsker jeg å finne ut mer av.

Jeg fortsetter videre i kapittel 3 med den teoretisk delen hvor jeg knytter teorien opp mot problemstillingens to kjerneområder organisasjon og sosial ulikhet. Med bakgrunn i dette sier jeg også noe omkring utviklingen av offentlig sektor i forhold til organisering, styring og ledelse, med noe dypere beskrivelse av resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet med påfølgende barnefattigdom. I kapittel 4 redegjør jeg for mitt empiriske felt, Oppdal kommune. Dette for at leseren skal ha et utgangspunkt - se rammene for problemstillingen, og sette seg inn i og forstå mine funn. Jeg beskriver Oppdal kommune, med faktaopplysninger presentert ved tall og statistikk, og kommunens visjon og en nærmere beskrivelse av verdiene. Kapittel 5 er metoddelen hvor jeg formidler den vitenskapelige tilnærmingen, og de ulike perspektivene. Jeg går inn på beskrivelsen av datainnsamlingen av det empiriske materialet . Og videre hvordan jeg har jobbet for å frembringe dataene. I dokumentanalysen har jeg benyttet meg av det offentlige planverket, og andre SSB opplysninger. Intervjuspørsmålene ble utformet i en intervjuguide tilpasset den gruppa jeg skulle intervju, hvor forskningsspørsmål og teorivalg har sammenheng med dette. I kapittel 6, 7 og 8 omhandles analysen og de ovennevnte 3 forskningsspørsmålene, hvor jeg sentrer det hele omkring problemstillingen. Her fremkommer det funn og resultat på min forskning. Jeg mener at forskningen frembringer resultat som er overførbare og kan benyttes av andre. I kapittel 9 tar jeg opp funnene og ser disse i lys av problemstilling og forskningsspørsmål. I kapittel 10 vurderer jeg i hvilken grad funnene er overførbare til andre og sammenlignbare kontekster. Kan funnene være bidrag til innspill i drøftingen om kommuners valg av organisasjonsform, med blikket retta på sårbare grupper av tjenestemottakerne. I kapittel 11 samles trådene i refleksjon omkring temaet og en avslutning. Kapittel 12 er Litteraturliste og vedlegg.

3. TEORETISK FORSTÅELSE AV RESULTATENHETSMODELLEN OG SOSIAL ULIKHET.

3.1. INNLEDNING

Min problemstilling er « I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet » ? Dette omhandler i hovedsak organisasjons og sosialfag med tilhørende teori. Det er trolig flere inspirasjonskilder som har bidratt til at *resultatenhetsmodellen* ble til. (Torsteinsen (red.) 2012) viser til at kommunene har funnet inspirasjon i sin egen historie, blant annet ved at nordisk kommuneforvaltning kjennetegnes av en sterk desentralisert tradisjon, for Norge tilbake til tidlig 1800-tall. En annen inspirasjonskilde er den humanistiske strømmingen i organisasjonsteorien, blant annet til utdanningssystemet preget av et positivt og optimistisk menneskesyn hvor troen på at frihet skaper motivasjon, ansvarlighet og kreativitet. Litt nærmere i tid, i de første tiårene etter siste verdenskrig ble kommunene utviklet som tjenesteproduserende enheter. Etter hvert ble de administrativt og faglig utbygget og politikerne fikk endret sin rolle. Fagstabene utførte oppgavene og politikerne konsentrerte seg om politikken. Det har skjedd endringer i kommunene. Press på den tradisjonelle formannskapsmodellen med dyp politisk deltakelse, ble utfordret ved introduksjon av konsernmodellen til politikere som inntreer i roller som mål formatorer og strateger. Formannskapsmodellens ideal om maktdeling og harmoni ble utfordret av den parlamentariske modellens ideal om maktkonsentrasjon og partikonflikt. Flere av endringene ble begrunnet i krav om høyere effektivitet. Et viktig mål med innføringen av den parlamentariske styringsmodellen var at de folkevalgte skulle få sterkere innflytelse over administrasjonens arbeid. (Hagen og Sørensen 2006) Fra 1980-tallet ble det registrert en økende interesse og åpenhet for bedrifts og markedstenkning i offentlig sektor over hele den vestlige verden. Hovedutvalgsmoellen fikk, etter å ha fungert meget tilfredsstillende i flere år (Stava 1993), ord på seg for å svekke den overordna styringa. Sektorisering ble et fyord. I 1992 ble den nye kommunelova vedtatt, hvor det sentralt i formålsparagrafen står vektlegging av effektivitet og rasjonalitet og fra sjølstyre til folkestyre. En velstyrt kommune i følge kommunelova innebar en oppfatning om en politisk styrt, rasjonell og effektiv kommune. Utviklinga av reformene er myntet på å styrke kommunestyrets og rådmannens rolle og posisjon. I de senere år har det vært en tendens til å beskrive og forklare mye av reformarbeidet i offentlig sektor som inspirert av næringslivet. *Sosial ulikhet* i oppvekst omhandler i denne avhandlingen de barna og de voksne, familiene med fokus på hvilke utfordringer vi står overfor som påvirker sosiale forskjeller i helse, økonomi og utdanning og sosiale konsekvenser over tid. Familier med lav sosioøkonomisk posisjon som i stor grad erfarer opphopning av negative livshendelser. Dette samlede sosioøkonomiske ulikhetsbildet i oppvekst utgjør en humanitær utfordring. Institutt for samfunnsforskning (Pedersen 2014)

sier at det er en kraftig økning av fattige barn i Norge. Fattigdom/barnefattigdom har staten fokus på gjennom sin fordelingspolitikk. I statsbudsjettet ytes det en pott til hver kommune i regi av NAV kontor og økonomisk sosialhjelp. Det er NAV kontoret som skal bidra til fordeling fra denne økonomiske potten. I min casestudie har jeg satt søkelys på samarbeidet mellom kommuneorganisasjonen, spesielt enheten som ivaretar fokusgruppa- og Nav kontoret i kommunen. Sosialøkologisk systemteori bygger på den generelle systemteorien. Innenfor den systemteoretiske retningen er man opptatt av systemer som utveksling av informasjon og styring av kompliserte systemer i maskiner, hos levende organismer, dyr og mennesker og i sosiale grupper. I sosialøkologien er individene den bærende enhet i systemet og omtales som aktører. Aktørens egenskaper beskrives i form av roller og hvilke oppgaver de har og hvilke funksjoner de ivaretar i forhold til de øvrige i systemet. Økologisk psykologi har fokusert på situasjonspåvirkninger på menneskers atferd. For alle mennesker er sosialisering en del av virkeligheten. Gjennom sine førstemøter med de nære relasjoner deretter ytre påvirkningskrefter som barnehage skole osv. (Uri Bronfenbrenner 1979) med sin utviklingsøkologiske modell og 4 system, mikro, meso, ekso og makro system som forklarer sosialisering og myldret av innvirkende faktorer i et oppvekstmiljø til en forståelig helhetsmodell. Han oppfatter miljøet som en serie sammenhengende strukturer hvor den ene utgjør kjernen i den andre, og hvordan utviklingen er et dynamisk vekselspill mellom individ og miljø. Jeg har i oppgaven benyttet ulike forskeres tidligere funn omkring sosial ulikhet innen økonomi og helse. Jeg vil forløpende presentere teoriene som danner grunnlaget for analysen. Jeg vil belyse moderniseringen av offentlig sektor og de ulike tidsepokene med påfølgende modeller. Videre systemteorien som danner grunnlaget for utviklingsøkologisk modell og sosial teori som ramme for den sosialfaglige vinklingen.

Ulike forståelser av resultatenhetsmodellen

Resultatenhetsmodellen er en NPM modernisering « en blå bølge» av den offentlige sektor, en liberalisering. De liberalistiske reformene har slått igjennom lokalt så vel som i hele den vestlige verden. Utgangspunktet til fornyelse bygger på kritikken om at det offentlige hadde blitt for stor og for byråkratisk, regelfiksert og ufleksibel. Motvekten kom med en NPM reform som skulle ta lærdom fra det private næringsliv. (Klausen m.fl. 2011) . (Torsteinsen 2006) viser i et teoretiske perspektiv hvordan kommunene bruker resultatenhetsmodellen med en :

1) instrumentell forståelse

Verktøyene med ulike modeller er hhv.:

- *Administrasjons og forvaltningsmodellen (Government)*
- *Bedrifts og markedsmodellen*
- *Samstyrings og nettverksmodellen (Governance).*

Et alternativ til den instrumentelle forståelsen er at resultatenhets modellen også fungerer som

2) symbolsk forståelse

3) maktmiddel

Organisasjoner kan i. flg.(Busch m.fl. 2012) være et system av gjensidig avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftende koalisjoner av deltakere systemet er delavhengig av en kontinuerlig utveksling med og konstitueres av de omgivelsene som de opererer innenfor. Dette omhandler elementene i det ovenstående, : koordinering, interesser, omgivelser, bidrag og belønninger, og at omgivelsene definerer organisasjonen. Ser man dette i et litt annet perspektiv opp mot **NPM**, og nødvendigheten av at kommuneorganisasjoner er fleksible å foranderlige. NPM er i overgangen mellom 20. og 21. århundre ikonet for en liberalistisk reform- bølge. Fokuset ligger i forhold til hvor og hvordan de offentlige tjenestene produseres men også hvordan organisatoriske og ledelsesaspektet ivaretas. Denne reformideen har gjennomgått betydelige endringer fra den starta i det private og endte opp i det offentlige 20 år seinere. Endringer i samfunnet har medført endringer for **ledelse og styring** i både stat og kommune, i hele den offentlige sektor. Utviklingen har gått fra en hierarkisk styring til selvledelse ute i den enkelte virksomhet, dette har gjort ledelse til en viktig del av den enkelte autonome enhet og de overordnede nivåers forsøk på koordinering. Jeg har valgt meg Oppdal kommune, med ulike enheter og tjenesteområder som utgjør den lokale utgaven av resultatenhetsmodellen. Det faktum at kommuneorganisasjonen i mitt case har resultatenheten endret seg fra den startet i 2002, organisasjonskartet er tilsvarende omskrevet, flere nivå har kommet til på enkelte enheter, dette har skjedd fordi teori og praksis etter hvert ikke stemte overens. Den amerikanske sosiologen (Philip Selznick 1948 ,1957) regnes av mange som grunnleggeren av **institusjonell teori**, og han observerte at organisasjonene også forsøkte å tilpasse seg verdiene i de eksterne omgivelsene. Ved å benytte institusjonell teori kan en se kommunen som organisasjon i en helhet, da de institusjonelle perspektiv underbygger betydningen av uformelle normer og verdier som er på innsiden og som råder i selve organisasjonen. Institusjonell teori formidler regler og krav som kommuneorganisasjonen må tilpasse seg for oppnå legitimitet og støtte utenfor. Dersom en teoretiserer organisasjon og ledelsesteori opp mot den sosialfaglige teorien med en vinkling som bidrar til å binde sammen rammen for problemstillingen, vil dette forhåpentlig gi ett innhold og en forståelse av « *i hvilken grad bidrar resultatenhets - modellen til sosial ulikhet* »?

Hvorfor reform?

Kommune sektoren er utsatt for ulike former for press fra ulike aktører. Forventningspress, legitimitetspress, og sentraliseringspress samt press som skyldes de generelle samfunnsendringer. Jakten på ulike løsninger kan oppsummeres i forhold til : kostnadseffektivitet, resultateffektivitet, tjenestekvalitet og brukertilfredshet, og i forhold til demokrati/engasjement/folkelig medvirkning (Torsteinsen 2006) Bakgrunn for resultatenhetsmodellen er reformen som i all hovedsak er forklart i en *trang kommuneøkonomi*. Det er ulike årsaker bak en reform , mange ikke reformkommuner har trangere økonomi enn reformkommuner. Studier har vist at *pioner og foregangskommuner* , oftere har bedre økonomi enn gjennomsnittskommunen (Ståhlberg 1995) fordi

gjennomføring av reformer krever et visst økonomisk handlingsrom. Det viktigste er at kommunen har en reformvennlig og utadretta politisk og administrativ kultur. For kommuner som på et seinere tidspunkt gjennomfører en reform kan det være at en *alminneliggjøring av en reformmodell* har blitt et bevis på at reformen er riktig. Videre kan en fjerde forklaring for en reform være *stor tro og fokusering på ledelse*. Reformutviklingen har bidratt til å styrke kommunestyrets og rådmannens rolle og posisjon. Resultatenhetsmodellens med sin sterke vekt på å skille mellom det strategiske og det operative, og mellom det politiske og det administrative kan sees som et ledd i denne prosessen. *Brukermedvirkning* er også et viktig moment i hele den offentlige sektor. Da vil resultatenheter være velegnet til å avgrense og styre tjenesteprodusentenes oppmerksomhet på, mot bestemte målgrupper og oppgaver. Brukertilfredshet vil da være et kriterium for å straffe eller belønne en resultatenhet og dens leder. Disse momentene gir et mer nyansert bilde av ulike årsaker til at resultatenhetsmodellen ble valgt, ikke bare den ensidige økonomiforklaringen. (Torsteinsen 2006). Dette kan også sees i forhold til bevegeligheten slik (Røvik 2007) formidler at dette er en teori som er på reise.

3.2. RESULTATENHETSMODELLEN

Det ikke er lett å definere begrepet resultatenhet da det dekker et empirisk mangfold i dagens kommunesektor.

Agenda Kaupang sier at betegnelsene ”Flat struktur”, ”tonivåmodell” og ”enhetsmodell” omhandler et meget viktig fenomen i kommunal organisering. Stadig flere kommuner har delegert stadig mer myndighet, hvor makt og myndighet flyttes nedover i organisasjonen til lederne for tjenesteenhetene. Sektorsjefene får mindre makt eller tas bort. Antall ledernivåer reduseres fra tre til to (rådmann og enhetsleder), derav begrepet «to-nivå modell». Flat struktur begrunnes i prinsipper om resultatrettet ledelse hentet fra næringslivet. Myndighet og ansvar flyttes nedover i administrasjonen. Delegering av myndighet utløser økt engasjement og større grad av brukerorientering. Ledelsen skjer gjennom mål og ikke ved instruksjer. Da den nye kommuneloven kom i 1992 slapp kommunenes organisering fri og skjøt fart rundt år 2000. Med hjelp av organisasjonskartet eller ved delegasjons reglementet beskrives flat struktur. Med begrepet flat struktur mener jeg at enheten med enhetsleder har fått delegert daglig ansvar for driften økonomi, personal og fag. Flat struktur er den dominerende ideen og (Røvik, 2007: 354) beskriver situasjonen slik: ”I løpet av de 6-7 første årene av det nye århundret har ideene om flat struktur og resultatenheter blitt sterkt institusjonalisert i kommunefeltet. Typisk for ideenes hegemoniske posisjon i samtidens kommuner er at det pr. dato i kommunefeltet er svært vanskelig, for ikke å si umulig, å identifisere tydelig formulerte alternative ideer til flat struktur og resultatenheter av norske kommuner er i dag organisert med flat struktur. ” Flat struktur, består av grunnleggende prinsipper for kommunal organisering, delegering og målstyring og er ikke en entydig organisasjonsmodell. I

delegering ligger det ansvar for økonomi, personal og fag som flyttes nedover i organisasjonen. Det er enhetsleder "enheter" eller "resultatenheter" som har myndigheten. Med målstyring menes det at kommunen skal skaffe seg klare mål og konsentrerer seg på å nå dem. Det er politikerne og toppledelsen som skal nå målene. Resultatlederne skal bidra med å gjennomføre. Rapportering av resultater og håndtering av avvik er en viktig del av modellen. Delegasjon av myndighet kan først skje når resultatet er sjekket. Flat struktur innebærer at antallet ledere med fullmakter øker sterkt i en kommune. Tidligere undersøkelser tyder på at delegering av myndighet til resultatenheter fungerer godt, det stilles spørsmål ved evnen til å håndtere administrativ støtte, koordinering, tjenesteutvikling og politisk ledelse.

http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf

Opphavet til denne modellen har kommunene henta gjennom inspirasjon til fra næringslivet og den måten bedrifter er organisert på. Et viktig poeng i fremstillingen er at bedrifter og kommuner har veldig ulike kontekster, dette har betydning for å tenke om resultatenhetsmodellen faktisk er egnet for kommunesektoren?

Ordet resultatenhetsmodell brukes om en kommunal organisasjon som er delt inn i separate, semi autonome, operative enheter med tilnærmet totalansvar for egen drift og egne resultater, definert av og innen rammer fastsatt av en overordnet, strategisk myndighet, det vil primært si kommunestyret og eller rådmann, samt av nasjonale myndigheter (Torsteinsen 2012). I en enklere beskrivelse har (Torsteinsen 2006) i sin avhandling gått i dybden av dette fenomenet, og resultatenhetsmodellen kjennetegnes av følgende reformelement:

- 1) Oppdeling i et større antall mer og mindre spesialiserte resultatenheter
- 2) Økt operativ frihet og fristilling for disse enhetene
- 3) Flatere struktur (helst 2, maks.3 ledernivå)

-*Oppdeling*, den rendyrkede resultatenhetsmodellene med en resultatenhet pr. tjeneste, med økt spesialisering og det å konsentrere oppmerksomhet og innsats overfor en hovedoppgave. Dette har ført til sterk oppsplitting av kommunal forvaltning.

-*Fristilling*: Resultatenhets modellene gis en indre fristilling (har ikke selvstendig juridisk status) lederkontrakter blir kvasikontrakter som ikke kan prøves for rettssystemet, høy grad av fristilling som betyr omfattende overføring av beslutnings myndighet fra strategisk til operativt nivå (som små bedrifter i et konsern)

-*Utflating*- fjerning av alle myndighetsnivå mellom rådmann og de operative enhetslederne/etatssjefene. Myndighetsnivå kan beholdes eller etableres under enhetslederne. Resultatenhetsmodellen bygger på hovedelementene i reformideen: struktur, prosesser, effekter og kultur. Ser jeg på strukturen i forhold til kommuneorganisasjon er den i flg. teorien (Helland, 2002) beskrevet til at

: «*Resultatenhets modellen har tre hovedelement: 1) rådmannen, 2) de eksternt orienterte resultatenhetene (tjenesteytende virksomheter) og 3) internt orienterte resultatenheter (støtte og stabsenheter)*. Rådmannteamet er rådmannen/administrasjonssjefen og et lite antall kommunalsjefer betegnet som assisterende rådmenn/kommunaldirektører. Rådmannen

rekrutterer sjøl sine kommunalsjefer. Rådmannsteamet er kommunens toppledelse» Dette kan være en formell beskrivelse av modellen.

Dersom en ser resultatenhetsmodellen opp mot (Bolman og Deal 2003) viser de i sin teori at opp mot det strukturelle perspektivet og hvordan organisasjoner og den strukturelle rammen omkring disse er. Videre hvordan arbeidet skal fordeles-differensieres på de ulike rollene. På enhetene må en se hvordan det koordineres og samordnes etter at ansvaret er fordelt og integrert. De skiller på horisontal og vertikal samordning. I teorien vil (Bolman og Deal 2003) si at struktur viser til arbeidsfordeling og roller og at i den symbolske fortolknings rammen i mange institusjoner /organisasjoner er målene vage og teknologien lite utviklet, forbindelsen mellom mål og midler dårlig forstått og effektiviteten vanskelig å bestemme. Dersom institusjonen eller omgivelsene forandrer seg må det foretas tilpasninger. Publikum, eller befolkningen krever endringer. Resultatenhetsmodellen er en reform som umiddelbart kan virke grei og oversiktlig, men den tillegges ulikt innhold og betydning alt etter hvem aktørene er, både når det omhandler intensjon, innhold og mulige effekter. Hvordan Resultatenhetsmodellen skal fortolkes, er alt etter hvem du spør i organisasjonen «kommunen», og de svarene en får vil være høyst forskjellig. Resultatenhetsmodellen kan beskrives, forstås og analyseres fra ulike teoretiske perspektiv. Teori brillene skifter i forhold til hvilke teoretiske perspektiv som er i fokus. Perspektivene gir en innsikt til å oppdage ulike sider ved resultatenhetsmodellen som ellers ville forblitt fordekte. (Torsteinsen, 2006)

Følgende punkt kan gjenkjennes ved resultatenhetsmodellen:

- **output-orientering** (målformulering, resultatkrav, resultatmål og resultatvurdering)
- **økonomiske incentiver** (resultatlønn, kontrakts relasjoner, beholde overskudd, ansvar for å dekke underskudd)
- **ledelsesfokusering** (sterk tro på leder/lederskap i forhold til organisasjonens prestasjoner)
- **konkurransen** (ikke nødvendigvis en realitet, men en mulighet, konkurranseutsetting)
- **de kobling av organisasjonen** (i mindre enheter, f.eks. resultatenheter)
- **operativ frihet** (enhetene fatte selvstendige beslutninger i valg av virkemidler, ressursdisponering, daglig drift i forhold til mål og resultatoppnåelse)
- **brukerorientering** (større vektlegging av brukernes ønsker, behov og vurderinger, brukermedvirkning og brukerundersøkelser) (Klausen og Ståhlberg 1998)

Det er store variasjoner i hvordan den enkelte kommune har utformet og praktiserer modellen. Hovedutfordringen er balansegangen mellom operativ frihet og overordna, strategisk styring. I flg. Torsteinsen er årsaken bak reformen en trang kommuneøkonomi, hvor fjerning av mellomledernivået skal bidra til en mer effektiv tjenesteproduksjon. Frigitte ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon, og at desentralisering av ansvar og myndighet til enhetsnivå frigir energi og ressurser blant de ansatte (Helland 2002) Resultatenhetsmodellen kan beskrives og analyseres og forstås på ulike måter..

Resultatenhetsmodellen kan betegnes som et instrument, et symbol eller som et maktmiddel. De teoretiske perspektivene som gir disse begrepene mening er det rasjonelt-instrumentelle, det ny-institusjonelle og maktperspektivet (Kleven m.fl. 2002).

(Hansen og Dalsgaard 2000) viser til tre hovedalternativ:

1. Bedrifts og markedsmodeller, dvs. modeller inspirert av eller henta fra næringslivet («New Public Management»)
2. Administrasjons -og forvaltningsmodeller («Government»)
3. Samstyringsmodeller, også omtalt som nettverksmodeller («Governance»)

Både praktikere og akademikere hegner om sine modeller, og debatten i Norge og Norden preges i dag av stor pragmatisme (Christensen og Lægreid, 2000) De kan imidlertid også være en mix fra to eller fra alle disse tre.

3.2.1. RESULTATENHETSMODELLEN SOM INSTRUMENT

I forhold til det rasjonelle perspektivet kan resultatenhetsmodellen oppfattes som et instrument. Den kan fremstå som et verktøy eller en metode for organisering av kommunal tjenesteproduksjon, knyttet mot New Public Management og bedrifts og markedsmodeller. Det som kjennetegner dette perspektivet sterkest er fokuseringen på mål-middel sammenhenger. Problemene som skal løses og målene som skal nås er opplagte. Når instrumentet velges, vises resultatene gjennom prosesser og effekter. Instrumentet har tradisjonelt vært en struktur, hvor en godt kan snakke om kulturer og symboler og symboler som instrumenter. Utviklingen de siste 30 årene har flytta seg fra «old» til New Public Management» (Dunleavy og Hood 1994, Aarsæter og Vabo 2002) og at det er en økende samstyring. (Rhodes 1998 og 1999, Stoker 1999)

Begrepsbruken har vært omdiskutert og uklar og New Public Management har vært brukt om for eksempel. Modernisering og fornyelse i offentlig sektor. Dette har vanskeliggjort om moderniseringen har vært inspirert av næringslivet eller fra annet hold. Begrepsbruken er både misvisende og forvirrende da begrepet «marked» skal beskrive ledelses og organisasjonsformer i næringslivet generelt. Inntrykket er at dette handler om intra organisatorisk koordinering i næringslivet, mens det i virkeligheten er mest aktuelt i forhold til inter - organisatoriske relasjoner. Byråkratiske og hierarkiske styringsformer er fortsatt aktuelle selv om bedrifter / offentlige organisasjoner har utvikla interne marked og nettverksorganiseringer. Jfr. (Pettigrew og Fenton 2000). Begrepet *hierarki* benyttes for å karakterisere hvordan offentlig tjenesteproduksjon er styrt og organisert. (Torsteinsen 2006) støtter seg til (Bradach og Eccles 1989) . En slik vinkling muliggjør beskrivelse og sammenligning av offentlige og i være mer hierarkisk enn en kommune eller en kommunal resultatenhet.

Bedrifts markedsmodeller (New Public Management)

Det er troen på bruk av økonomiske incentiver og at ledelsen har avgjørende betydning for organisasjonens prestasjoner samt for desentralisering av ansvar og myndighet i operative

spørsmål. Politikk og administrasjon er atskilte. Dette er resultatenhetsmodellens grunnpilarer. Utviklingen i løpet av de siste 30 årene har vist at det er bedrifts og markedstenkningen i offentlig sektor som nå råder i den vestlige del av verden. Næringslivet fremstår som forbilder for politikere og myndigheter i forhold til økt kostnadseffektivitet, resultateffektivitet og brukertilfredshet. NPM fortøner seg etter hvert som omfattende og uoversiktlig.

(Torsteinsen 2006) fortolker introduksjon og bruk av resultatenheter i norske kommuner som et klart eksempel på bedrifts og markedstenkning.

NPM har to ulike perspektiv, sentraliseringsperspektivet og desentraliseringsperspektivet, **Sentraliseringsperspektivet** vektlegger ledelse og strategisk styring maktkonsentrasjon, hierarki og direkte styring som sentralt. Menneskesynet er at mennesket oppfattes som grunnleggende egoistisk og opportunistisk. (for eksempel Perrow 1986, Bolman og Deal 1998 (Christensen og Lægred 2000)

Desentraliseringsperspektivet vektlegger maktspredning, avhierarkisering og indirekte styring. Frigjøring av menneskelige og organisatoriske ressurser gjennommyndiggjøring. Med forbindelse mot HR og HRM (Human Relations og Human Resource Management) Ulike forfattere knyttes opp mot hhv. desentralisering og sentraliseringsperspektivene.

Administrasjons og forvaltningsmodellen(Government)

Hvor det er tro på hierarkisk autoritet og formelle regler. Desentralisering preges av delegering, der muligheten for tilbakekalling av myndighet eller intervensjon fra overordnede instanser hele tiden intervensjoner tilstede. Politikk og administrasjon er atskilt, men politikken har en forståelse for at den har rett til å intervensjon. Ser en dette i lys av (Max Weber 1947) knyttet han autoritet til legitimitet, hvor folk adlyder autoriteter så lenge autoriteten er legitim. Når ledere mister legitimitet mister de evnen til å lede.

Samstyrings og nettverksmodellen(Governance)

Her vektlegges tillitsskapende og kultur formende tiltak, som relasjonsbygging, dialog og kommunikasjon. Desentralisering er fristilling, regulert av kontrakter, felles normer og gjensidig avhengighet. Politikk og administrasjon kjennetegnes av samarbeide og samstyring. (Johan P. Olsen 1986) snakker om de tre bølger den røde, grønne og blå. At verdiene av den røde bølge fortsatt er styrende i nordiske velferdsstater, med dette ligger også likestilling, innflytelse og økonomisk demokrati innbakt i velferdsmodellen. Den grønne bølges image med miljø og sosial ansvar samt den blå som effektiviserer den offentlige sektor i en liberalistisk ånd. (Klausen 2011) betegner sameksistensen av disse reformbølgene i den nordiske politiske diskurs som geologiske lag i reformprosessen.

3.2.2. RESULTATENHETSMODELLEN SOM SYMBOL

Den kan imidlertid også oppfattes som et symbol, som signaliserer ansvarlighet i forhold til felleskapets ressurser. Ved bruk av organisasjonsmodeller fra næringslivet hvor ledelse, organisering og styring er i fokus. Videre at dette kan fortolkes til å sikre nødvendig

legitimitet og en tilpasning til den ny-institusjonelle organisasjonsteorien (Meyer og Rowan 1977 og Røvik 1998). Et alternativ til den instrumentelle forståelsen av resultatenhetsmodellen er at den oppleves å uttrykke noe som er viktig å uttrykke for kommunen eller at den er svaret på kommunens økonomiske, organisatoriske og evt. andre utfordringer. Dette perspektivet vektlegger rasjonalitet som kanskje er den fremste institusjonaliserte myten i den vestlige verden. En teoretisk forklaring kan være *legitimeringsmodellen* med behovet for å legitimere organisasjonens og dennes virksomhet i forhold til omgivelsene. Eller gjennom en kynisk strategi for å gi et positivt inntrykk av organisasjonen utad, med et manglende samsvar mellom faktisk situasjon og det skapte inntrykket. Bildet blir en fasade. Nils Brunsson omtaler dette som organisatorisk hykleri (Brunsson 1989). Motpolen er å sikre legitimiteten gjennom en etisk strategi. Et positivt omdømme er viktig, det må da baseres på virkelighet og ikke på løgn og bedrag, et samsvar mellom den ytre og den indre situasjonen. Ut fra dette oppfattes hykleri som en alvorlig trussel i forhold til organisasjonen omdømme. (Parson 1960) I kommunesektoren kan uttrykksbehovet f.eks. knyttes mot ønske om å vise handlekraft og effektivitet, fremstå som innovativ, omstillingsdyktig og fremtidsretta, eller signaler til ansatte om en generell positiv tro på deres evne og vilje til å ta ansvar.

I tillegg til legitimeringsmodellen har det symbolske perspektivet også kalt *selvfølgeliggjøringsmodellen eller kulturmodellen*. Teoretisk kan dette knyttes til den sosialkonstruktivistiske tradisjonen med sitt fokus på hverdagslivets kunnskaper og den sosialkonstruksjonen av virkeligheten (Berger og Luckmann, 1975).

Kunnskaper hentes i liten grad fra egne erfaringen, men fra andre mennesker, foreldre, venner lærere eller fra bøker og media. Disse kunnskapene bearbeides av den enkelte eller i interaksjon med andre. Menneskers kunnskap har enten et sosialt eller et kulturelt opphav. Det er områder som en tar for gitt og hvor det ikke stilles spørsmål eller tvil (Forsell og Jansson 2000) Når handlinger og reformer blir til på grunnlag av gitt kunnskap, oppleves dette som at en ikke tar en avgjørelse. I fgl. Forsell og Jansson's forståelse kan Resultatenhetsmodellen til dels oppfattes som en slik selvfølgeliggjøringsprosess med «Företagisering» av den kommunale organisasjonen. Totalt lover denne modellen mindre administrasjon, mer frihet for de ansatte og bedre og billigere tjenester. Dette er den hyppigste forklaringen som brukes av kommunene selv. Det er og har vært et konstant press på hele kommunesektoren for å spare penger. Resultatenheter, flat struktur, fremstår som et lovende alternativ som på en fornuftig og tiltalende måte effektiviserer tjenesteproduksjonen.

3.2.3. RESULTATENHETSMODELLEN SOM MAKTMIDDEL

Resultatenhetsmodellen som maktmiddel er en tredje måte å forstå resultatenhetsmodellen på. Teoretisk en forståelse av at organisasjoner som systemer for fordeling og regulering av makt (Perrow 1986) og som arenaer for interessekamp (Cyert og March 1963). I dette perspektivet fremstår resultatenhetsmodellen først og fremst som et maktmiddel for den

øverste politiske og administrative ledelsen. Som tidligere angitt gir jeg ikke ytterligere teoretisk beskrivelse av denne forståelsesmåten.

3.3. MODERNISERING AV OFFENTLIG SEKTOR

Historisk

En kan si at den historiske utviklingen av samfunnet og hvordan samfunnet skal styres har vært diskutert blant politikere og forskere fra flere (minst to) århundrer tilbake, og former seg i to leirer. En leir baserte seg på markedet og markedstankegangen som skotten (Adam Smith 1776) konstruerte. Den andre leiren var formet omkring statens betydning som tyskeren Karl Marx beskrev sitt hovedverk «*Das kapital*» (Marx, 1867), han var økonom og historiker. En tredje betydningsfull reformator var (Max Weber 1921) hva tvilte på både statens og markedets muligheter. Han rettet seg mot organisasjon og ledelse i det offentlige byråkratiet, dette for å effektivisere bestemte oppgaver. I flg. (Busch m fl. 2011) er det etter 2. verdenskrig og frem til begynnelsen av 1980 tallet at vi i Norden har gjennomgått en 30-40 års reformsyklus som har vært tuftet på sosialdemokratiske verdier. Denne ble avløst av en ny syklus med liberalistiske verdier som har dominert de siste 30 årene og som vi til dels ennå er inne i. Dette vedvarer da stadig nye strukturreformer ser dagens lys. Dette har skjedd gjennom reformer innen for helse, utdanning, sykehus, politi og domstol, velferdstjenester. Disse store reformsyklusene endrer velferdsproduksjon og tenkningen omkring til også å omfatte privatisering, outsourcing, kontraktstyring og nye lønnsystem. Offentlig sektor i Norge og Norden har gjennomgått en endring under benevnelsen New Public Management (NPM) de siste 25-30 åra. Disse endringene og utfordringene knyttes mot legitimitet og effektivitet (Pollitt og Bouckaert 2005). Hood omtalte importen av organisasjonsmodeller fra privat næringsliv til offentlig sektor i en artikkel i 1991, betegnelsen har fått internasjonalt gjennomslag. Vi bruker den i Norge og Norden. (Hood 1991 s. 3-19) Dette fornyelses og omstillings arbeidet har hentet nye løsninger fra privat sektor, merka bedrifts og markedsmodeller.

3.4. NPM

Historien er den at Fredrik Taylor, Max Weber, Henry Fayol, Luther Gulick og Lundall Urwick gjorde forsøk på å systematisere analyser, argumentere for prinsipper for hvordan en skal opprette effektive byråkratiske systemer og organisasjoner, Public Administration PA. Disse studiene ble motargumentert og kritisert som dysfunksjonelle og ineffektive av henholdsvis Appleby (1945), Dahl (1947) og Dwight Waldo (1948, 1955). Motargumentert med tekster som understreket betydningen av bl. annet politisk demokratisk styring og ledelse, offentlig eksponering og accountability som grunnbetingelser. Kunnskapen omkring

det særegne ved organisasjon og ledelse ble ikke borte, men dominerte heller ikke den teoretiske utviklingen og studiene omkring organisasjon og ledelse på 50 og 60 tallet. New Public Administration (New PA) ble lansert av amerikanske forskere på begynnelsen av 70 tallet. New PA var en revitalisering av de verdier som knyttet seg til den offentlige konteksten. Offentlig ansatte skulle i større grad leve opp til de demokratiske idealer og verdier som velferdsstaten var tuftet på. I nordisk sammenheng har (Lennart Lundquist 1998) understreket dette. En understrekning av et institusjonelt perspektiv med referanse til (March og Olsen, 1989) at den offentlige sektor i seg selv kunne tilskynde seg en bestemt atferd med en understrekning av nødvendigheten av både styring og innskrenkninger. New PA ble på mange måter antitesen til NPM. Klausen sier «*det har mere end symbolsk betydning, at det ene akronym ender med administration og det andet med management.*» (Klausen 2011:50) NPM forkjempere anmoder om å lære av det private næringsliv (Barzelay, 1992; Osborne og Gaebler, 1992; Osborn og Plastrik, 1998.) Reformen har tatt ulik retning og i den nordiske implementeringen betegnes den som en inkrementell, pragmatisk og konsensusorientert videreføring av en «tredje vei» mellom sosialisme og kapitalisme (Klausen og Ståhlberg (red), 1998). Det at reformen er ulik fra de andre, og endrer de offentlige systemene og utgjør en samlet utfordring til den herskende orden. Johan P. Olsen snakker om tre bølger av utfordringer i den nordiske velferdsmodellen. En **rød** som bygger på sosialistiske/solidariske verdier og et oppgjør med den herskende orden. En **grønn** som viser vei til økonomisk og økologisk bæredyktighet. En **blå** som representerer en (ny)liberalistisk og (ny) konservativ orientering, som krever større grad av individualisme, konkurranse og bruk av markeder (Olsen 1986). **New Public Management** representerer den blå bølge og er et samlekonsept for en rekke delreformer og teknikker som har det til felles at inspirasjon kommer fra det private og/eller fra en økonomisk og rasjonell tankegang. NPM kan anses som en global reformbølge i offentlig sektor (Borins 1998), da med primært opphav i New Zealand og Australia på begynnelsen av 1980 tallet.

En kan si at NPM tar ned forskjellen på offentlig og private, det at de kan underlegges felles regelverk og organiseres ut fra like prinsipper omhandler at det er viktige fellestrekk. Dette passer inn i 2000 tallet, hvor Norge tidligere har vært forbeholden til NPM-reformene, men nå er med. I de nordiske land betegnes dette som modernisering, (Benzon (red) 1988 og Olsen 1991) På bakgrunn av dette ble det innført nye former for styring og ledelse av offentlig virksomheter i Norge fra begynnelsen av 2000 tallet. Dette var de påfølgende reformene som kom. Etter min forståelse og frie fortolkning av Klausens teoretisering omkring NPM to søyler. Den første søylen kan forbindes med ideologi og styring, den andre søylen sees i sammenheng med styring og ledelse hvor styringen er sentralisert med formelle strukturer og formalisert med prosedyrer og rutiner, og hvor ledelse er desentralisert og kommunikasjonspåvirket i utøvelsen mellom den enkelte lederen og den ansatte .

3.5. ORGANISASJONSTEORI

Den kommunale oppfatningen og forståelsen av resultatenhetsmodellen være forskjellig alt etter hvem du spør og på hvilke nivå og hvilken rolle aktørene innehar.

Resultatenhetsmodellen krever endringer av en slik karakter at mye av det gamle og kjente må gi slipp, kulturelle koder rokkes ved, det samme med roller. (Meyer og Rowan 1991)

underbygger dette i sin teori med at både myteperspektivet og kulturperspektivet fokuserer på normer og verdier. Hvor omgivelsene bidrar til å danne mening gjennom interaksjon og felles oppfatninger om den sosiale virkeligheten og internaliseres i organisasjonens kultur.

(Hatch 2010) formidler at det har vært to perioder i utvikling av forståelsen mellom organisasjon og omgivelser. Fra 1950 og til begynnelsen av 1960 da omgivelser ble innført som begrep i organisasjonsanalysen ved en utvidelse av systemteorien. Før den tid dominerte synet på organisasjonen som lukket system. De tre mest innflytelsesrike teoriene om relasjonen mellom organisasjon og omgivelser fra denne perioden er ressursavhengighets teorien, populasjonsøkologien og institusjonell teori (Christensen m. fl. 2004). Det åpnes for at i organisasjoner eksisterer ofte to organisatoriske strukturer, *en formell* som er tilpasset de institusjonelle normene, og *en uformell* som utgjør faktiske gjøremål og effektivitetskriterier. (Meyer og Rowan 1991) Organisatoriske strukturer, prosesser og ideologier kan bidra til legitimitet fra omgivelsene, ved at disse reflekterer normer i omgivelsene.

Den **strukturelle betraktningmåten** har to teoretiske utspring, med (Frederick W. Taylor 1911) som tids og bevegelsesstudien har, også kalt «vitenskapelig ledelse» han delte arbeidsoppgaver i små deler og omskolerte arbeiderne. (Henri Fayol (1919) 1949) Lyndall Urwick (1937) og Luther Gulick (Gulick og Urwick 1937) Deres arbeid bidro til utviklingen av et sett prinsipper der spesialisering, kontrollspenn, myndighet og ansvarsdelegering stod sentralt. (Bolman og Deal 2003).

Den andre grenen av strukturteoriene bygger på arbeidet til den tyske økonomen og sosiologen (Max Weber (1947) han knyttet **autoritet til legitimitet**. Folk adlyder frivillig autoriteter så lenge de oppfatter autoriteten som legitim. Når ledere mister legitimitet, mister de evnen til å lede. I (Østerud 2007) er Webers modell lov styre, lik og forutsigbar saksbehandling og en upersonlig profesjonell offentlig administrasjon. Webers byråkrati modell gjenspeiler hierarkisk struktur, upersonlig autoritet, faste og formaliserte kompetanseområder, spesialisert arbeidsdeling, skriftlig saksgang og profesjonelle ansatte. Det har i flg. (Østerud 2007) vært en todelt kritikk mot Webers byråkrati. Niskanen analyserte byråkratiet med public choice teori med det at budsjettmaksimering og byråkratiet hadde en egen evne til å vokse seg for stor. Et annet moment er at byråkratisk egeninteresse bidrar til den offentlige sektors vekst, men også private interessers krav mot det offentlige. (Bolman og Deal 2003) viser i sin teori noen grunnantagelser for den strukturelle rammen som oftest kommer til uttrykk i tilnæringsmåter i forhold til sosial arkitektur og organisasjons- utforming. Troen på at rasjonalitet og at de rette formelle ordninger bidrar til å

forminske problemer, forbedre kvaliteten og øke yteevnen. Human resource-perspektivet vektlegger betydningen av å forandre mennesker (ved opplæring, forfremmelser /avskjed jobbotasjon). Det strukturelle perspektivet på mønstre av nøye utformede roller og relasjoner som muliggjør det å nå felles mål og ta hensyn til individuelle forskjeller. Det er *seks grunnantakelser den strukturelle rammen bygger på*:

- Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål
- Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering
- Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.
- Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring,
- Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under (til målene, teknologien og miljøet),
- Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp ved analyse og omstrukturering

(Bolman og Deal 2003) tar opp det strukturelle perspektivet hvor de ser på organisasjoner og den strukturelle rammen omkring disse. Videre hvilke antakelser som ligger til grunn for den strukturelle rammen med vekt på to hoveddimensjoner. To problemer står sentralt, hvordan skal 1) arbeidet fordeles- differensiering og de ulike rollene og enhetene 2) koordineres og samordnes etter at ansvaret er fordelt og integrert. Arbeidsfordelingen er hjørnesteinen. Oppgavene -arbeidet legger føringer for atferd ved å angi hva den enkelte skal foreta seg, utføre sin oppgave. Summen av den strukturelle utformingen er avhengig av alle de forholdene som vedrører organisasjonen. De skiller på horisontal samordning som er mindre formalisert og mer fleksibel enn autoritetsbundne systemer og regler og kan være enklere og fungere raskere. Videre den vertikale samordning hvor høyere nivåer koordinere og kontrollere arbeidet til underordnede ved bruk av planlegging og kontrollsystemer (Jacobsen 2012) har vedrørende *organisasjonsendringer og endringsledelse* ulike perspektiver av drivkrefter som ligger bak endringer.

- *Planlagt endring med intensjoner som drivkraft*: dette handler om at man ønsker å løse problemer gjennom en analytisk og rasjonell tilnærming..
- *Endring som livssykluser med vekst som drivkraft* ser hvor endringer følger av intensjonelle valg, med antagelse om at organisasjoner endrer seg på en spesiell og forutbestemt måte, gjennom livssykluser.
- *Endring som evolusjon med konkurranse som drivkraft* er et biologisk inspirert perspektiv, hvor endring sees som en naturlig utvelgelse i form av nyetableringer og nedleggelse. De organisasjoner som best er i stand til å tilpasse seg omgivelsene overlever
- *Endring som dialektisk prosess med interessekonflikt som drivkraft* ser på endringer som et resultat av maktkamp mellom ulike interesser .

I Norge har vi tidligere hatt få reformer, da vi ikke har hatt et internasjonalt press på oss til å gjennomføre ulike reformer. Staten har etter hvert fått flere oppgaver og dermed vokst for mye, det har fremkommet ønske om redusere omfanget, da staten har blitt for dyr i drift. En felles betegnelse på reformene er New Public Management. NPM kan ses på som en reform bølge for å styrke økonomi, effektivitet og produktivitet i staten

3.6. INSTITUSJONELL TEORI

Til studier av organisasjoner brukes institusjonell teori. Ved denne forståelsen introduseres det et symbolperspektiv på organisasjoner. Det å institusjonalisere betyr å knytte verdier til fenomener, eller å legge til verdi utover tekniske krav som oppgaven vil kreve. I studier av organisasjoner har en brukt institusjonell teori for på denne måten å introdusere symbolperspektiv. Dette omhandler verdier og holdninger som dannes gjennom indre og ytre påvirkninger og lage mål som det er verdt å ta vare på og kjempe for (Selznick 1957). Institusjonalisering kan bli en prosess, et resultat av organisasjonens historie, med personer som har formet og hvordan organisasjonen har forandret seg i takt med omgivelsene. Dersom en ser kommune organisasjonen i lys av institusjonell teori bygger denne teorien på tre pilarer (Scott 1995):

- **Den regulative pilaren** viser til at institusjoner regulerer og styrer sosial atferd. Retningen er opptatt av regelsetting, overvåking og sanksjoner. Makt og frykt er sentrale begrep som begrenser og regulerer individuell atferd. Dette kan innad i kommuneorganisasjonen fortolkes mot det øverste politiske og administrative nivået, hvor makt versus tap av makt i ulike sammenheng er en realitet.
- **Den normative pilaren** er den kulturelle og styrer organisasjonens indre liv, med å etablere regler og inspiserer om disse etterleves og om nødvendig manipulere sanksjoner som sikrer konformitet med hensyn til reglene. Det er de gjeldende verdier og normer som dominerer innad i organisasjonen og styrer over uskreve regler som omhandler rettigheter og plikter ansvar og privilegier.
- **Den kognitive pilaren** ligger under den symbolske forståelsen, det er hvordan en organisasjon skal se ut og oppføre seg. Dette handler om å oppnå legitimitet og ikke bryte med dominerende forestillinger. Dette sier noe om hvordan kommuneorganisasjon blir oppfattet av sine omgivelser hvilken legitimitet den oppnår i samhandling med sine omgivelser. Dette handler om bygging av omdømme (Scott 1995) Ved å se resultatenhetsmodellen opp mot teori som ikke hviler på tradisjonell økonomisk teori f.eks. etikk og verdibasert ledelse sier (Klausen, 1999) at det er mulig og hensiktsmessig å skape tillitsbaserte system, at motivasjon knyttes til at arbeidet oppleves og oppfattes som meningsfylt.

Institusjonell teori ivaretar også perspektivet i forhold til institusjoners behov for legitimitet. (Suchmann 1995) definerer legitimitet til å være « *en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner*» Han opererer også med fire former for legitimitet.

- **Pragmatisk legitimitet** som bygger på interesser og nytteperspektivet, at organisasjonen f.eks. utfører en nyttig funksjon.
- **Legal legitimitet** forbindes med myndighetenes rett til å regulere innbyggernes atferd.
- **Normativ legitimitet** omhandler handlingers aksepterte normer knyttet til a) konsekvensene av en handling, b) hvordan handlingene gjennomføres med teknikker og prosedyrer, c) bestemte strukturer som er etablert. Organisasjonen aksepteres på grunn av ønskelige og spesielle kulturelle særtrekk.
- **Kognitiv legitimitet** forbindes med at organisasjonen stemmer overens med vårt mentale bilde. Legitimiteten til organisasjonen er der fordi den alltid har vært der.

3.7. LEDELSE-POLITIKK OG ADMINISTRASJON

Det er i flg. (Hagen og Sørensen 2001:158) tre hovedtyper av politiske styringsmodeller i norske kommuner. Dette er den: strategiorienterte formannskapsmodellen, den tradisjonelle

formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Disse tre modellene klassifiseres langs to dimensjoner. Det *første* som skiller dem er måten kommunen er konstruert på- om det skjer etter formannskapsprinsippet eller det parlamentariske prinsippet. Det *neste* skillet er dybden i den politiske deltagelsen, altså hvordan forholdet mellom politikerne og administrasjonen organiseres. Formannskapsmodellen innebærer f.eks. en dyp og bred deltakelse på mange plan i kommunen, altså styre gjennom direkte involvering. Dette karakteriseres nå i dag for uryddig pga. av rollene til politikere og administrasjon, umulig grunnet saksomfang og kompleksitet, og unødvendig fordi administrasjon har blitt profesjonalisert. Idealet i dag er at politikk skal være tydelig skilt fra administrasjonen. Folkevalgte skal konsentrere seg om overordnede og prinsipielle saksforhold, for å tydelig gjøre politikken. (Aarsæther og Vabo 2002)

Resultatenhetsmodellens sterke vekting på oppdeling , utflating og fristilling gir stor utfordringer til koordinering og opprettholdelse av organisatorisk enhet. Virkningen av fristilte og egenrådige enheter gir utfordringer til staten. En følge av dette er negative effekter som OECD så allerede i 2002. Det at statens rolle som samfunnets maktsentrum var svekket, evnen til overordna politisk styring var redusert, rettsikkerheten var under press samt at det ble utbredt økonomisk rot . (Schick 2002) Slike effekter er det også mulig at den kommunale organisasjonen vil kunne oppleve som en følge av resultatenheten. Det har skjedd en endring i forhold til hva vi oppfatter som en *god administrativ ledelse*. (Rennison 2004) Den politiske lederrolleutviklingen har også endret seg fra embetsmanns roller som ikles nye idealer slik som styremedlem (Berg 2000), nye roller som politikere i. flg. undersøkelser har vanskelig for å identifisere seg med samt utøve og utfylle. Hvordan kan en med disse idealer for politisk og administrativ ledelse snakke om en match? Ved å spille sammen gjennom interaksjon og arbeidsdeling. Det at *politikere* skal kunne definere kvalitetsnivå, sparre med direksjoner og ledelser om fremtidig strategisk utvikling og heve seg over ombudsrollens pekefinger- som politikerne ifølge den parlamentariske styringskjeden har ansvaret for å lede, hvor det legges opp til en politikerrolle som kan betegnes som et styremedlem. . For *administrasjon/embetsmannen* å utpeke den politiske kommunikator rolle som matcher den orienterte embetsmann, som den politiker som kan å fortelle historier, imagedanning og legitimitetsskapning som kan skape og formidle en forståelse for hvorfor politikken er utformet som den er, hva politikerne ønsker med den offentlige sektor og de offentlige institusjonene. Hvilke idealer utpekes av politikere og administrasjon? På 80 tallet skapte den begynnende NPM-orienterte moderniseringen forandringsledelse i administrasjon, og visjonære og helhetsorienterte politiske ledere. Fra slutten av 80 tallet ble desentraliseringer endringer i den politiske ledelsesstruktur. Opp gjennom 90 tallet og frem til nå behov for strategisk ledelse av administrasjonen, dette etter som NPM reformer og forstillinger ble lansert og implementert. Denne usamtidighet i samtiden skaper potensielle konfliktfeller, krysspress og dilemmaer for ikke å uthule legitimiteten av det politiske og administrative system. (Busch m. fl. 2011) analyserer hvordan utviklingen av idealer for

god politisk og administrativ ledelse synliggjør i relasjonen mellom politikk og administrasjon, skjer det tendensiøst en forskyvning av makten i retning av embetsverket /administrasjonen. Her er det mismatch mellom rollene når den ene parten ikke utfyller sine roller- med en uthuling av den politisk demokratiske styringen til følge. Nye og kommende reformer innebærer mer av det vi alt har sett, det setter ledelse og profesjonalisering av ledelse på dagsorden. (Busch m. fl. 2011)

3.8. SOSIAL ULIKHET

Ved rørende ulikhet kan dette betraktes gjennom individperspektivet (mikroperspektivet) eller samfunnsperspektivet (makroperspektivet). Begrepet kan beskrives på ulike vis slik (Gustavsen 2011) gjør det med å formidle at studier viser at fordelingen av goder og byrder er systematisk ulik fordelt i befolkningen. De som har den samme mengde av goder og byrder, sier vi utgjør et sosialt lag i samfunnet- det at vi er et lagdelt samfunn. Årsakene til ulikhet kan hovedsakelig sees gjennom enten individperspektivet (mikroperspektivet) eller samfunnsbestemt perspektiv (makroperspektiv). Levekår sier noe om hvordan vi har det og angir tilgjengelige ressurser. Gode levekår indikerer at en kan leve et godt liv, det gir friheter. Dårlige levekår gir ufrihet og lav livskvalitet. Studier av levekår har vist at det eksisterer en sosioøkonomisk skjevfordeling av helse, utdanning, deltakelse i fritidsaktiviteter og politisk aktivitet i befolkningen. Det kan bety at de som har lav inntekt gjerne også har lav formue, dårligere helse, dårligere boforhold og flere ulemper i arbeidslivet, samt lav utdanning. (Gustavsen 2011)(Dahl m.fl. 2014) kommenterer at sosial ulikhet er et rettferdighetsproblem, et levekårsproblem, et folkehelseproblem, et samfunnsøkonomisk problem og et velferds og livskvalitetsproblem.

I rapporten formidler (Gustavsen 2011) hva som skaper sosiale ulikheter i samfunnet. Hvorpå et sammensatt bilde viser at fordelingen av goder og byrder er systematisk ulikt fordelt i befolkningen. De som har den samme mengden av goder og byrder, utgjør et sosialt lag i samfunnet. Dette utgjør et sosialt lagdelt samfunn, altså også et klassesdelt samfunn. Hun sier videre at sosiale ulikheter er sammensatt og har ulike forklaringer. Vedrørende *helse-* at helseutsatthet følger et sosioøkonomisk mønster og at uhelse oppstår som følge av ulike former for påkjenninger i oppvekst. Vedrørende *utdanning* eksisterer det systematiske forskjeller som er knyttet opp til elevenes sosial bakgrunn som en bestemmende faktor for gjennomføring av videregående opplæring i Norge og rekruttering til høyere utdanning. .Noe som ofte kan omhandle *økonomi* er mangel på tilgang til penger. I rapport fra (Gustavsen 2011), formidles det at en finner systematiske ulikheter i oppvekst der det er den samme gruppe barn og unge som er utsatt på alle områdene, gruppa representerer barnefattigdommen, hvor negative sosiale ulikheter reproduseres

Gustavsens sier at dersom man ser begrepet sosiale ulikheter som et samfunnsfenomen omhandler dette årsakene bak det som skaper sosiale skiller i samfunnet. Dette viser et

sammensatt bilde hvor fordelingen av goder er systematisk ulikt fordelt i befolkningen. Sosiale helseforskjeller følger tydelige sosiale mønstre som ikke kan knyttes til enkeltindividet. Dette synliggjøres når mennesker med lav sosial status få goder og ressurser parallelt belastet med smerte, sykdom, nedsatt funksjonsevne og forkortet levealder. Sosiale ulikheter i helse er problematisk på flere måter da dette er et :

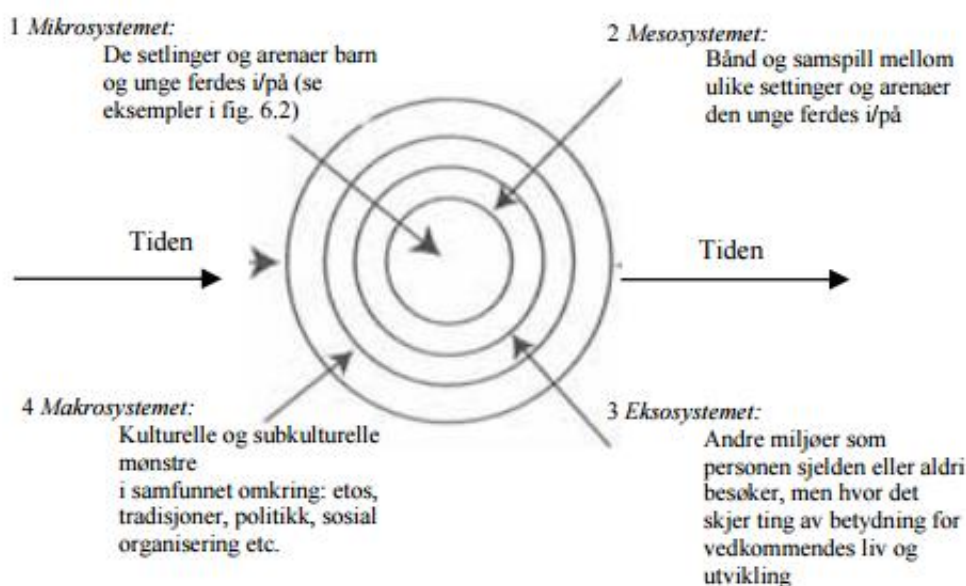
- **Rettferdighetsproblem** dette fordi mennesker fra lavere sosiale lag frarøves livssjanser og frihet. Urettferdigheten slår dobbelt ut på grunn av levekår, dårligere oppvekstforhold, lave inntekter og slitsomme jobber, de opplever mer sykdom og oftere tidlig død.
- **Levekårsproblem**, en sviktende helse er en viktig om ikke den viktigste faktor bak sosial eksklusjon i Norge, dårlig helse hindrer et aktivt, skapende og sosialt deltakende liv.
- **Folkehelseproblem** befolkningens totale helsepotensiale utnyttes ikke fullt ut, og en nivåheving til «de best stilte» øker levealderen betraktelig.
- **Samfunnsøkonomisk problem** et problem for sysselsetting, verdiskaping og offentlige utgifter, og for den norske velferdsstatens økonomiske bærekraft.
- **Velferds og livskvalitetsproblem** dette siden personer med helseproblemer og lav sosioøkonomisk status har dårligere forutsetninger for trivsel, generell tilfredshet og livskvalitet. De ulike gruppenes helse kan sammenlignes, og de sosiale ulikhetene er såpass fremtredende at dette betegnes som et samfunnsproblem, en uverdig tilstand som er menneskeskapt og derfor mulig å gjøre noe med, at dette bl.a. påkaller politisk handling.

Det er imidlertid også en faktor som bør nevnes i forhold til sosial ulikhet, det er **fattigdom**. Dette er et omfattende begrep og en kan se dette i en forklaring opp mot hvordan velstandsnivået i Europa har økt, og at definisjonen av fattigdom endret seg fra hva som skal til for å overleve fysisk til å omhandle hvilke ressurser som er nødvendige for at folk også kan fungere sosialt. Fattigdomsforskeren (Townsend 1979:31 og Tone Fløtten, 2009:17) definerer en person som» *fattig hvis han eller hun mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet.*» Definisjonen har hatt stor gjennomslagskraft både forskningsmessig og politisk. Det kan likevel være uenighet om hva som regnes som en vanlig levestandard og hva som er et rimelig aktivitetsnivå. Et annet moment under dette er **barnefattigdom**, som oppfattes til at barn lever i hushold som er fattige. Dette sier imidlertid ikke noe om hvordan ressursene fordeles innad i husholdet, og om barna skjermes fra dårlig økonomi. Det er vanlig at foreldre prioriterer barna på bekostning av egne behov så langt dette er mulig (Redmuns, 2008;Thorød, 2006) I selve fattigdomsbegrepet må en avklare hva som er kjernen i begrepet, og samtidig være åpen på at det ikke er mulig å sette en fattigdomsgrense og ett bestemt mål på fattigdommens størrelse, en må bruke flere indikatorer. (A. W. Pedersen, 2002) sier at uttrykket «*fattigdom*» brukes synonymt med uttrykk som «*dårlige levekår*» og «*sosial eksklusjon*».. Det er i flg.(Pedersen, 2002), en forholdsvis bred enighet i den internasjonale forskningslitteraturen om å la kjernen i fattigdomsbegrepet være knyttet til: *situasjoner der de økonomiske ressursene, som et individ eller et hushold disponerer, er for lave til å oppnå en akseptabel levestandard.* Mangel på økonomiske ressurser fører altså til en økt fare for alvorlige levekårsproblemer og for sosial eksklusjon.

3.9. UTVIKLINGSØKOLOGISK MODELL

(Bronfenbrenner (1977,1979) i Klefbeck og Ogden,) har understreket betydningen av de sosiale og kulturelle dimensjoner med individet som aktivt utvelgende og handlende i forhold til sitt miljø. Han beskriver i sin bok miljøet som et sett av konsentriske sirkler- lik «babudsja dokkene», tre dukker med ulike størrelser passert i hverandre. Han deler inn miljøet etter grader av nærhet til barna og på ulike abstraksjonsnivåer. I en forskning er det viktig å kunne sette individet, barn, unge og deres foresatte inn i en kontekst, hvor de om mulig kan forskes på som aktører på flere arenaer, f.eks. i hjemmet -på skolen i fritiden. I et systemperspektiv er det mulig å skifte «briller» fra helhet til deler og tilbake igjen. Ved å benytte dette perspektivet i forhold til en systemteoretisk eller økologisk tilnærming - i en sosialøkologisk referanseramme, kan forsker vurdere, målgruppen barn og unge, og deres foresatte samt de ansatte og ledere inn i en sosial setting og ramme. Modellens nivå kan deles opp på følgende måte, (Bø, 2012):

Mikrosystem, dette er de påvirkningene som befinner seg nærmest individet og som personen kjenner i igjennom en lengre tids relasjon eller bekjentskap og er tilgjengelig for kontakt. Dette er familie, venner, skole, barnehage, idrettslag. **Mesosystem**, kontakten mellom skole-hjem beskriver han som et mesosystem - forbindelse i overlappingen mellom de to mikrosystemene. Han beskriver hvordan det nære og det fjerne miljøet henger sammen, og hvordan de gjennom gjensidig påvirkning skaper barns oppvekstmiljø. Barn og unges læring og utvikling i samhandling med miljøet kan analyseres fra mikro til makro. **Eksosystem**, dette er faktorer som personen ikke har direkte kontakt med, men som har en direkte påvirkning på individet. Dette kan være politi, media, politikere, domstoler, frivillige organisasjoner og interessegrupper som individet ikke selv er deltakende i. **Makrosystem**. Dette er abstrakte faktorer som innebærer en felles forståelse av samfunn og kultur blant medlemmene i samme kultur som individet. Eksempler kan være verdier, normer og ideologier. **Kronosystemet**, hvordan livshendelser til en person kan påvirke ett eller flere av de andre nivåene. Dette nivået ble lagt til modellen seinere da Bronfenbrenner ville inkludere et tidsperspektiv. For eksempel foreldrenes skilsmisse, ny skolereform, overgangen fra barn til voksen.



Figur 3.9-1 Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell

3.10. SOSIALØKOLOGISK SYSTEMTEORI

bygger på den såkalte generelle systemteorien, men er gjennom en rekke bidrag videreutviklet slik at den kan være anvendbar i fag som pedagogikk, psykologi og sosialt arbeid. I sosialøkologien er individene den bærende enhet i systemet og omtales som aktører. Aktørens egenskaper beskrives i form av roller og hvilke oppgaver de har og hvilke funksjoner de ivaretar i forhold til de øvrige i systemet. Deltakerne kan f.eks. være familiemedlemmer eller elever i en klasse. Det er relasjonene som knytter sosiale systemer sammen og som gjør systembetegnelsen nyttig. (Klefbeck og Ogden 1995).

Generell systemteori ved (von Bertalanffy (1968) i Klefbeck og Ogden) var i utgangspunktet ikke utviklet med tanke på de sosiale systemer, og derfor er det spesielt de humanistiske og dynamiske dimensjonene ved teorien som er videreutviklet. (Siporin (1980) i Klefbeck og Ogden) snakker om et utvekslingsprinsipp i økologisk teori. Et velfungerende system bidrar til resultater i form av prestasjoner og opplevelser som er verdsatte av aktørene og sosialt aksepterte. Disse er et resultat av utvekslingsbalanse mellom sub systemer, og mellom økosystemet og miljøet. Utvekslingsprinsippet kan også anvendes på tverretattlig samarbeid. Samarbeidende instanser må bekrefte hverandre gjensidig og støtte hverandre i arbeidet for å nå høyt prioriterte mål. En forutsetning for å lykkes er en enighet om arbeidsdeling og ikke konkurranse innenfor det samme tjenestetilbudet. Dysfunksjonelle systemer oppstår når tilpasningen til andre systemer er dårlig, ved manglende gjensidig avhengighet og komplementaritet mellom subsystemet og mellom økosystemet og det øvrige miljøet. (Barker (1968) i Klefbeck og Ogden 1995) skrev en bok om økologisk psykologi hvor han la stor vekt på «miljøets atferds regulerende funksjon» Seinere kritikk gikk på at miljøet ble opplevd kvalitativt forskjellig av ulike individ og dermed påvirket dem forskjellig. Mange seinere bidrag er kjennetegnet av forsøk på å gi individ et en sentral plass i det økologiske systemet.

3.11. VITENSKAPELIGE BIDRAG I FORHOLD TIL SOSIALE ULIKHETER

Min problemstilling er « I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet»? Jeg ser med innspill fra ulike vitenskapelige rapporter, vinklingen opp mot det sosialfaglige aspektet. **Telemarkforskning** (Gustavsen 2011) viser frem i sin rapport *Sosiale ulikheter i oppvekst- en humanitær utfordring*, hvordan det innenfor økonomi, helse og utdanning gir utslag og hvilke utfordringer vi i Norge står overfor mht. barn og unges oppvekstsituasjon. Rapporten viser at vi finner systematiske sosiale ulikheter i oppvekst der det er den samme gruppe barn og unge som er utsatt. Barn og unge i familier med lav sosioøkonomisk posisjon som i stor grad erfarer opphopning av negative livshendelser. En annen rapport er **HIOA** (Dahl m. fl. 2014) *Sosiale ulikheter i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Den norske regjering initierte i 2007 en nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller, og i 2012 å

ta initiativ til en gjennomgang av faktorer som påvirker sosiale forskjeller i helse. Rapporten inneholder en analyse av den sosiale fordelingen av helse og en vurdering av helsenivået blant de dårligst stilte. Denne viser konsekvensene av sosial ulikhet i helse, og utviklingen i sosial ulikhet i helse og sosiale konsekvenser over tid.

En annen rapport fra Nova 2012 « *Sosial ulikhet etter Kunnskapsløftet* » viser at det er lite som tyder på at de sosiale ulikhetene i elevenes skolerresultater har blitt mindre etter innføringen av Kunnskapsløftet. Kunnskapsløftet var ikke innrettet mot utjevning og endringene peker i retning av økende sosial ulikhet.

<http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/NOVA/Sosial-ulikhet-etter-Kunnskapsloftet/>.

Institutt for samfunnsforskning (Pedersen 2014) sier det er *en kraftig økning av fattige barn i Norge*. Tall fra (SSB) viser at det i 2012 var 78000 barn- tilsvarende åtte prosent av alle barn under 18 år som lever i «fattige» hushold. Fattige i denne sammenhengen er EU's indikator hvor inntekten målt over en treårsperiode er lavere enn 60 prosent av middelinntekten i det norske samfunn.

<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Kronikker-og-andre-artikler/2014/2014-009>.

Selv om det er rettet politisk og offentlig oppmerksomhet mot temaet fattigdom blant barn, har barnefattigdommen økt. **Fafo** rapporten (Nadim og Nielsen 2009) *Barnefattigdom i Norge* beskriver omfanget av barnefattigdommen i Norge og kartlegger den kommunale variasjonen i barnefattigdommen. Rapporten tar for seg utviklingen av andelen fattige barn i perioden 2000-2006 og undersøker hvem som er spesielt utsatt for å vokse opp i en husholdning med en inntekt under fattigdomsgrensa. I tillegg kartlegges omfanget av barn som bor i en husholdning som mottar sosialhjelp. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20128>.

Forsker benytter blant annet ovenstående forståelsesramme i sin vurdering av hvilke effekter resultatenhetsmodellen har bidratt med i forhold til utviklingen av sosial ulikhet.

3.12. HVILKE FAKTORER I RESULTATENHETSMODELLEN KAN MEDVIRKE TIL AT SOSIAL ULIKHET ØKER ?

Modellens sterke preg av sin næringslivsinspirerte ideologi og forretningsmessige image, er spennende, men også fremmed i forhold til kommunal drift. Næringslivsideologi ligger fjernt fra kommuners kontekster- og at kommunale tjenesteområdene parallelt skal kunne serve alle brukergrupper- også sosialt utsatte familier og barn - virker fascinerende og hvordan gjøres dette i praksis og hvilke suksessfaktorer er det som slår inn, og hva er det som ikke virker? I min intervju undersøkelse har jeg intervjuet ledere omkring temaer som organisasjon, maktstruktur, funksjonsdyktighet, problemløsningsevne, koordinering, styring, verdier. Jeg har deretter intervjuet tjenestemottaker, ungdom med spørsmål som retter seg mot identitet, helse/utdanning, venner/fritid, økonomi. Disse momentene er formulert som forskningsspørsmål og danner grunnlaget for den øvrige planlegging og gjennomføring av

forskningen . De ulike teoretiske perspektiv vil danne bakgrunnsteppet for oppgavens metodiske tilnærming. Sosial ulikhet med empiri/teori fra ulike rapporter som omhandler temaet, samt tilhørende teori. Kommunal organisering- med organisasjonsteori og institusjonell teori, en dr. gradsavhandling om resultatenhetsmodellen, hvor empiri og teori danner grunnlaget for ulike funn.

4. PRESENTASJON AV OPPDAL KOMMUNE

Jeg har valgt ut Oppdal kommune som mitt case, fordi kommunen igangsatte resultat enhetsmodellen i 2002 og opparbeidet seg lengre tids erfaring med organisasjonsformen. Oppdal fremstår i tillegg som en oversiktlig og grei kommune å forske i, dette for lettere å kunne generalisere opp mot teorien. Jeg vil se på kommunal organisering i regi av resultatenhetsmodellen og hvilke utslag den gir i forhold til faktoren sosial ulikhet opp mot utsatte barn, unge og deres familier. Oppdal kommune med sine 6852 innbyggere rangeres i forhold til SSB-Statistisk sentralbyrås på kommunestørrelse som en mellomstor kommune.

I Oppdal kommune har jeg spesielt fokus på enheten Helse og familie da enhetens tjenesteområder i stor grad danner rammen av tjenesteområder omkring fokusgruppa mi. I tillegg også Nav-kontoret. Dette ved at jeg ble gitt muligheten til å intervjuje ulike ledere innenfor resultatenheten Helse og familie, og veileder i Nav som daglig fortar valg og prioriteringer i sin arbeidshverdag. Ved å intervjuje ungdom som enten direkte eller indirekte har kontakt med det offentlige hjelpeapparatet i Oppdal kommune, gir dette også et annet innblikk enn bare statistikk.

Befolkning

Dette viser fremtidig utvikling av folketallet i kommunen. Oppdal kommune har ca 6700 innbyggere. Siden år 2000 har innbyggertallet i Oppdal økt. Økningen i folketall de siste årene skyldtes netto innflytting til kommunen. Økning i folketallet i Norge framover vil i følge Statistisk sentralbyrå for en stor del komme av fortsatt høy innvandring. Frem skrivning av folketallet i Oppdal sier at det vil stige jevnt fremover. I 2025 spår Statisk sentralbyrå at det vil være 7310 innbyggere, 681 flere enn i 2009. utfordringene framover vil ligge i alderssammensetningen i befolkningen. Rundt år 2015 vil antall eldre over 67 år få en sterk økning. Men det er først rundt 2025 at den store økningen i gruppen eldre over 80 år kommer, og dermed økning i antallet som vil trenge hjelp fra kommunen.

4.1. TABELL – OVERSIKT OVER BEFOLKNING

Tabell 4-1

Aldersgruppe	2009	2012	2015	2020	2025	2030
0 -5 år	430	+12	+50	+65	+68	+63
6 -12 år	633	- 23	- 50	-31	+ 2	+15
13-15 år	283	+ 8	- 12	-36	- 10	+ 2
16-19 år	408	- 32	- 19	-22	- 72	- 37
20-44 år	1972	+ 97	+ 46	-12	+ 22	+ 21

45-66 år	1912	+ 32	+ 97	+189	+198	+224
67-79 år	643	+ 64	+177	+312	+402	+408
80 år og over	348	+ 7	- 10	-1	+ 71	+184
Totalt endring		+165	+279	+ 464	+ 681	+880
Totalt folketall	6629	6794	6908	7093	7310	7509

Tabellen over viser endringer i sammensetningen av befolkningen Oppdal fra 2009 til 2030 ut fra SSBs framskrivingsalternativ MMMM. om Oppdal

I forhold til i 2009 vil det i 2025 være: + 68 i barnehagealder + 2 i barneskolealder - 10 i ungdomsskolen - 72 i videregående skole + 220 i alderen 20-66 år + 472 eldre enn 67 år
www.oppdal.kommune.no/Documents/Plan%20og%20forvaltning/Kommuneplan%20vedtatt%2013.4%202011/Kammuneplanen%20samfunnsdel_150111%20skjerm%20enkeltsti

4.2. ADMINISTRATIV ORGANISERING

Oppdal kommune hadde pr. 2014 ca.700 ansatte. Kommunen er organisert som en «to-nivå» kommune, en organisasjonsmodell med flat struktur. Det betyr at enhetene stort sett er direkte underlagt rådmannen, men ikke konsekvent, da det i flere enheter nå er et 3. nivå. Rådmannen er øverste administrative leder og bindeleddet mellom politisk ledelse og administrasjonen, han har ansvaret for sentraladministrasjonen, og kommunens drift, samt å utrede saker for de folkevalgte organer og følge opp vedtak.

Hver enkelt resultatenhetsleder har fått delegert myndighet innenfor budsjett-, lønns- og personalsaker samt tjenesteproduksjon innen sitt ansvarsområde, tjenesteproduksjonen er organisert i driftsenheter. Stabs- og støttefunksjoner er samlet i en enhet sentralt, og disse skal betjene hele organisasjonen. Mange publikumsrettede tjenester er samlet i servicetorget, hvor det gis informasjon om alle kommunale tjenester. Her hjelpes publikum videre i systemet, i tillegg utføres det også saksbehandling innenfor noen saksområder.

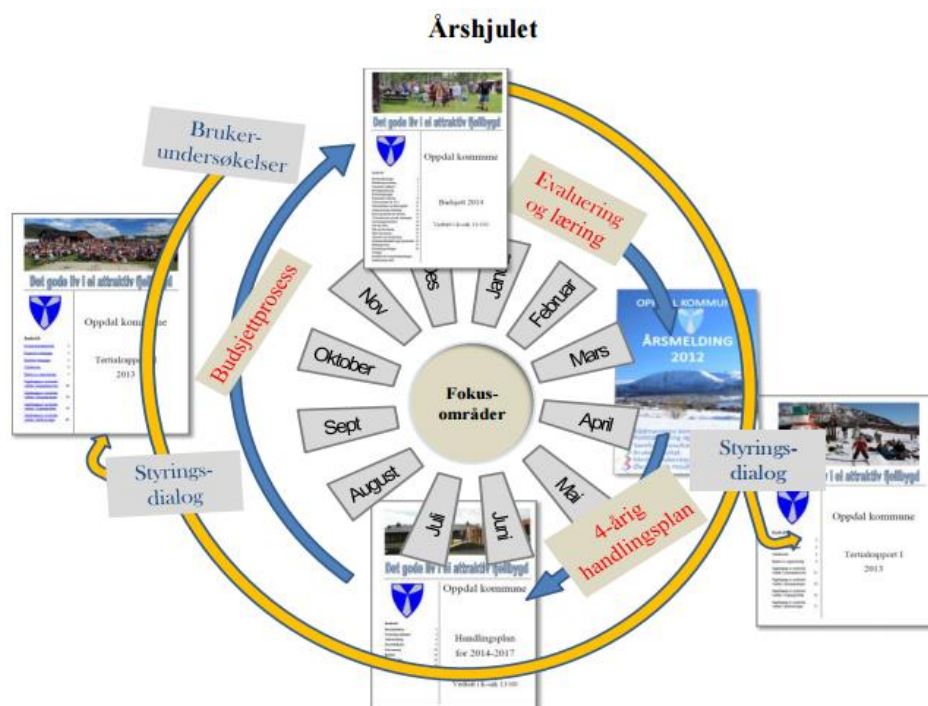
De ansatte i servicetorget er publikums kontakt mot kommunen og NAV.

4.3. ORGANISASJONSKART OVER OPPDAL KOMMUNE

I flg. (Bolman og Deal 2003) viser kartet et typisk fagbyråkrati, hvor den operative kjernen er stor sammenlignet med de øvrige delene av strukturen. Det er få ledelsesnivå, noe som skaper en flat, desentralisert struktur. **se vedlegg 3**

Nettbasert organisasjonskart:

[://www.oppdal.kommune.no/Global-meny/Administrasjon/Organisering/](http://www.oppdal.kommune.no/Global-meny/Administrasjon/Organisering/)



Figur 4.3-1 Årshjulet

4.4. NPM I OPPDAL KOMMUNE

Hvordan har NPM påvirket kommunen?

Det at Oppdal kommunes administrasjon i 2002 ble organisert i såkalt "flat struktur" gir et klart bilde av NPM sin inntreden i kommunen. Da ble sektorer avløst av enheter, og enhetsledernes operativ frihet var styring over administrasjon, økonomi og personell. Gjennom verdibasert ledelse og medarbeiderskap viser også kommunen at den har et gjennomført verdisyn og et etiske grunnlag som også er befestet i kommunens øvrige planverk. (Busch 2012 : 93) trekker begrepet verdibasert lederatferd tilbake til (House 1996 og Selznick 1957) «og legger til grunn at både mål og virkemidler har en sterk verdimeessig forankring, spesielt i offentlige organisasjoner»

Verdibasert ledelse er den nye strømmingen innenfor ledelse i regi av NPM.

Kommunereformen setter også sitt preg på den politiske dagsorden i Oppdal kommune.

Landets kommuner har blitt bedt om å starte prosesser for å avklare, innen 2017, om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmennene har fått rollen som tilrettelegger og koordinator, i tillegg er også KS invitert til å delta sammen med fylkesmennene. Regjeringens mål med reformen er:

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. For en mulig gjøring må fagmiljøene ha en viss størrelse og kapasitet.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Kommunegrensene må synliggjøre naturlige bo og arbeidsmarkedsregioner, og kommunestrukturen må bedre sin evne til å løse nasjonale utfordringer.

Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner. En bredere ressurstilgang med variert befolknings og næringssammensetning vil gjøre kommunene mindre sårbare.

Styrke lokaldemokratiet. Flere oppgaver vil gi økt makt og myndighet og dermed økt lokalt selvstyre. Kommunestyret i Oppdal har 4 mulige alternativer for sammenslåing som skal konsekvens utredes. Deretter skal politikerne beslutte hvilket alternativ som blir det beste for kommunen. Dette viser NPM reformtanke, hvor kommunereformen med sentralisering gjennom sammenslåing av administrasjon og politikere fra mindre kommuner til en felles større kommune, noe som styrker makt og ledelsesaspektet i regioner, men som samtidig bidrar til desentralisering av statlige oppgaver.

4.5. VISJON

«*Det gode liv i ei attraktiv fjellbygd*» er Oppdal kommune sin visjon. Oppdal kommune er en attraktiv kommune som arbeidsgiver og tar i bruk mulighetene, møter utfordringene og utnytter potensialet. Kommunes verdigrunnlag som arbeidsgiver bygger på bevisste valg for å understøtte visjonen.

4.6. VERDIER

• Raushet • Ansvarlighet • Mot • Kreativitet

Raushet betyr at det fram snakkes god praksis og at ansatte gjør hverandre gode og de søker og deler kunnskap og erfaringer for å lære. **Ansvarlighet** betyr at det tas et selvstendig ansvar for å yte gode tjenester og sikre god kvalitet, samt å bruke ressursene effektivt og målretta. **Mot** betyr at det vises evne og vilje til å møte endringene konstruktivt ved at en sier i fra og har en åpen dialog. **Kreativitet** betyr at det sees etter mulighetene og de gode løsningene, og at det stimuleres og motiveres til nysgjerrighet og nyorientering for gode og effektive tjenester.

4.7. VERDIBASERT LEDELSE OG MEDARBEIDERSKAP

Kommunens arbeidsgiverstrategi og organisasjonskultur bygger på felles verdier og kvaliteter slik som:

- Verdibasert ledelse og medarbeiderskap
- åpenhet og etikk
- Lærende organisasjon
- Attraktive, inkluderende og helsefremmende arbeidsplasser
- God og effektiv drift
- Ledelse og medarbeiderskap

Arbeidsgiverstrategien bygger på verdibasert ledelse og medarbeiderskap. Oppdal kommune beskriver seg som en kunnskapsrik, traust og samtidig utviklingsorientert organisasjon med viktige samfunnsoppdrag. Den måten oppdraget løses på har stor betydning for utviklingen av Oppdalssamfunnet. Det ligger forankret at kommunens omdømme skapes i møte med brukere og innbyggere. Videre at åpenhet og dialog bidrar til å kjennetegne måten som det jobbes på, internt og i møte med omgivelsene. Kommunen har ca.700 ansatte og et mangfold i tjenesteytingen, da er det naturlig at hver enkelt arbeidsplass har utviklet en lokal identitet og lokal kultur. Arbeidsgiverstrategien har fokus på de områdene av organisasjonskulturen som

er felles forankret innenfor rammene av det overordna. På denne måten tilhører hver enhet noe som er større enn seg selv. Oppdal kommune bygger sin arbeidsgiverstrategi og organisasjonskultur på følgende hovedprinsipp:

Ledelse og medarbeiderskap Medarbeidere og ledelse har felles verdier som grunnlag for samhandling, samt et felles ansvar for å utvikle et positivt omdømme.. En kultur for læring, fornyelse og omstilling. Humor i arbeidsdagen og ledelse og medarbeiderskap.

Lederne i Oppdal kommune Utvikler offensive og realistiske mål i samspill med sine medarbeidere. Lederne slipper medarbeidere til med sin kompetanse, de er tydelige og løsningsorienterte, og sikrer rom og arenaer for læring og medvirkning.

Medarbeiderne i Oppdal kommune Medarbeiderne bidrar i å definere og sette mål for virksomheten, og de bruker sin kompetanse og sitt handlingsrom i å yte gode tjenester for brukerne. Medarbeiderne er kvalitetsbevisste og kommer med forslag til løsninger og kvalitetsforbedringer, de deler sine kunnskaper, ideer og erfaringer med sine kollegaer.

Som åpen organisasjon praktiseres Det er lovbestemt innsyn, og saksbehandler systemet sikrer informasjonsdeling internt og eksternt. I organisasjonen er det tillit til medarbeidernes evne til å utøve sunt etisk skjønn, hvor det gis tydelig informasjon og svar hvor det klart skilles mellom fakta og vurderinger. Det er ytringsfrihet og lojalitet, og det tas ansvar for ytringer og følger opp det som er bestemt. Det er medarbeider, bruker- og innbyggerundersøkelser. Det er en raus kultur som inviterer til ”takhøyde” i en lærende organisasjon.

Som lærende organisasjon praktiseres Kommunen bruker medarbeider, bruker- og innbyggerdialog som grunnlag for utvikling og tilbakemelding. Dette er en systematisk kunnskaps- og erfaringsdeling, hvor refleksjon og systematisk evaluering av egen praksis hjelper til å sikre kvalitet og profesjonalitet Målet er at Oppdal kommune skal være en attraktiv, inkluderende og helsefremmende organisasjon.

Som attraktiv, inkluderende og helsefremmende organisasjon Det er tydelighet på mål, forventning og krav. Det er et felles ansvar å skape gode arbeidsmiljøer. Den enkelte har ansvar for egen helse og for faglig og personlig utvikling. Det jobbes for at det skal være et godt samsvar mellom utfordringer, kompetanse og handlingsrom.

Som organisasjon med god og effektiv drift praktiseres Resultatledelse der det følges opp i forhold til mål basert på politiske vedtak og føringer og at driften er i tråd med gjeldende lover, regler og internkontroll. Videre at rett kompetanse er på rett plass. Oppfølging av mål- og økonomistyring med tertialrapportering, årsbudsjett, årsmelding og handlingsplan., hvor det praktiseres synliggjøring og anerkjennelse av god kvalitet (målkartet).

4.8. PLANVERK

Oppdal kommune er pålagt fra nasjonalt nivå å ha en overordnet plan, er kommuneplan som stiller krav til kommunen gjennom både kommuneloven og plan og bygningsloven om langsiktig planlegging. «*kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosial, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder*». (Plan og bygningsloven 20-1). Kommuneplanen 2010-2021 inneholder en *langsiktig del*, med mål for utvikling i kommunen og retningslinjer for enhetenes planlegging. Arealdel for forvaltning av arealer og naturressurser. En *kortsiktig del* for samordning av enhetenes handlingsprogram for virksomhet de nærmeste år. Oppdal kommunes samlede kommuneplan ble politisk vedtatt 13.04.2011 Arealdelen ble vedtatt 12.09.2012 og Planstrategi med 8 delplaner ble vedtatt 28.11.2012, og Samfunnsdelen ble vedtatt 01.12.2010. Kommunelovens §44 pålegger

kommunestyret å vedta en rullerende økonomiplan en gang i året, med 4 års varighet. Det er valgfritt for kommunene om denne behandles samtidig som årsbudsjettet. I tillegg har kommunen ulike delplaner som omhandler spesielle temaer og sektorer som: Trafikksikkerhetsplan (2009). Klima og energiplan (2008). Kulturplan (2008). Rusmiddel politisk handlingsplan (2008). Boligsosial handlingsplan (2006). Se Figur 4.8-1 Årshjulet . Utover disse overordnede planene, har hver enhet og hvert tjenesteområde utarbeidet ulike planer, dette i tillegg til retningslinjer og rutiner. Planer og retningslinjer er ikke samlet på ett sted, men elektroniske og igjen mulig å finne på tjenesteområdenes sider under Oppdal kommune. På bakgrunn av denne beskrivelsen, vil jeg i tillegg studere kommune organisasjonen med hjelp av ulik datainnsamling deriblant dybdeintervju.

5. METODE

Hvordan studere en kommuneorganisasjon som har hatt resultatenhetsmodellen i lang tid, og hvilke funn i organisasjonen kan en knytte opp til fenomenet sosial ulikhet? For å finne svar på det har jeg foretatt en grundig datainnsamling, og beskrevet datainnsamlingsmetodene og fremdriften i analysearbeidet frem til relevante og konkrete funn, for å kunne se en sammenheng innad i kommunen men også utover Oppdal kommune. Dette kan i ettertid være nyttig for andre. Mine funn har jeg analysert og drøftet i kapittel 6 til 8. Jeg ønsker at leseren skal kunne følge et spor- en rød tråd, som kan ende opp med leserens egen forståelse og slutninger. Jeg har forsøkt å være nøyaktig og grundig i mitt arbeide, og har prøvd å gi gode beskrivelser av konteksten ved å vise hva jeg har gjort for å sikre validitet, blant annet gjennom kildehenvisninger.

5.1. VITENSKAPSTEORETISKE PERSPEKTIV

Med en kritisk tilnærming har jeg forsøkt å ta tak i de ulike perspektiver som fremkommer i en slik prosess, ikke bare de som støtter min egen forståelse. Jeg hadde mine forut antagelser om sammenhenger mellom resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet. Jeg har imidlertid lagt stor vekt på at materialet skal behandles og vurderes nøytralt. Teorivalg har også blitt vurdert og revurdert i denne prosessen.

Det er tidligere gjort vitenskapelige undersøkelser av kommunal organisering resultatenhetsmodellen (Torsteinsen 2006) flat struktur, men opp mot andre vinklinger. Sosial ulikhet er det også laget vitenskapelige undersøkelser på derav (Gustafsen 2011) også dette med ulike vinklinger. Kombinasjonen mellom kommunal organisering- resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet har jeg imidlertid ikke funnet noe videre av vitenskapelige undersøkelser omkring. Fordi det finnes så lite kunnskap om Resultatenhetsmodellen og hvordan denne organisasjonsformen påvirker utviklingen av sosial ulikhet/ økning av barnefattigdom, er undersøkelsen gjennomført som en eksplorativ studie. Studien vil være eksplorerende siden det omhandler et felt som det finnes lite kunnskap om fra før, og undersøkelsen skal utdype og ytterligere utforske dette fenomenet. Den omhandler emneområder som til dels oppfattes som delte, hvor formålet er å utdype temaet slik at en om mulig kan finne ulike sammenfallende årsaker som bidrar til interessante funn i koblingen mellom kommunal organisering og reproduksjon av sosiale ulikheter. Jeg har forsøkt å få en større forståelse av hvordan en organisasjonsform som resultat enhetsmodellen intern påvirker enheten som utelukkende yter bistand til tjenestemottakere med ulike hjelpebehov, og hvordan dette eksternt påvirker tjenestemottakerne som igjen opplever tjenestene og egen hverdag. Hva jeg skal lete etter og hvordan jeg skal tilegne meg kunnskap om virkeligheten, underbygges av læren om epistemologi. Denne læren er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten. Det epistemologiske grunnlaget for hvordan jeg skal få kunnskap om fenomenet, hvordan kommunal organisering bidrar til sosial ulikhet, vil være en fortolkningsbasert tilnærming, altså en forståelsesbasert tilnærming. Dette

er et stort og ikke mindre åpent spørsmål som jeg skal forsøke å få noen få svar på i en middels stor velfungerende og veldrevet kommune gjennom intervju. Med antagelser om at noen områder, regler eller rutiner i kommuneorganisasjonen kan gi visse utslag i forhold en gruppe tjenestemottakere. Min virkelighetsforståelse av fenomenet bygger på en kritisk og realistisk holdning og oppfatning, hvordan virkeligheten faktisk er- som vil være det ontologiske grunnlag- og utgangspunkt for studien. Videre er studiet en fortolkningsbasert tilnærming, altså en forståelsesbasert tilnærming- da denne retningen tar utgangspunkt i en forståelse av at samfunnsvitenskap er det å studere hvordan mennesker tenker og handler. En kan se på dette fra 3 ulike hold a) ikke hva som faktisk skjer, men hvordan folk fortolker hendelsen, b) det at ulike personer fortolker ulikt c) det som er viktig for en organisasjon er hvilke verdier, normer (fortolkninger) de ansatte i organisasjonen har. Jeg har i dette studiet- innenfor rammene av en kommuneorganisasjon sett på noen forhold omkring ulike utslag organisering gir til økt reproduksjon av sosial ulikhet. Hva jeg videre skal lete etter og hvordan jeg kan tilegne meg kunnskap om virkeligheten, underbygges av læren om epistemologi. Fenomenet studeres uansett innenfor de fastlagte rammene som dette studiet er , og det vil til sist være min subjektive oppfatning som fremkommer og synliggjøres. Ved å betrakte organisasjonsmodell opp mot økt sosial ulikhet har jeg forsøkt å se dette fenomenet fra ulike hold, i en holistisk tilnærming- en helhetlig forståelse, også knyttet opp mot teori. Ved å dybde- intervjuere ledere og tjenestemottakere om hvilke erfaringer de har høstet, hvordan hverdagen er , hva de gjør og hva de tenker frembringes den samfunns vitenskapelige forståelsen gjennom det sosiale samspillet som aktørene formidler internt i organisasjonen og eksternt i lokalsamfunnet. I det vitenskapelige perspektivet baserer min studie seg på en hermeneutisk tilnærming. Hermeneutikken er forståelsen av meningsfylte fenomen. Dersom en skal forstå et fenomen som har mening må denne meningen fortolkes utfra en forståelsesramme- en helhetlig forståelse som innbefatter deler av en forståelse. Min fortolkning av disse delene gir utslag på den synlig gjorte helhetlige forståelsen. Dette er den hermeneutiske spiralen med skifte mellom hel og delforståelse, en prosess som bidrar til at en utvider og forandrer sin forståelse. I forbindelse med innsamling av data og dybdeintervju har jeg truffet ulike fagledere/mellomledere, samt en enhetsleder. I tillegg har jeg fått treffe og intervjuere en ungdom. Ledere preges til daglig av sine fagfelts faner, men de er samlet under en godt forankret felles paraply – en enhet, med sine mål- og en enda større organisasjon med overordnede mål og visjon. Ungdommene preges også av sin hverdag, den omhandler mange sider av livet som for eksempel. sosial tilhørighet, identitet -et økonomisk bilde som slår ut i forskjellige ulikheter på godt og vondt. Dette vil være mitt empiriske perspektiv. Jobben med å samle inn empirisk materiale med et åpent sinn, det å holde et nøytralt forskerblikk vil være en utfordring. Dette fordi en stiller med flere forut inntatte antagelser om sammenhenger og derav opparbeider seg en spesiell interesse for å belyse den selv-valgte problemstillingen. Jeg har i forkant hatt teorier som jeg har benyttet i forbindelse med utarbeidelse av forskningsspørsmål og videre intervjuguider. Teorier hjelper en med forståelsen og

kunnskapen som er nødvendig for ytterligere å kunne forstå og videreutvikle denne studien som omhandler resultatenhetsmodellens mulige bidrag til økt sosial ulikhet/barnefattigdom. Teorier har også bidratt til å underbygge og belyse men samtidig gi meg nye vinklinger. Studie har gitt meg en større grad av innsikt og helhetlig kunnskap omkring det valgte temaet. Ved utarbeidelse av en slik studie slites en mellom den virkelige verden som en forsøker å ta inn over seg i form av intervju, samtaler, aktuelle artikler, fagstoff, for så å se at den ene rendyrkede teorien ikke finnes, den som nettopp kunne ha underbygget alt det du har skrevet og fundert på, men at du likevel ved hjelp av og i en kombinasjon av flere teorier kan finne støtte i studien.

5.2. KRAV TIL VALG OG DESIGN

Med utgangspunkt i vitenskapelig metode har studiet den hensikt å gå i dybden å finne en sammenheng mellom resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet som igjen medvirker til økt barnefattigdom i en kommune vurdert opp mot en målgruppe. Dette ved hjelp av ulike utvalgte teoretiske perspektiver som er basert på vitenskapsteoretisk fremgangsmåte, dybdeintervju og dokumentstudier. Jeg har med utgangspunkt i problemstillingen: *I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?* laget følgende oppsett og overordnede plan for studiet:

A) *Kommunal organisering og sosial ulikhet- ulike tjenesteområder,*

tjenestemottakerne: 1) Hvordan forstås resultatmodellen i kommunen?

2) Hvilke faktorer i den kommunale organisasjonsstrukturen vektlegges i kommuner som har innført modellen?

3) Hvilke faktorer i resultatenhetsmodellen kan medvirke til at sosial ulikhet øker?

B) *Teoretiske perspektiver:* Organisasjonsteori, institusjonell teori og sosial teori benyttes opp mot intervju av ledere, fagpersoner og tjenestemottakere. Ved å vurdere organisasjonens indre kultur, den formelle og uformelle, og de resterende institusjonelle forhold/rammer. Dette sett opp mot resultatenhetsmodellen, med fokus på enheten som dekker: barnevern/NAV/psykisk helse

C) *Datainnsamling* Datainnsamlingen vil foregå på følgende måte: gjennom dybdeintervju, samt ved dokumentstudier.

Design er den overordnede planen for å knytte problemstilling til relevant og mulig empirisk forskning. En plan for datainnsamling og analyse av informasjonen- designet sees på som en nødvendighet som knyttes opp mot problemstillingen (Yin 2003). For å kunne studere dette gikk jeg inn og studerte dokumenter og snakket direkte med utvalgte fagledere/enhetsleder enkeltvis. Jeg endte opp med å velge et intensivt design som går i dybden. Dette var mest riktig da det gir mulighet for å få frem flere nyanser og detaljer omkring fenomenet kommunal organisering og sosiale ulikheter og slik fremstille en mest mulig helhetlig forståelse. Jeg ønsket å gå inn i en kommune med et godt kommunalt tilbud til sin befolkning på tjenesteområdene som omfatter problemstillingens forståelse av sosial ulikhet, samt at

organisasjonen har lengre erfaring med Resultatenhetsmodellen som organisasjonsmodell, og som i tillegg var ryddig og grei å forske i. I studien valgte jeg bevisst å utelate øverste nivå og heller konsentrere meg om enhetsleder og fagledernivå på Helse og familie, samt veileder på NAV-Oppdal dette for å få tak i hvordan organisasjonen, Oppdal kommune fungerer internt fra tjenestenivå. Jeg har videre intervjuet tjeneste-mottakere for kunne plassere deres opplevelser og hverdag. Organiseringens konsekvenser oppfattes ulikt, alt etter hvilke personer dette angår, og hvor personen befinner seg i den kommunale organisasjonen-hvilke stillinger og roller de innehar. Hvor nært eller fjern de befinner seg i forhold til tjenestemottakerne. Ved å kunne intervju ulike fagledere inn i deres kontekst, med spørsmål tilhørende faktorer som utgjør hverdags- utfordringene, men også i forhold til historiske tilbakeblikk og fremover blikk. Har bidratt til å sette intervjusituasjonen inn i en positiv og god samtaleramme.

« A case study is an empirical inquiry that investigate a contemporary phenomenon whithin its real.life context, espicially when the boundaries between fonomen end context are not clearly evident» (Yin 1994:13)

Min studie er basert på ett- intervju med hver respondent, det begrenser seg selv hvilken mengde empirisk kunnskap og kjennskap til respondentens øvrige rammer en kan få ut av et dybdeintervju. Jeg opplevde imidlertid alle respondentene som svært åpne, engasjerte og reflekterte omkring og i selve intervjusituasjonen. Med fokus på kommunal organisering-RE-modellen og hvilke utslag den kan gi i forhold til sosial ulikhet/barnefattigdom er interessant. Det er sparsomt med forskning på fokusområde resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet-barnefattigdom, men det er gjennomført separate forskningsprosjekt på både resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet men, da ut fra andre vinklinger. Det er viktig å ha en viss mengde data som omhandler problemstillingen, Data kommer fra ulike områder. Organisasjon og sosial ulikhet og i skjæringspunktet fremkommer ulike faktorer som gjør at jeg kan ta sats og finne områder videre. Intervju av ungdom formidler ståstedet til tjenestemottakere i en aldersgruppe som ofte ikke har dirkete kontakt med tjenesteapparatet. Deres oppfatning av egne rammer i familie og utenfor, formidler tilværelses muligheter og begrensninger.

5.3. DOKUMENTANALYSE

Jeg har forsøkt å få tilstrekkelig med bakgrunnsinformasjon, dette for å få og en mest mulig riktig oppfatning av Oppdal kommune som mitt case som jeg skulle forske på, med kommunens situasjon generelt og den utvalgte enheten spesielt. Det å finne data om resultatenhetsmodellen og om sosial ulikhet/barnefattigdom har vært viktig for å kunne knytte dette opp mot den problemstillingen som jeg har valgt. I dokumentanalysen har jeg sett på plandokumentene som gi et mest mulig sannferdig bilde av Oppdal kommune. Jeg har sett på kommunens kostra tall kommune stat for Oppdal kommune.(SSB) Oppdal kommune er representativ som en mellomstor kommune og utgjør et godt nok/mest mulig riktig empirisk grunnlag. Jeg har gjennomgått deler av planverket med henholdsvis kommunens

arealdel og samfunnsdel. Handlingsplan og tiltaksforslag fra enhetene. Planene gir ett innblikk i overordnede mål og styringssignal. Siden min problemstilling temamessig er knyttet mot fagområdene organisasjon og ledelse og mot sosialfag og psykologi har jeg benyttet meg av faglitteratur og forskningsrapporter fra nevnte fagfelt. Dette for å danne meg et bilde av hvilke tema og hvilken vinkling jeg skulle vektlegge i forhold til de tre intervjuguidene som jeg skulle utarbeide og ved anledninger der jeg kunne stille tilleggs spørsmål i dybdeintervjuene. Jeg har også brukt funnene fra dokumentanalysen i egen analyse og drøftingsdel. Funn fra dokumentanalyse og fra dybdeintervju med de ulike respondentene har vært grunnlaget for min undersøkelse. Ved å bruke dokumentanalyse får en oppdaterte og temmelig eksakte data fra det gitte tidsrommet en ønsker å studere. Feilkilder kan imidlertid forekomme også her, men tross dette vil dokumentanalyse allikevel være et viktig bidrag i forhold til datakilder. Jeg har brukt skriftlig materiale som grunnlag for dokumentanalysen. Transkriberte intervju har dannet grunnlaget for respondentenes personlige oppfatninger og meningsytringer. I tillegg har dokumentstudiene bidratt som en nyttig ramme og plattform for forskningen.

5.4. DYBDEINTERVJU

I min studie av organisasjon og sosial ulikhet i Oppdal kommune har dybdeintervjuene frembragt respondentenes svar på mine intervju spørsmål. Intervju spørsmålene ble laget på bakgrunn av problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg har i datainnsamlingsprosessen opp mot intervjuene, gjennomført en systematisk prosess etter transkribering, med koding og analyse i flere omganger, for å få ned mengden med informasjon- slik at datamengden ble håndterlig. I prosessen fra 45 sider transkribert materiale og til jeg var ferdig med siste analyse på 4 sider med konsentrert analysert og kodet materiale hadde jeg et godt utgangspunkt for å få frem nødvendig informasjon.

Hensikten med dybdeintervjuene har vært å avdekke konkrete funn knyttet til min valgte problemstilling. Temaene som jeg valgte, har vært systematisk brukt i intervjuguidene som jeg utarbeidet i forkant. Ved å knytte teori til tema og ved å benytte teorien samt forskningsrapporter, har dette vært grunnlaget for å utforme intervju spørsmål til de ulike intervjuguidene.

Følgende forskningsspørsmål har vært mitt grunnlag for forskning, planlegging og gjennomføring:

- **Hvordan forstås resultatenhetsmodellen i kommunen?**
- **Hvilke faktorer i den kommunale organisasjonsstrukturen vektlegges i kommuner som har innført modellen?**
- **Hvilke faktorer i resultatenhetsmodellen kan medvirke til at sosial ulikhet øker?**

5.5. INTERVJUSPØRSMÅL

Det ble utformet 3 ulike intervjuguider som var tilpasset de ulike respondent gruppene, ungdom, fagledere og enhetsleder. Temaområdene for ledergruppene var omtrentlig felles, hvor jeg brukte følgende tema: Organisasjon, maktstruktur, funksjonsdyktighet, problemløsningsevne, koordinering, styring verdier etikk, holdninger. For ungdom benyttet jeg temaene: Identitet, helse og utdanning, venner og fritid, økonomi.

Jfr. Vedlegg 1: 1 intervjuguide for ungdom, 1 intervjuguide for fagledere, 1 intervjuguide for enhetsleder

Jfr. Vedlegg 2: 1 Tillatelse fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD)

- **NPM- resultatenhetsmodellen-endringer i ledelse og styring**
- **Organisasjonsteori**
- **Institusjonell teori**
- **Sosial systemteori**
- **Utviklingsøkologisk modell**

Jeg har gjennomført 5 dybdeintervju med informanter fra Oppdal kommune med følgende aktører: enhetsleder (forhenværende), 2 fagledere, 1 veileder og 1 ungdom. Jeg har valgt å holde hovedfokus på enheten Helse og familie-samt et fagområde som er beslektet innenfor en annen enhet, dette da fagområdene samlet utgjør nedslagsfeltet til målgruppa. Derav har jeg valgt medarbeidere som representerer Helse og familie og Nav med fagansvar / direkte dialog med tjenestemottakere fra sine respektive felt, samt at hovedtyngden også er kulturbærere og har med seg historikk fra kommuneorganisasjonen.

Intervjuet betraktes i en metodeteoretisk sammenheng til å være en de viktigste kilden til data. Jeg har kun benyttet dybdeintervju for om mulig å gjøre funn opp mot problemstillingen- dette gjennom de ulike intervjust spørsmålene. På denne måten ble det mulig å oppfylle målet med intervjuene, nemlig det å forstå, fortolke respondentenes syn på problemet eller problemområdet og hvorfor han/hun har denne forståelsen. (Yin 2003). Jeg har gjennomført alle intervju aleine. Jeg har notert noe etter hvert, og har i tillegg brukt opptaker så alle intervju er tapet på lydfil. Opptak ble gjort for å kvalitetssikre intervjuet at uttalelser og moment ikke ble avglemt. For å sikre at respondentene forstod hva jeg spurte om, ble intervjust spørsmålene omgjort til forståelige intervjust spørsmål. Respondenten fikk utdelt spørsmålene i selve intervjusituasjonen, og de fikk om de ville ta med seg ett eksemplar av spørsmålene slik at de kunne lese på dette i etterkant, og evt. kommentere dette i etterkant også.

5.6. DATAANALYSE

Målet mitt med denne oppgaven er å øke innsikten i fenomenet kommunal organisering og sosial ulikhet/økt barnefattigdom og hvilke faktorer som bidrar i positiv og negativ retning. Forsknings spørsmålene og den kvalitative induktive metoden danner grunnlaget for innblikket, da innsamlingen av data til studiet er basert på dokumentstudier og dybdeintervju i

Oppdal kommune. Dataanalysens hensikt var å kategorisere og gjøre funn, slik at jeg kunne komme frem til ytterligere beskrivelser omkring fenomenet resultatenhetens bidrag i forhold til sosial ulikhet-økt barnefattigdom. En analyse av kvalitative data omhandler tre faktorer, å beskrive, å systematisere og kategorisere, og å sammenbinde. Når opplysningene er systematiserte starter fortolkningen av data hvor en leter etter mening og årsaker – med generalisering og behov for å bringe en viss orden i datamengden. Det er i denne fasen vi som undersøger prøver å se bakom, hva som ikke ble sagt og gjort. Få fram det skjulte og kanskje de mest interessante forholdene. (Jacobsen, 2003) Den stadige fram og tilbake jobbingen i analyse prosessen med prøving og feiling blir av (Ian Day, 1993) betegnet som en stadig stigende spiral. Min forskning har hatt en tilnærmet forventet progresjon etter at intervjuene var ferdig. Da jeg skulle starte behandlingen av rådata og omgjøre og renskrive dataen tok jeg utgangspunkt i teoriene for å se om innholdet kunne kommenteres og sammenlignes med evt. de øvrige intervju fra samme gruppe, en «veileder»-funksjon. Det å sammenligne empiriske mønster med det forventede, kalles for mønstermatching. Dersom et empirisk mønster passer sammen med et forutsagt mønster er dette mønstermatching, og kan også indikere intern validitet. (Yin, 2003) Hensikten med beskrivelser er at en kan oppsummere, og strukturere informasjonen. Oversiktskategorier kan være gode hjelpemidler, men problemet er at en også med slike kategorisering lett kan «lukke «analysen –miste helheten. De ulike datainnsamlingene som er foretatt skal være slik at detaljer, nyanser og variasjoner matcher i forhold til teori. (Jacobsen, 2003)

Jeg har benyttet meg av lydopptak ved dybdeintervjuene. I etterkant har jeg transkribert hvert enkelt intervju, tolket av meg selv. Jeg har deretter sammenfattet hver enkelt intervju og deretter kommentert de enkelte intervjuene, dette for å sikre meg en dypere forståelse av intervjupersonenes mening.

5.7. SYSTEMATISERING OG KATEGORISERING, SAMMENBINDING

Den neste fasen bestod i å redusere mengden med informasjonen som er realiteten før en starter analysen. I fasen før selve analyseprosessen foretas det en utsiling og forenkling av informasjon, jeg hadde for eksempel 45 sider med transkribert materiale som jeg gjennom kategorisering og systematisering i 4 runder, minsket til 4 sider. Dette er påkrevet for å kunne håndtere informasjonen i etterkant jeg hadde allerede i forhold til intervjuguidene laget ulike temaer som jeg fulgte. Disse temaene var likelydende på to av intervjuguidene, dette lettet arbeidet med systematisering. (Kvale og Brinkmann 2010) viser til bricolage-tilnærming som er en eklektisk form for meningsgenerering, i motsetning til mer systematiske analytiske former og teknikker. Jeg har benyttet meg av en blanding mellom disse. Hvor jeg i forkant har systematisert svarene i tråd med intervjuguidene. Jeg har imidlertid samlet like lydende utsagn, eller utsagn som har skilt seg ut som en klar gjører som har dekket sentrale forståelser. Disse utsagnene har etterhvert dannet kategorier som har samsvart med hva respondentene har formidlet fra intervjuene. Jeg har videre sett på tvers av temaene fra intervjuene og

sammenlignet svar. Systematiseringen har vært nødvendig for å kunne gjøre funn. Dernest har jobben bestått i å finne koblinger på temaene i forhold til organisasjon og resultatenhetsmodellen og dernest i forhold til sosial ulikhet. Forskningsspørsmålene var overlappende og dette var også meningen, for å sikre tilstrekkelig fokus fra begge sidene mellom områdene- organisering og sosial ulikhet. Jeg har lett etter likheter og ulikheter. Jeg har på den ene siden forsøkt å se de to ulike områdene, den første, resultatenhetsmodellen i en kommuneorganisasjon og dernest den andre - sosial ulikhet i resultatenhetsmodellen og organisasjonen, og for å se forskjellene. Målet har vært å lage en skriftlighet som skulle være lettere lese.

5.8. GYLDIGHET, PÅLITELIGHET OG OVERFØRBARHET

Jeg har valgt kvalitativ metode fordi denne metoden passet best til min undersøkelse. (Yin 2003) peker på 3 prinsipper ved datainnsamling, det å benytte flere kilder, f.eks. triangulering for økt validitet, samt bygge opp en database for systematisering og dokumentering som ivaretar det tredje prinsippet det å opprettholde kjeder av bevis. . Det å organisere og dokumentere data på en systematiske måte, gjør det lettere for andre å finne og forstå seinere, for at det skal være mulig å etterprøve ved å henvise til datafunn med tanke på reliabiliteten. Jeg har ikke brukt en casestudieprotokoll men en logg som har holdt orden og strukturen. Ved å tilbakeføre resultatene til informantene, kan de reflektere over funn og gi tilbakemelding om fortolkningen av disse.

Det stilles to krav til forskningsbaserte undersøkelser at de har 1) gyldighet og 2) pålitelighet. (Jacobsen 2003). Kvalitetssikring beskrives i avhandlingen. Det er en nødvendig *validering gjennom test mot andre* (Jacobsen 2003) Da jeg anså meg ferdig med skriving av avhandlingen ble den sendt til en av respondentene for gjennomlesing og drøfting av de mest sentrale funnene. Respondenten stilte seg bak konklusjonene, og at hans uttalelser ble presentert på en balansert og verdig måte. Vedkommende uttalte omkring den øvrige fremvisningen av empiri at den var slik at han kunne kjenne seg igjen ..

Forskning er ikke bare innsamling av opplysninger, En må i tillegg ta kodede opplysninger ut fra helheten de inngår i og deretter bygge en ny forskerkontrollert helhet med en forenklet forståelse av virkeligheten. (Johansen m. fl. 2006) Ved kvalitativ forskning overføres kunnskap i stede for å generalisere. Overførbarheten kan påvirkes av forskerens eget ståsted. Denne undersøkelsens overførbarhet dreier seg om jeg klarer å synliggjøre om organisasjonsmodell og sosial ulikhet har en kobling, og at andre kan forstå funnene. Jeg håper at det beskrevne kan gi andre utenforstående nok informasjon til at de evt. seinere kan vurdere om funn kan gjelde i andre sammenlignbare kontekster.

5.9. TEORETISKE OG PRAKTISKE UTFORDRINGER

(Postholm 2005) viser til at det er utviklet *etiske retningslinjer* som har relevans for kvalitativ forskning om samtykke og informasjons krav, og krav om å unngå skade og smerte.

Deltakerne har fått informasjon om hensikt, og gitt muntlig samtykke til lydopptak av intervjuet. Jeg har forsket på en mellomstor kommune, og selv om jeg ikke har brukt navn vil det med stor sannsynlighet fremgå hvem som har kommet med ulike utsagn. Hensikten

min har ikke vært å stille noen i et dårlig lys og jeg har etter beste evne forøkt å behandle datamaterialet med respekt.(Fog 1994) benytter uttrykket «den trojanske hest» hvor samtalens åpenhet kan bringe forskeren inn bak den andres grenser pga. fortrolighet og da kan respondenten utlevere seg til forskeren. Jeg har grunnet dette valgt å utelate sitater og beskrivelser.

5.10. FORSKERENS UAVHENGIGHET

Jeg er ikke tilknyttet Oppdal kommune og stiller helt nøytralt i min rolle som forsker. Med den kunnskap om organisasjonen som det en finner på nettet, har jeg vært nødt til å spørre og selv finne løsninger. Denne manglende kunnskapen om organisasjonen medfører også stor sannsynlighet for fakta feil . Den «nøytrale» rollen jeg har til kommuneorganisasjonen har imidlertid en stor fordel under intervju, da jeg fritt har kunnet spørre og respondentene har fritt kunnet svart uten at tidligere relasjoner har påvirket. Jeg tror at en nøytral posisjon som forsker bidrar til å balansere ulemper med at en ikke har kunnskaper om organisasjonen fra før, dette hjelper til å styrke de funn som måtte komme.

6. ANALYSE-KOMMUNEORGANISASJONEN

HVORDAN FORSTÅS RESULTATENHETSMODELLEN I KOMMUNEN?

I dette kapittelet vil jeg se på forskningsspørsmålet koblet opp mot den valgte problemstillingen:» **I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?»** I den teoretiske fremstillingen sees dette i lys av både organisasjonsteori og sosialfaglig teori. Moderniseringen av offentlig sektor i Norge, da spesielt kommunesektoren- har gitt plass for resultatenhetsmodellen. Innføringen har vært en overgang fra den tradisjonelle forvaltningsmodellen og til en bedriftsmodell. Med sitt fokus på oppdeling, operativ frihet, fristilling og utflating har den gitt både organisatoriske, ledelses samt kulturelle utfordringer i kommunene. Mitt fokus er imidlertid også rettet på barn og unges oppvekst, og hva som skjer i kjølvannet av inklusjon og eksklusjon.

Oppdal kommune har innført resultatledelse, kommunen skal ha fokus på resultater som måles og dokumenteres. Resultatenhetsmodellen signaliserer forretningsmessig og effektiv drift. Private aktører men også KS og sentrale myndigheters engasjement kan bidra til å autorisere bestemte ideer ved uoffisielt å gi en type offisiell godkjenning. Denne modellen er et eksempel på organisasjons og ledelsesideer som spres fra næringslivet til offisiell sektor. Modellen kan i flg.(Klausen og Ståhlberg 1998) sies å være en del av en lengre nordisk tradisjon med desentralisering av kommunalforvaltningen, mer som en kontinuitet enn som et radikalt brudd. Jeg tar utgangspunkt i 6 empiriske funn fra Oppdal kommune, og ser disse i forhold til teori i lys av resultatenhetsmodellen og sosialt utsatte tjenestemottakere.

1)Resultatenhetsmodellen som modell kan ikke sies å stå aleine for resultatene, det er organisering av tjenesten sammen med de andre som har gitt effekt.

Hvilket fokus har resultatenhetsmodellen for de ansatte? Oppdal kommune innførte tonivåmodellen i 2002. Det at kommuner velger å endre organisasjons modell er i flg.(Torsteinsen 2006) forklart med ulike årsaker, det trenger ikke ensidig å være dårlig økonomi. (Ståhlberg 1995) sier at gjennomføring av reformer krever et visst økonomisk handlingsrom. Det viktigste er at kommunen har en reformvennlig og utadretta politisk og administrativ kultur. Torsteinsens definisjon av resultatenhet er: « *en resultatenhet er en avgrensa og relativt selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer*». (Torsteinsen 2006:11) Bildet av NPM skifter og har slått ut ulikt i ulike land, og i offentlig sektor kan det medføre nye ideologiske ideer og plattformer som kan bidra til å bevege en kommuneorganisasjon i ulike retninger. (Clausen og Ståhlberg (red.) 1998) viser til en» tredje vei» mellom sosialisme og kapitalisme. At reformene endrer de offentlige systemene og utgjør en samlet utfordring til den herskende orden. Tankemodellen for å se dette slik er på samme vis som vestlige demokratier utviklet demokratier, det kan Norden med sine reformer bidra til å forandre landene i en ny felles retning. Det er snakk om et samtidig fenomen som

slår til i samme grad en kan snakke om reformer på. Videre at verdier (Johan P. Olsen 1986) som tilhørte den røde bølge fortsatt er styrende i nordiske velferdsstater.

Hva har skjedd i Oppdal kommune etter at resultatenhetsmodellen ble innført? *Vi starta opp 1. januar i 2002, brukte 2001 til å planlegge, da starta man med mange resultatenheter, de andre enhetene har endret seg mer enn Helse og familie, vi var tro mot modellen hele tiden, holdt fast ved den. Jeg hadde det økonomiske, administrative og personalfaglige ansvaret. Da jeg slutta hadde jeg ansvaret for 44 stykker som jeg var nærmeste leder for, det var etter ønske fra de ansatte, men det ble etterhvert krevende når vi blei så mange... « Tidligere enhetsleder. I intervju formidlet tjenesteleder videre at.. «Vi starta med resultatenhetsmodellen, og da la man ned avdelingssjefene og avdelingene, bort med ett ledd, det en fikk i stede var 17-18 tjenester og en haug med nye ledere som rådmannen ikke hadde mulighet til å holde styr på. og heller ikke holdt oversikt på, kostnadsdrivende var det da mange flere skulle ha lederlønn.» Tjenesteleder. På spørsmål om virkninger i etterkant av innføringen av modellen, sier to av de intervjuede at Helse og familie har holdt fast på samme modellen hele tiden, ellers i kommuneorganisasjonen i Oppdal har det vært ulike organisatoriske tilpasninger. Praksisen viser imidlertid at resultatenhets kommunene ikke finner det formålstjenlig med den rendyrkede 2 nivå modellen lenger. De vil stede «ha tilbake» et nivå, et 3. nivå som omtales i roller som kommunalsjef- det samme nivået som ble fjernet, da omtalt som helse og sosialsjef- dette nivået skulle da frigi ressurser som kunne brukes på tjenestenivå. Dette synliggjøres i intervju...»*For det som har skjedd er at nesten alle enheter har innført mellomledere igjen- håpløst å skulle sitte med personalansvar for 100 stk.–vi ser utviklinga i hele Norge, vi er tilbake til 3 nivå utvilsomt.»* Tjenesteleder.*

Uavhengig av resultatenhetsmodellen er det organiseringen av tjenestene sammen med de andre som gir resultat. Det blir mer effekt med bedre og tettere samarbeid sammen med de vi er organisert sammen med. Det fremkommer av intervju «*Tenker at resultatenhetsmodellen i seg sjøl ikke er en garanti for at en oppnår de her resultatene, den må stadig holdes trøkk på fra ledelsens side.»* Tidligere enhetsleder

Flere ganger i løpet av de ulike intervjuene formidler lederne at de ikke kan si at det er denne organisasjonsformen aleine som står for resultatene som presenteres. Reformen er en mulig gjører men ingen garanti for å oppnå resultater, at det er organisering av tjenesten sammen med de andre som gir mer effekt og bedre og tettere samarbeid med de som er organisert sammen. I et historisk tilbakeblikk fra 1996 omkring organisatoriske grep ved omorganisering, formidler tjenesteleder at helsestasjon var skeptisk til samarbeidet med barnevernet, at det skulle ødelegge tilliten til helsestasjonen som en uavhengig hjelpetjeneste. I 2014 er helsestasjonen en av de mest positive til samarbeid. ...»*tjenestekvaliteten har økt fordi beslektede tjenester driver sammen og fordi vi treffer på med bedre hjelp...litt typisk at dem som var mest skeptisk er dem som vi samarbeider mest med... noen kan invitere oss til uformelle møter med familier for å markedsføre barneverntjenestene, fantastisk- det var intensjonen med barnevernet.»* Tjenesteleder

I forhold til makt og ledelse i kommuneorganisasjonen skilles det mellom administrativ og politisk ledelse. Enhetsleder for Helse og familie formidler i intervjuet sitt inntrykk av ledergruppe og egen makt og myndighet ...» *...maktforskyvningen avhenger av temperaturen mellom politikerne og administrasjonen også...administrasjonen tenker at politikerne er for detaljstyrt, og politikerne tenker at det er administrasjonen som bestemmer alt.... jeg gav aldri større fullmakter til mine ansatte en dem jeg hadde fått fra økonomisjefen»*... Tidligere enhetsleder. Hun skjønner at en kan tenke sitt til om makta var for stor for konsentrert, og om det var balanse, men hun mener det at modellen gir mulighet for maktkonsentrasjon og for lite innsyn. Veileder ved Nav kontoret formidler at Nav leder gjennom sin rolle også tilhører ledergruppa og deltar på enhetsledermøter. Rådmannen har en egen stab og i hvilken grad beslutninger og føringer blir tatt, og om det foregår en del diskusjoner i denne grupperingen, var ikke enhetsleder på Helse og familie en del av dette. Viktige saker drøftes i gruppen med rådmann og økonomisjef, politikerne beslutter. For 1 år siden det var bytte av enhetsleder på Helse og familie i Oppdal kommune. Tjenesteleder formidler i intervju at det er ulikt fra enhetsleder til enhetsleder hvor mye de har ønsket å dele med faglederne av informasjon og hva de ønsker å ha styringen på sjøl. Innenfor barnevernet er makt regulert gjennom barnevernlova i tråd med rollen som leder... *»ikke hatt noe politisk utvalg klientutvalg, barnevernleder har hatt all myndighet som finnes i barnevernslova til å fatte lokale avgjørelser og lage vedtak, har aldri hatt budsjettansvar. Resultat av underskudd rammer andre enn barnevernet da det er lovpålagte oppgaver og tjenester»* Tjenesteleder for barnevern. Dette viser at det er staten som styrer og gir lovpålagte oppgaver inn i kommuneorganisasjonen, uansett konsekvens så går lovtekst fremfor for eksempel kommuneøkonomi. På spørsmål om deltakelse på arenaer hvor beslutninger fattes, formidler enhetsleder at administrasjon tenker at politikerne er for detaljstyrt de vil ha kontroll og administrasjonen, dette fordi de tenker at de er bundet på hender og føtter, og politikerne tenker at det er administrasjon som bestemmer alt. Rådmannen og enhetslederne råder over en frihet som gir positive effekter som tenderer mot humanisme og demokrati, men også en tvetydighet. Denne balanserer mellom desentralisering og sentralisering, mellom myndiggjøring og ansvarliggjøring, desintegrasjon og integrasjon- og at det er nødvendig å forene frihet og styring i organisasjoner, kommuneorganisasjoner- slik som i samfunnet (Torsteinsen 2006) På spørsmål til enhetsleder i forhold til problemløsningsevne, er det økonomi som fremholdes, og at enheten dreiv godt, at det ikke var budsjettoverskridelser. Nav veileder formidler at det ikke er fokus på forbruket av økonomisk sosialhjelp, overskridelser m.m. hun opplever at det ikke fokuseres på budsjett overskridelse. Veileder formidler at Oppdal kommune har tilrettelagt, og økonomisk sosialhjelp ligger på et jevnt forbruk. Nav kontoret er derimot svært resultatfokusert. Det brukes målekort med fargekoder-rød. grønn-gul. Fargen indikerer resultatet for den forrige måneden på det målte tjeneste/fokusområdet, hvor rødt forteller at resultatet ikke holder det planlagte eller oppsatte målet, gult sier at tjenesteområdet er i fare, i ferd med å overskride eller ikke nå oppsatt mål,

og hvor grønt gir signal om å fortsett slik som nå. Fargene indikerer fortløpende resultat, på de samme målte tjenesteområdene måned etter måned. Resultatene sammenlignes med andre sammenlignbare Nav-kontor, tjenesteområder osv. Målekortet og kommunehjulet brukes hyppig. Helse og families resultat er at tjenestekvaliteten har økt fordi beslektede tjenester driver sammen og treffer bedre med hjelpen. Det har aldri har vært budsjettoverskridelser, de har holdt seg til budsjettet, mer underforbruk, har god styring på økonomi.

Brakerundersøkelser viser at det er fokus på kvalitet og kvalitetsutvikling, avvik og prosedyrer, det var det ikke før. Antall brukere av tjenestene øker og det nye er at det skal skrives vedtak på tjenestene fra psykisk helse med oppstart januar 2015. Tjenesteleder sier at det aldri har vært en klage og heller ikke ventelister, dette mener hun endrer seg fra nyttår 2015, underforstått at det da også vil komme klager. *Oppsummering:*

- Organiseringa sammen med de andre på enheten mer enn resultatenhetsmodellen.
- Oppdal har vært en foregangskommune på samarbeid.
- I enkelte tjenesteområder overstyrer staten uansett
- Resultatenhetsmodellen kan ha muliggjort dette samarbeidet
- Fokus på å holde budsjettet

2)Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid, samhandling og helhetstenkning

Kommunen karakteriseres av blant annet enhetsleder som en foregangskommune i forhold til samarbeid....«generelt mye samhandling i Oppdal, men usikker på om det der pga. flat struktur.. men mer av at vi har samhandling som fokus, det øker motivasjon at vi sitter sammen. I Helse og familie må vi være fleksible» Tidligere enhetsleder

Videre på spørsmål om hvordan de intervjuede oppfattet helhetstenkningen i enheten, formidles det av tjenesteleder at enhetslederen betegnes som «krom-tappen» i forhold til samarbeidet. Underforstått betegnes rollen som det sentrale leddet i enheten og alle tjenesteområdene er avhengige av denne personen. Enhetsleder må evne å benytte kontroll og styringsmekanismer som er tilpasset for å få frem valide resultatkrterier og indikatorer, ha økonomisk oversikt og kontroll, dette gir også økt makt som må balanseres. (Torsteinsen 2006) . Det er enighet om at hvert enkelt fagområde ikke kunne forblitt uendret, de var kommet til en skillevei hvor alle måtte forholde seg til omverdenen på en helt annen måte. «Tenke at dem har ikke kunnet fortsette hver enkelt virksomhet å blitt i sin egen lille andedam» Tidligere enhetsleder. Brukernes etterspørslar har også blitt mer sammensatte og komplekse og dette krever samarbeid. Følgende sitat omhandler opplevelser i sammenheng med reformen...«tidligere var det mye enhetstenkning, tror det går på fleksibilitet på tvers av enhetene. I vår egen enhet er det mye samhandling på tvers av faggrupper og tjenesteområder. Sam organisering av flere tjenester har ført til bedre helhetstenkning, utvilsomt, jeg er overbevist om et det ikke har med resultatenhetsmodellen å gjøre at min innsikt» Tjenesteleder. I forhold til samarbeid og samhandling fremkommer det, ulikheter som fremviser både svakheter og styrker. Politikerne tar inn flyktninger som det ikke er forberedt

boliger til, og kanskje ikke vilje til å prioritere heller. Flyktninger har behov for opplæring hvor skolen er involvert, samt sosialhjelp og introduksjonsstønad som Nav kontoret organiserer, men tjenesteområdet er under Helse og familie. (Dette området var imidlertid under endring i det tidsrommet intervjuet ble foretatt.) I forhold internt samarbeid sier veileder «*Det sterkeste kortet vi har er å jobbe på tvers i team, finne løsninger sammen i teammøter*» Nav-veileder. I intervjuene fremkommer det også eksempler på samarbeid i forholdet stat- kommune på Nav kontoret/kommuneorganisasjonen som har utviklingspotensiale. *Oppsummering:*

- Nav oppleves som en utfordrende part å samarbeide med, mangel på fleksibilitet og tilgjengelighet, greit med samarbeid når dette er avtalt i forkant.
- Videre at all øvrig informasjon om tjenester i Oppdal kommune skjer gjennom Nav- leder, det er bare i samarbeidet i forhold til enkeltbrukere at veileder har kontakt og får informasjon fra andre samarbeidspartnere i kommuneorganisasjonen.
- Nav kontoret kan for eksempel ikke bruke elektronisk kalender for å slå opp på innsida for ansatte i Oppdal kommune for og sjekke om evt. ledig time hos en samarbeidspartner.
- Kommunalt ansatte må ringe et sentralt Nav telefonnr. for å kontakte Nav kontoret
- Nav ansatte opplever seg som utenfor og isolert i forhold til resten av kommuneorganisasjonen.

Dette er den kommunale tilhørigheten og det statlige samarbeidet på dette tjenesteområdet. De statlige jobber ikke med sosiale saker, men kommunale representantene er imidlertid den andre veien, uvurderlig for Nav kontorets statlige oppdrag. Nav kontorene har to styringslinjer stat / kommune, i praksis innebærer det ulike rettigheter for kommunalt og statlige tilsatte som ,ulik lønn- betalt og ubetalt lunsjpause innenfor samme kontorfellesskap. Kulturelt bidrar dette til unødig splitt og hersk i arbeidsmiljø som ikke har samordnet dette. Noen Nav kontor har imidlertid hatt skikk på dette fra dag en, da stat og kommune inngikk samarbeidsavtale og Nav kontorene åpnet. Av positive faktorer vurderer jeg det til at fagområdene innenfor Helse og familie har utviklet:

- Samarbeid både innad i egen enhet og med andre samarbeidspartnere er svært viktig
- De har utvikla en felles plattform en kultur og praksis på det å samarbeide innenfor en helhetlig tenkning.
- Sammen med de andre opplever de større effekt gjennom bedre og tettere samarbeid med de fagområdene som de naturlig er organisert sammen med.

3) I Helse og familie virker samarbeid og samhandling og helhetstenkning motiverende.

Hvordan foregår det helhetlige samarbeidet i kommuneorganisasjonen? Enhetsleder formidler at hun har hatt et jevnt samarbeid med faglederne hele tida, de deltar på fagansvarsmøter, og at fagansvarlige sammen med enhetsleder er enig om hva som skal tas med videre.

Tjenestelederne opplever at de har stor oversikt hva som gis av informasjon fra enheten til

ledergruppe møte, men opplever at den motsatte informasjonsstrømmen fra ledergruppe til fagledere kan bli bedre, kanskje med ny leder. Rådmann har hatt fagdager de siste årene hvor mellomledere har vært samlet. Enhetsleder forteller om kamper på enheten helt i starten. Like vel syns hun det gikk forholdsvis fort at folk begynte å samarbeide, bli kjent med hverandre, og mindre opptatt av profesjoner, det ble positivt å samarbeid. Alle ledere sier at det ikke er på grunn av flat struktur, men at de har samhandling for å løse ting, de har respekt for- og er avhengige av hverandre, prøver å få til faste ting, samarbeidsmøter.

Både fagledere og veileder Nav sier det også er mye samhandling på tvers av faggrupper og tjeneste områder, og at de klarer å få til dette samarbeidet på en god måte. I

resultatenhetsmodellen er det fokus på tjenestekvalitet og brukerorientering. Sees dette opp mot kommuneorganisasjonen er det i. flg.(Busch m.fl. 2012) et system av gjensidig avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftende koalisjoner av deltakere. Systemet er delavhengig av en kontinuerlig utveksling med og konstitueres av de omgivelsene som de opererer innenfor.

Ved innføringa av denne organiseringsformen, sies det i intervju at det ble utøvd et større trykk på de ansatte til å være fleksible innad i organisasjonen og en form for disiplinering ved å holde seg til strukturen, være brukerorienterte og observante på brukerne. På spørsmål om hvor fokuset er i forhold til brukermedvirkning formidler tjenesteleder fra psykisk helse at organisasjonen «Mental helse» er aktiv i forhold til psykisk helse, hvor kommunen har bidratt med å tilrettelegge. Veileder på Nav sier at på Nav kontoret benyttes det selvbetjenings løsninger i størst mulig grad. Målet er minst mulig tidsbruk i mottaket på hver bruker, de ansatte er fleksible på å kunne møte brukerne umiddelbart. Tjenesteleder barnevern sier at det er økt fokus på brukerne fra Fylkesmannen, kommuneledelsen, statlig hold, og fra interesseorganisasjoner. Det gjennomføres brukerundersøkelser. Det fremkommer i intervjuene ulike ting som virker motiverende, Nav veileder nevner medarbeider samtaler, positiv innstilling fra ledelse til personalets utvikling med kurs og opplæring. Enhetsleder sier at det motiverer når enkeltpersoner ikke må sitte med ansvar men at en kan sitte sammen, alle har mer fokus på samhandling Et resultat av kreativiteten innad i helse og familie er familiesentret, en helhetstenkning hvor alle tjenesteområdene har bidratt med 20% ressurs hver. Den gangen enheten ble Helse og familie gjorde det noe med alle, den samhandlingen som er laget har veldig fokus på barn og familie. Innen Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell, tilhører kommuneorganisasjonen og staten med sin politikk og sosiale organisering, den ytterste sirkelen, makro systemet, med mønster av verdier, ritualer, tradisjoner, klassestruktur, økonomiske forhold nasjonal «stil» og ideologier som eksisterer i en kultur og delkultur. Med tanke på at den utsatte gruppa av barn og unge, Jfr. Bronfenbrenner og mikrosystemet, er hjelpetrengende prisgitt de «hjelperne» de møter i det offentlige ... «vi er ganske forskjellig og det er ulik bakgrunn på kollegaer på kontoret, og som oftest greier vi å finne løsninger som passer brukeren, jeg har erfaring fra helsevesenet og tar derfor ofte kontakt mot helsevesenet »..... Nav veileder. Fra sosialfaglig hold er sosialfaglig kompetanse

og kunnskap helt avgjørende. Denne kunnskapen og kompetansen kan brukes i felles forum, og ikke minst i en til en møter og samtaler. Oppdal kommune ved Helse og familie er en positiv bidragsyter i organisasjonssammenheng da de med samarbeid og helhetstenkning i stor grad gjennomfører de samme målene som presenteres i kommuneplan. *Oppsummering:*

- Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid og helhetstenkning
- Det er økt fokus på brukerne, spesielt barn og familier

4) Hvor ble det av sosialfaget i NAV-reformen- og hvor har Nav-kontoret blitt av i resultatenhetsmodellen?

Hva skjer i forhold til barn og familier som trenger økonomisk hjelp? Innenfor kommuneorganisasjonen er det Nav-kontoret og barnevernet som innvilger økonomisk hjelp som går direkte til deltakelse, utstyr og betaling av kontingenter og deltakelsesavgifter for ulike aktiviteter. I hvor stor grad det offentlige treffer med sine økonomiske tiltak er avhengig av både tilliten som er opparbeidet til familien og barnet, og den helhetlige tenkningen omkring familien, også fra «det offentlige» Oppdal kommunes side. Statlige fattigdomsmidler gjør at det for denne gruppa/målgruppa blir ferier, aktiviteter, vinterklær der er de ikke «kipe» sier Nav veileder. Ekstra midler prioriteres til kulturhuskort-kino og basseng retta mot vanskeligstilte familier, familier med mange barn. Kulturhuskortet må imidlertid forvaltes slik at det ikke blir stigmatiserende. Ulike tjenesteområder på helse og familie informerer foreldre/familier om midlene som kan gå til fritidsaktiviteter, osv. Røde kors tilbyr i tillegg gratis ferier, f.eks. opphold på Savalen. Hele familien nyter godt av et slikt tilbud.

Hva som gjøres politisk og administrativt innenfor enhetene- for å bekjempe fattigdom blant barn og unge. I flg. (Backe –Hansen 2002) understrekes betydningen av en helhetlig tenkning, eller det som betegnes som omfattende strategier mot fattigdom i motsetning til målrettede tiltak eller det å videreføre virkemidler som en vet har god og positiv effekt. Tjenesteleder for psykisk helse sier at de prøver å ha fokus på barn- den utsatte gruppa –alle veier med samhandling, samtykkeskjema for samarbeid slik at vi kan prate sammen, nye tjenestemottakere får spørsmål om dem har kontakt med andre i hjelpeapparatet. Fagleder Psykisk helse formidler at tjenesten prøver å tenke samarbeid hele tiden, har samarbeidsmøter-det «helhetlige mennesket» prater vi ofte om. I Helse og familie gjennomføres helhetstenkning om den enkelte har unger, hele familier. Det er fokus på familiesenter og barn av psykisk syke. En ny prosedyre for nye brukere er den det stilles spørsmål om barn for å få dem kartlagt så tidlig som mulig. I intervjuet blir det spurt om hvor lojaliteten er plassert hos ledelse eller hos tjenestemottakerne? Nav veileder vurderte egen leders lojalitet til å være hos tjenestemottakerne. I vanskelige saker, ved usikkerhet og hvor kontoret er usikre og ikke vet å tolke lovverket helt- gis det avslag for at brukeren skal

kunne klage og at andre-underforstått Fylkesmannen- skal kunne se på dette slik at det blir en retningslinje.

Opp mot fagområdet hvor sosial ulikhet og barnefattigdom fremkommer møter en befestede oppfatninger og «sannheter», altså holdninger . Dette omfatter både innsiden av organisasjonen, og utsiden. Hvilke utslag kan « sannheter og holdninger » i forhold til forståelsen av sosial ulikhet og barnefattigdom i kommunen gi, når en ser dette i forhold til resultatenhetsmodellen og kommuneorganisasjonen ? Det jeg tenker er hvilken etikk og hvilket verdisyn kommuners lederskap har. Hvor blant annet legitimiteten kan sikres gjennom en etisk strategi. Omdømmet som positiv er viktig, men det må baseres på realiteter og ikke på løgn og bedrag da bildet som presenteres utad må samsvare med den faktiske situasjonen innad. Ut fra dette perspektivet kan hykleri oppfattes som en alvorlig trussel mot organisasjonens omdømme. Dette kan teoretisk forklares ut fra behovet for å legitimere organisasjonens og dens virksomhet i forhold til omgivelsene (Parsons 1960, Meyer og Rowan 1977). Eller at en teoretisk også kan forklare dette ut fra et behov for å legitimere organisasjonens virksomhet i forhold til omgivelsene. Sett fra vinklingen av resultatenhetsmodellen som symbol, det vil innenfor rammen av dette perspektivet være at kommuner velger å uttrykke noe som er viktig for dem å uttrykke, eller fordi det fremstår som selvfølgelige svar på kommuners økonomiske, organisatoriske og andre utfordringer.

(Meyer og Rowan 1977)underbygger dette ved organisasjoners behov for et symbolsk uttrykk Tjenesteleder sier at lojalitet til ressursbruk er knytta opp mot tjeneste- mottakernes behov. Han er i den heldig situasjon at han ikke har økonomiansvaret. Dersom han skulle hatt økonomiansvar kjenner han seg sjøl så godt at han fortsatt ville vært der. Han sier videre at *«det er en realitet i rådmannens agenda at vi skal holde budsjettet det er helt greit å komme til økonomisjefen å si at dette er ikke noe vi har planlagt og forutså ville /kunne komme og at vi da får gehør for ekstra midler dersom vi ikke har på eget disposisjonsfond.»*

Barnevernstiltak er lovpålagte fra statlig hold , men dette vitner om en gjensidighet i samarbeidet...»*det er stort fokus på budsjettet, holde budsjettet for drift, det er det i all enhetene. Erfaringen er at det er tydelighet i forhold til økt eller minsket behov, redelighet begge veiene- i begge etasjene»* Tjenesteleder

På spørsmål i intervjuet om resultatenhetsmodellen i Oppdal kommune har ført til endringer i tjenestetilbudet for noen brukergrupper, sier Nav veileder at hun har inntrykk av at alt som vokser på nav er statlig, underforstått- ikke økonomisk sosialhjelp. Enhetsleder og tjenesteledere formidler at de ikke ser at det har ført til ulikheter innenfor tjeneste tilbud , ikke innenfor barnevernet og i forhold til psykisk helse vet en ikke om resultatenhetsmodellen har gjort at enkelte grupper har fått det verre. Størrelsen på Oppdal kommune gjør at det er rimelig god oversikt det er ei lita fjellbygd, men tjenesteleder utelukker ikke at det er noen fra den utsatte gruppa her også. I forhold til tjenestemrådene som besitter kunnskap og dokumentasjon omkring barn og familiers faktiske situasjon er det viktig å synliggjøre dette.

(Backe-Hansen 2002) sier at det å rette oppmerksomhet mot fattigdom hos barn trenger lite rettferdiggjøring. Barna er samfunnets fremtid, og det er en åpenbar årsak til å vektlegge deres velferd gjennom offentlig politikk. Tjenesteleder uttaler i forhold til kommunikasjon mot det politiske nivået at tjenesteområdene ikke har kontakt, all kommunikasjon går via rådmann og enhetsleder. Idealet i dag er at politikk skal være tydelig skilt fra administrasjonen. Teorien sier at folkevalgte skal konsentrere seg om overordnede og prinsipielle saksforhold, for å tydeliggjøre politikken (Aarsæther og Vabo 2002) I forholdet mot resultatenhetsmodellen skal politikk og forvaltning være adskilt, men i forlengelsen av hverandre på en slik måte at forvaltningen verdimeslig, tidsmessig og sekvensielt er underordnet politikken. (Torsteinsen 2006). Dette virker betenkelig i forhold til at nødvendig informasjon skal utveksles. Det er to styringslinjer som opererer innenfor Nav-kontoret med henholdsvis stat og kommune. Tilsatte ved Nav kontoret er hovedsakelig statlige, men flere stillinger er enda kommunale. I Nav organisasjonen på Nav kontor generelt omkring i landet, gir dette utslag i for eksempel ulike rettigheter med lønn, med betalt og ikke betalt lunsjpause osv. i disfavør til kommunalt tilsatte. Det er uklart hva som ligger i dette budskapet fra ledelsen. I forhold til tjenester i Oppdal står Nav som et eget oppslagsfelt men på organisasjonskartet for Oppdal kommune av 2014, fremkommer det ikke om Nav kontor / sosiale tjenester ligger under en enhet eller som en egen enhet. Sosial tjenester med økonomisk sosialhjelp er en ren kommunal tjeneste og Nav leder møter i enhetsledermøte. Dette bekreftes i intervju. «vet han stadig vekk er på slike enhetsledermøter, ja da regner jeg han er med i den gruppa der» Nav veileder. Dette kan være en glipp eller at det er en tanke bak usynligheten. For sosialtjenesten som tidligere var sammen med flere av de øvrige tjenestene, var det en overgang å bli Nav kontor. Veileder formidler at kollegaer har sagt- og at hun selv også opplever, at» det var lettere før å ha kontakt med de andre på kommunen enn etter at de ble Nav-kontor.» Nav-veileder En forklaring kan være at det har vært to reformer, innføring av resultatenhetsmodellen og Nav-reform. Dette kan ha slått uheldig ut for det sosialfaglige området som er fusjonert med statsområdets arbeids og trygde tjenesteområder i NAV-kontor, og at økonomisk sosialhjelp og sosiale tjenester igjen ligger på utsiden av resten av kommuneorganisasjonen.

Tidligere var enhetsleder i Helse og familie tilknyttet sosialtjenesten i Oppdal og hun formidler «Jeg er ikke i stand til å si anna enn at jeg er spørrende til mye som omhandler opprettinga av NAV. Det er spesifikt mye av det som skjedde når sosialtjenesten ble overført til NAV. Jeg tenker på de dårligst fungerende, med oppsøkende virksomhet, sosialt arbeid, endringsarbeid, omsorg, som ikke trenger ei forvaltning å forholde seg til men trenger mennesker. Jeg har ikke jobba i Nav men vet hvor mye vi jobba med å møte folk der dem var. Så ser jeg hvor vanskelig det har blitt med Nav, dem har ikke fleksibilitet, sitter innelåst i sine kontorlandskap, kan ikke lenger bare stikke innom, ikke vanskelig når du har avtalt samarbeid, det der syns jeg er et trist kapittel, en hel yrkesgruppe og faggruppe sitter rolig og nærmest ser et helt fag blir borte, det er trist.» Tidligere enhetsleder

Et annet forhold som også kan karakteriseres som en svakhet er at Nav kontoret ikke har tilgang på kommunens interne kalender (outlook) for å kunne sjekke om det er ledige tidspunkt hos samarbeidsparter, samt informasjon fra kommuneorganisasjonen, de føler seg utenfor og isolert i forhold til resten av Oppdal kommunes organisasjon.

Oppsummering:

- God samhandling og helhetstenkning omkring utsatte barn og familier
- Uavklart om tjenesteområdenes faktiske situasjon når politisk nivå
- Synliggjøre sosiale tjenester og sosialt arbeid i både Nav kontor og kommuneorganisasjon.

5)Størrelsen på resultatenheten er avgjørende for positive resultat.

Enhetsleder sier at det å ha økonomisk, administrativt og personalansvar var ok inntil enheten ble for stor , det fremkommer også i intervju at tjenesteleder oppgir at det å bli en større enhet inntil et visst punkt, gir økt motivasjon, men ikke greit når det blir for stort. Den operative friheten som var tildelt enheten innebærer frihet til å disponere over enheten. Spørsmålet er også hvor bred og hvor stor handlefriheten er over områdene: økonomi, personal, organisering og infrastruktur. (Torsteinsen 2006) sier at ulike personer og ulike miljøer kan oppfatte begrepene, operativ frihet, fristilling, myndiggjøring og desentralisering ulikt. Modellen gir mulighet for veldig stor maktkonsentrasjon og svekket innsyn. Enhetsleder for Helse og familie formidlet at hun fikk tildelt et budsjett, og innafor der hadde hun stor frihet til å disponere et visst antall millioner når året starta og dem ble disponert på godt og vondt, ble det for lite på ett område måtte hun sørge for å justere og disponere aktiviteten innenfor andre deler av virksomheten. Penger som ble til overs ble satt på et disposisjonsfond for Helse og familie. Avdelingene kunne sjøl gå ut å innhente penger fra prosjektmidler fra helsedirektorat og departement. Et eksempel på den operative friheten er da helse og familie skulle starte det tverrfaglige prosjektet « Familie-sentral» var det bruk for fysioterapeut, det var alt en slik stilling innenfor enheten ,da ble fysioterapeuten flyttet til «Familiesentralen», og det ble tatt inn en vikar på rehabiliteringen der ho jobba. Det gjorde enhetsleder, hun hadde fullmakt til dette.

(Busch m.fl. 2011) snakker om usamtidighet i samtiden og at dette skaper potensielle konfliktfeller, krysspress og dilemmaer for ikke å uthule legitimiteten av det politiske og administrative systemet. Dette støttes opp av (Klausen og Magnier(red.)1998) som sier at en match mellom politikere som har det folkelige mandat til å styre og lede det offentlige, samt å sikre at det finnes en informert politikkdannelse og beslutningssted. Hvordan og hvilken utvikling og samspill den offentlige sektor legger opp til og hvordan reformene befester seg i lederroller på lokalt plan. I forhold til tidligere er det en endring på hva vi i dag oppfatter som en god administrativ ledelse. De ulike lederrollene tilhører bestemte epoker, men eksisterer side om side med ulik vektning over tid. (Busch m.fl.2011)

Torsteinsen understøtter dette og sier at dette inntrykket av reel frihet modereres, den inneholder element av hierarkisk kontroll spesielt opp mot økonomiske rammer. Den operative friheten bør være stor, den kan oppleves som grei i praksis, men moment som uforutsigbare budsjetter, juridiske formaliteter, etablert forvaltningskultur og ulike individuelle begrensninger fører til sterke innstramninger i det reelle handlingsrommet. (Torsteinsen 2006) Økologisk systemteori er opptatt av barn og ungdoms tilpasning og kompetanseutvikling i interaksjon med sitt miljø. Det helhetlige perspektivet på miljøet fra mikro til makro og den funksjonelle betydningen ulike miljø har for individets læring og utvikling. (Klefbeck og Ogden 1995) Med innføring av nye reformer, for eksempel Nav-reformen kan en snakke om veivalg, i forhold til sosial eksklusjon/inkludering - om mennesker har deltakelse i arbeidsmarkedet. Valget av fattigdomsdefinisjon gir heller ikke noe umiddelbart svar på om det er «arbeidslinja» eller «stønadslinja» som er den mest riktige veien fremover. (Pedersen 2002) Det er i forhold til Bonfenbrenner's sosialøkologiske systemteori at kommunen er makro systemet og barnet/enkeltpersonen i sitt hjem mikrosystemet. Barnet/ personen i hjemmet og kommunen representerer det nære og det fjerne miljøet som henger sammen og hvordan denne kontakten gjennom gjensidig påvirkning skaper barn og unges oppvekstmiljø.

Enhetsleder har hatt sitt handlingsrom gjennom det som følger den operative friheten, dette handlingsrommet har hun hatt mulighet til og har benyttet. Barnevernleder har også kunnet benytte all myndighet som står beskrevet i barnevernslova til å fatte lokale avgjørelser og lage vedtak. Internt i enheten Helse og familie har det vært helhetlig tenkning og samarbeid. Ved behov for ekstra midler til barneverntjenestens tiltak og akuttbehov har det vært benyttet midler fra enhetens fond. Resultat av underskudd rammer andre tjenester enn barneverntjenesten, fordi barnevernet har lovpålagte oppgaver og tjenester. Barnevernleder har også ved behov, fått nødvendige midler til plasseringer og annet gjennom økonomisjefen. Da slike utgifter er lovpålagte er dette også en statlig styring for tjenesteområdet. Helse og familie er i regi av resultatenhetsmodellens operative frihet gitt mulighet til selv å bestemme Helse og familie i Oppdal kommune hadde en positiv «drive» inntil det nådde et visst punkt, en viss størrelse og organisasjonen (enheten) hadde blitt stor nok.

Dette er med stor sannsynlighet sammenlignbart med hva som har skjedd i den øvrige kommuneorganisasjonen. Den rendyrkede tonivåmodellen stemte ikke med «praksis», og flere enheter har foretatt endring og innført et nytt ledd mellom enhetsleder og rådmann.

Oppsummering:

- Størrelse på enhet inntil et visst punkt gir økt motivasjon
- Lederroller utfordres av nye krav og nytt innhold
- Operativ frihet inneholder element av hierarkisk kontroll spesielt opp mot økonomiske rammer

6) Optimalt arbeidsforhold for medarbeiderne.

For Oppdal kommune handler det om livskvalitet. Det skal være positivt å være bosatt i kommunen og kommuneorganisasjonen skal være en attraktiv arbeidsplass. Helse og familie har positive erfaringer med både samlokalisering og samhandling det bidrar til å skape «vi følelse» og fellesskap. Enhetsleder sier at hun satset på *optimale arbeidsforhold* for de ansatte hvor de ble sett og hørt, dette var et effektivt virkemiddel for positiv utvikling av enheten. Det var også misfornøyde ansatte, men dette gav liten produktivitet. I det store og hele en velfungerende enhet. Det å organisere flere tjenester sammen har ført til bedre helhets tenkning i organisasjonen. Andre forhold som har vært fremmet som viktige argument og som kunne bidra positivt til organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, ved å innføre resultatenhetsmodellen i kommuneorganisasjonen vil det øke den operative friheten i kombinasjon med klart resultatkrav- som igjen ville utløse og stimulere de positive menneskelige og organisatoriske prosesser og dermed gi bedre resultat.

Konklusjonene etter Torsteinsens forskning på resultatenhetsmodellen viste at enhetsledere og enhet generelt ikke tar det operative handlingsrommet i bruk. Kulturelle forhold kan fokusere på begrensninger som ligger i den innarbeide kulturen. Dette kan omhandle forvaltningskultur fra en tidligere hierarkisk organisasjon, hvor enhetsleders selvstendige avgjørelser kan oppleves som vanskelig, ubehagelig, risikofylt, ensomt osv. Det at enhetsledere ikke benytter det tildelte handlingsrommet, men til dels skyver beslutningene opp i systemet. Et slikt handlingsmønster kan tyde på manglende opplæring og utvikling av ledere på dette nivået. (Torsteinsen 2006) Enhetsleder i Oppdal har brukt sitt handlingsrom, tjenesteområdene har hatt frihet innenfor enhetens rammer, bare de har holdt budsjettet./budsjettramma. Sett opp mot resultatenhetsmodellen er det den helhetlige tenkningen som slår igjennom på enheten når et felles problem eller utfordring dukker opp, som for eksempel barn og familier med behov for økonomisk eller annen form for hjelp. Dette blir spesielt aktuelt når dette berører flere fagområder hvor det må arbeides i felleskap fra de ulike fagprofesjonene for å se til at den helhetlige situasjonen til barnet og familien ivaretas.

I forhold til effekter som gir gode virkninger innad i organisasjonen sier enhetsleder at :«*Det å hele tida ha fokus på optimale arbeidsforhold for de ansatte, de skal kjenne seg hørt og forstått og at dem har en retning på arbeidet i h.ht. målene i virksomheten*». Tidligere enhetsleder. Dette omhandler sammenhengen mellom tjenestekvalitet og kostnadseffektivitet som bidrar til det enhetsleder benevner som optimale arbeidsforhold. I praksis betyr det at medarbeiderne kjenner at de er forstått og hørt og får gjort jobben sin.

Oppsummering:

- Optimale arbeidsforhold hvor ansatte blir sett og hørt, dette er et effektivt virkemiddel for positiv utvikling av enheten.
- Ta i bruk det operative handlingsrommet med de muligheter og de begrensninger som ligger i denne friheten.

FUNN :

- Resultatenhetsmodellen aleine kan ikke ta æren for resultatene, det er organiseringen sammen med de andre, samarbeidet som har gitt effekt
- Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid og samhandling
- Størrelsen på resultatenheten gir nødvendige positive resultat
- Optimale arbeidsforhold for medarbeiderne
- Brukerperspektiv, helhetstenkning
- Sosialt perspektiv i Nav og – Nav i resultatenhetsmodellen

6.1. DRØFTING

HVORDAN FORSTÅS RESULTATENHETSMODELLEN I KOMMUNEN?

Problemstilling: I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet.

Resultatenhetsmodellen kan ikke ta æren for resultatet aleine det er organiseringen sammen med de andre, samarbeidet som har gitt effekt. Oppdal har vært en

foregangskommune på samarbeid. Resultatenhetsmodellen er i flg. de ansatte i Helse og familie ikke den ene årsaken til at de har fått til et så godt samarbeid i enheten. Modellen har bidratt som en mulig gjører, men arbeidet har de gjort sjøl ved å ønske samarbeid og helhetlig tenkning. Det er organiseringa sammen med de andre på enheten mer enn resultatenhetsmodellen som modell som har gitt effekten. Organisering til denne modellen kan ha muliggjort dette samarbeidet. Innad i kommuneorganisasjonen er det sterkt fokus på å holde budsjettet. I flg.(Busch 2012)kan dette omhandle organisasjons/profesjonsidentitet som gir atferdsmessige konsekvenser som vurderinger, beslutninger og handlinger.

Identitetsteorien(Wenger 1998)understøtter dette med at identiteten hviler på praksisfellesskap, mot læring og kompetanseutvikling, et felles mål og en felles visjon, og at medlemmene har et felles repertoar av metoder og virkemidler. **Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid og helhetstenkning**

At helse og families interne utvikling med samordning, helhetstenkning og samarbeid har skapt en felles verdi plattform som agerer og samhandler helt naturlig De har for eksempel i fellesskap utviklet Familiesentret, til etablering og drift avgir de 20 % ressurs fra hver av fagområdene. I en kommuneorganisasjon er det tjenesteområdene som møter brukerne direkte gjennom samtaler, søknader, møter . Enhetens kultur, holdninger og verdier uttrykkes igjennom enkelt møter med barn og foreldre og andre brukere. Sosialt utsatte er prisgitt hvem de møter fra offentligheten og deres evne til å se, tolke og forstå hjelpebehovet. Viser forskning at foreldre prioriterer barna på bekostning av egne behov så langt dette er mulig (Redmuns og Thorød 2006)Møtet med offentlighetens sosialhjelpsnormer og øvrige krav som skal til for at hjelpetrengende er «verdige trengende» nok - vil på kort eller lang sikt være

avgjørende for familier med barn. Mangel på penger bidrar til at barna opplever sosial eksklusjon- isolasjon, eller som (Garbarino 1998) uttrykker «social toxicity» Det kulturelle kan forklares i tråd med (Schein 1987) som mener organisasjonskulturen representerer et mønster av grunnleggende antakelser skapt , oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon. - dette må fungere så bra at det betraktes som sant, og læres bort til nye organisasjonsmedlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på .

Størrelsen på resultatenheten er avgjørende for positive resultat. Det viser seg at størrelse på enheten er den faktoren som avgjør om resultatenhetsleder skal kunne ha tilstrekkelig nærhet og innsikt i tjenesteområdene og til medarbeiderne. Det å ta i bruk den operative friheten utløses av faktorer i kulturen som kan hemme og fremme, det er spesielt element av hierarkisk kontroll mot økonomiske rammer som kanskje er mest synlig. Drøftet opp mot teori forhold til(Forsell og Janssons 2000) sin forståelse kan resultatenhetsmodellen til dels oppfattes som en slik selvfølgeliggjøringsprosess med «Företagisering» av den kommunale organisasjonen. Når organisasjonsformer og element gjenkjennes fordi de er rasjonelle og kostnadseffektive, gir det en sterk legitimerende effekt som foretrekkes fremfor andre løsninger, valget sier seg selv. Dette kan sies å være gyldig for resultatenhetsmodellen for ved å fjerne mellomledernivået kan ressurser overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Videre at desentralisering av ansvar og myndighet til enhetsnivå også vil frigjøre ressurser og energi blant de ansatte. Samlet vil dette bidra til bedre utnyttelse av begrensede ressurser økt tjenestekvalitet og bedre brukertilpasning. Total lover denne modellen mindre administrasjon, mer frihet for de ansatte og bedre og billigere tjenester . Dette er den hyppigste forklaringen som brukes av kommunene selv. Det er og har vært et konstant press på hele kommunesektoren for å spare penger. Resultatenheter ,flat struktur- fremstår som et lovende alternativ som på en fornuftig og tiltalende måte effektiviserer tjenesteproduksjonen. Hvorfor oppfattes størrelsen på enheten som negativ når den blir «for» stor . Det fremkom ikke i intervjuene om det hadde kommet til nye tjenesteområder innenfor enheten , dette kunne vært en årsak. I Oppdal er det hele forankret i verdibasert ledelse. Enhetens tjenesteledere kan forklares til å være et team som har et felles mål, de skal produsere konkrete resultat, og løse komplekse og sammensatte oppgaver, men også (Busch 2012) viser til at et godt team må ha felles mål og visjon, og full oppslutning omkring dette. Dersom ikke dette ivaretas blir det vanskelig å få teamet til å fungere. Ledelsesprosessene foregår i et tett nærmiljø, og teamets verdier må integreres med organisasjonens verdier. Teamledelse i et verdimesig perspektiv består i teamtilhørighet, teamtillit og kollektiv mestringsevne, disse elementene må være tilstede i et velfungerende team. Den kognitiv baserte tilliten må skapes når medlemmene ser at de kan stole på og jobben gjøres, og følelsesmessig basert tillit og dannes gjennom sosiale relasjoner. Høy kollektiv mestringsevne har stor betydning for teamets prestasjoner.

Optimale arbeidsforhold for medarbeiderne. Hvor ansatte blir sett og hørt, er dette et effektivt virkemiddel for positiv utvikling av enheten. Dette bidrar til at det positive gjensidige fellesskapet bygges og bidrar til felles forståelse for de mål som enheten skal nå. Alle ansatte opplever at den jobben de har er betydningsfull, og at de betyr noe med sitt bidrag til fellesskapet. Å ta i bruk det operative handlingsrommet i rollen som enhetsleder viser styrke og besluttsomhet, dette bidrar til å skape trygghet. (Busch 2012: 152) Det at teamarbeid gir medlemmene mange indre belønninger og læringsmuligheter, personlig vekst. Dette virker sterkt motiverende» *Men det bør også legges vekt på ytre belønninger, som anerkjennelse og ros for gode prestasjoner. Alle har behov for å vite at de blir satt pris på, og at de gjør en god jobb*» **Brukerperspektiv, helhetstenkning.** Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid og helhetstenkning. I forhold til sosialt utsatte er dette avgjørende. Det at det tenkes helhetlig og at de som fagpersoner kan se hele mennesket. På Helse og familie i Oppdal har de fokuset spesielt rettet mot barn og familier, dette bidrar til å skape god tverrfaglig oppfølging.

Sosialt perspektiv i Nav og – Nav i resultatenhetsmodellen. Hvordan fortøner de seg, møtene med det offentlige Norge? Det er mange som i år etter år lever med lave inntekter i det norske velferdssamfunnet. Hvordan klarer man seg i hverdagen og på hvilken måte? De familiene som Nav ofte har kontakt med kan svært ofte være enslig mødre eller flyktningfamilier. De har ofte også liten tilknytning til arbeidslivet, har helsemessige begrensninger og er prisgitt den støtten de får fra det offentlige, spesielt har det stor betydning den støtten som denne gruppen får på bakgrunn av saksbehandlers skjønnsvurdering. Noen finner sympatiske saksbehandlere, andre igjen benytter hjelpeorganisasjoner som talerør inn mot det offentlige. Dette viser behovet for den sosialfaglige bemanningen på NAV kontoret, som kan stille de nødvendige spørsmålene, og komme «bak» fasaden. Samtidig som den faglige kompetansen kan vurdere hjelpebehov basert på skjønnsvurderinger. Hva har skjedd med det sosialfaglige arbeidet i nav organisasjonen? Sosialt arbeidet ble til en ren forvaltnings jobb. Den sosialfaglige kompetansen benyttes i stor grad til å fylle ut riktige digitale skjemaer for kartlegging og klassifisering av de som søker sosialhjelp. Hvor har det blitt av den oppsøkende virksomheten? Den eksisterer ikke på Nav, det ligger ikke i den statlige kulturen å oppsøke mennesker i deres hjem. Oppsøkende virksomhet, sosialt arbeid, endringsarbeid, omsorg er delvis flyttet til bl.a. psykisk helse. Jeg vurderer videre hvordan Nav kontoret synliggjøres i kommuneorganisasjonen med resultatenhetsmodellen? På Oppdal er den ikke synlig nedtegnet som en egen enhet, den ligger ikke under eller i en annen enhet, men er absolutt eksisterende likevel, men ikke på kommunens organisasjonskart. Betraktes nav likevel som en egen enhet da leder møter i enhetsledermøte, men på siden? Hva betyr det når Nav ikke er nedtegnet på organisasjonskartet? Er dette bare gyldig for Oppdal eller er det noe gjennomgående for flere kommuner i Sør-Trøndelag, hva med landet for øvrig? Nav kontoret med sosiale tjenester er staten og kommunens fellesprosjekt i forhold til velferdstjenestene. Det er også her vi opplever brytningene med ulikheter både for

tjenestemottaker og ansatte. For *tjenestemottakere* er det på Nav kontoret statlige tjenester som er standardiserte ytelser gjennom normerte og fastsatte satser. For kommunal tjeneste er det sosialfaglig veiledende sosialhjelpsnormer. Veilede betyr at saken må sees på i forhold til faktorer som kan bidra til ekstra økonomiske belastninger pga. personens sosiale situasjon og andre omstendigheter, dette fordrer til individuell skjønnsmessig vurdering fra sak til sak, og ikke en fast sum. I forkant av denne søknaden skal det foreligge en kjennskap til søker gjennom samtale og en helhetlig vurdering i forhold til mulige hjelpetiltak som kan bidra til å gjøre personen selvhjulpent. For *ansatte* ved Nav kontoret er det ulike vilkår. For statsansatte er det f.eks. bedre lønnsbetingelser enn kommunalt tilsatte og betalt lunsjpause, noe som ikke gjelder for kommunalt tilsatte som jobber ved mange Nav kontor.

Opp mot fagområdet hvor sosial ulikhet og barnefattigdom fremkommer vil en i dette møtet treffe på vinklinger rettet mot befestede oppfatninger og «sannheter», altså holdninger. Hvilke utslag kan «sannheter og holdninger» i forhold til forståelsen av sosial ulikhet og barnefattigdom i kommunen gi, når en ser dette i forhold til resultatenhetsmodellen og kommuneorganisasjonen? Det jeg tenker er hvilken etikk og hvilket verdisyn kommunens lederskap har. Med resultatenhetsmodellen er det stor maktkonsentrasjon hos rådmannen og enhetsledere. Deres vektning og syn i forhold til sosialt utsatte grupper preger prioriteringer og ressurstilgang.

Nav kontoret f.eks. ikke har tilgang på kommunens interne kalender(outlook) for å kunne sjekke om det er ledige tidspunkt hos samarbeidspartner, samt informasjon fra kommuneorganisasjonen, de føler seg utenfor og isolert i forhold til resten av Oppdal kommunes organisasjon. Dette er et paradoks da økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse, og de som produserer sosial vedtak er kommunalt tilsatte, men uten tilgang til resten av den organisasjonen de faktisk også tilhører. Hvilke signaler sender dette fra lederhold, i Nav organisasjonen og den kommunale organisasjonen?

Teorien sier at behovet for legitimering kan forsøkes dekket gjennom en kynisk strategi der det viktigste er å gi positivt inntrykk av organisasjonen utad. Det trengs ikke å være samsvar mellom den faktiske situasjonen og det inntrykk som søkes skapt. Bildet som skapes utad er dekket det indre liv, altså snakk om fasade, organisatorisk hykleri (Brunsson 1989).

Sammenfattet funn:

Slik jeg tolker disse 6 funnene kan de sammenfattes til at det er den kollektive evnen til å kommunisere sammen som er nøkkelen - eller funnet.

7. ANALYSE-ORGANISASJONSSTRUKTUREN

HVILKE FAKTORER I DEN KOMMUNALE ORGANISASJONSSTRUKTUREN VEKTLLEGES I KOMMUNER SOM HAR INNFØRT MODELLEN?

I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet – økt barnefattigdom?

Jeg oppfatter dette forskningsspørsmålet med fokus på organisasjonsstrukturen som så nær beslektet med det 1. som omhandler hele kommune organisasjonen, at det faktisk kunne vært et underkapittel. Jeg velger i stede å la dette forskningsspørsmålet stå selvstendig. Det vil forekomme utsagn, henvisninger. Jeg ser likevel verdien av at dette får stå for egen analyse da jeg har sterkt fokus på planverk og styring og hvordan dette virker inn på strukturen. I dette kapittelet vil jeg se på forskningsspørsmålet: «Hvilke faktorer i den kommunale organisasjonsstrukturen vektlegges i kommuner som har innført modellen?»

Forskningsspørsmålet kobles opp mot den valgte problemstillingen: I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet? I

den teoretiske fremstillingen ses spørsmålene i lys av både organisasjonsteori og sosialfaglig teori. Ulike behov i kommuneorganisasjoner fremskynder og igangsetter omstilling og endringer. Teori sier at for kommuneadministrasjon er det fokus på å forbedre innbyggernes velferd ved å prioritere bedre og produsere med lavere kostnader (Hagen og Sørensen 2008). *Hva som skjer generelt i kommuner* beskriver (Torsteinsen 2006) i sin avhandling at struktur og relasjoner i forhold til den grunnleggende strukturen med rådmann, tjenesteytende virksomheter og støtte og stabsenheter. Relasjon mellom rådmann og kommunalsjefene er regulert med arbeids og lederavtale. Rådmann står personlig ansvarlig overfor politikerne, dvs. formannskap og ordfører, og relasjonen er også her regulert med arbeids- lederavtale. De tjenesteytende virksomhetene – resultatenheter kan inndeles etter ulike kriterier geografi, brukergrupper eller tjenestetype eller en kombinasjon. De internt orienterte resultatenhetene, stabs og støtteenhetene som skal gi støtte og service, kompetanse til de tjenesteytende enhetene og til rådmann/ledergruppe. Det er ulike stabs og støttefunksjoner, en for 1) daglig driftsstøtte innen økonomi/ personell, IKT, kontortjenester, dernest 2) faglig støtte og 3) utviklings, utrednings og planleggingsstøtte, i tillegg et servicesenter som skal betjene publikum samt bistå i det interne informasjonsarbeidet.

Rådmannsteamet lederrolle endres fra styring og rådgivning til veiledning, relasjonen mellom rådmann og enhetsleder blir svært sentral, faktisk betegnet som drivmekanismen i modellen som skaper dynamikk og gode resultat. Det er en sterk vektlegging av ledelsesfunksjoner og lederroller i modellen, jfr. En sterk tro på at ledelse ansees som ett av tre kjennetegn ved NPM. Enhetsleder har stor betydning. (Øgård 2000).

I forhold til den organisatoriske delen i problemstillingen vil den generelle rammen som resultatenhetsmodellen bygger på synliggjøres (Torsteinsen m.fl. 2012) gjennom en

beskrivelse av hovedelementene i reformideen med struktur, prosesser, effekter og kultur.

Det er vanskelig å finne en klar, avgrensa og autorativ beskrivelse av dagens resultatenhetsmodell. Kanskje mer riktig å snakke om resultatenhetsmodeller i flertall enn i entall, for det er ulike utgaver. (Bolman og Deal 2003) viser i sin teori noen grunnantagelser for *den strukturelle fortolkningsrammen* som oftest kommer til uttrykk i tilnæringsmåter i forhold til sosial arkitektur og organisasjons utforming. Videre hvilke antakelser som ligger til grunn for den strukturelle rammen med vekt på to hoveddimensjoner. To problemer står sentralt, hvordan skal arbeidet fordeles- differensieres mellom de ulike rollene og hvordan skal enhetene koordineres og samordnes etter at ansvaret er fordelt og integrert.

Arbeidsfordelingen er hjørnesteinen. Den formelle strukturen er det en forbinder med resultatenhetsmodellen, som består av tre hovedelement :

- rådmann
- de eksterne orienterte resultatenhetene (tjenesteytende virksomhetene)
- de internt orienterte resultatenhetene (støtte og stabsenheter).

Organisasjonskartet i Oppdal kommune viser en tilsvarende lik oppbygning. Jfr. Presentasjon av Oppdal kommune s. 33

For Oppdal er organisasjonsmodellen flat struktur organisert slik : rådmannen med stab og støttefunksjoner med servicetorg dernest er det 12 resultatenheter. Enheten Plan og forvaltning bistår i tillegg til egne funksjoner også med tjenester overfor skole, barnehage, og kultur. I Oppdal kommune vektlegges den symbolske forståelsen av resultatenhetsmodellen. Gjennom valg av «god livskvalitet» som kommuneplanens overordna mål satses det på den kulturelle delen i den organisasjonsstrukturelle forståelsen. For ansatte i Helse og familie fremkommer det nå gjennom kulturelle uttrykk med innarbeidede rutiner omkring samarbeid og helhetlig tenkning. De opererer imidlertid også med *en symbolsk fortolkningsramme*, den kulturelle som også kan omsettes med organisasjonsstrukturen -sett på som teater- hvor strukturen er scenografi som avspeiler og formidler rådende verdier og myter. Dette kan «overføres» til Oppdal kommune og resultatenhetsmodellen. Hva skjer med organisasjonen, og hvilke effekter resultatenhetsmodellen gir på den kommunale organisasjonsstrukturen I Oppdal ble det i begynnelsen i 2002, oppretta 18 enheter de gikk breitt ut. I 2007 viser organisasjonskartet at det var 16 enheter, i 2014 var dette krympet til 12 enheter Med fokus på enheten Helse og familie bekreftes organisasjonsendringene i kommunen gjennom intervju med hhv. tjenesteledere og enhetsleder fra de startet opp i 2002 : « *Vi starta opp med resultatenhetsmodellen og da la man ned avdelingssjefene og avdelingene, bort med ett ledd, det en fikk i stede var 17-18 tjenester og en haug med nye ledere....*» Tjenesteleder Oppdal har som mange andre kommuner opplevd at organisasjonen med mange enheter ikke har fungert optimalt, og har som en følge av dette endret på organiseringen: « *Da jeg slutta var det 12 enhetsledere*»... Tidligere enhetsleder

Resultatenhetsmodellen kjennetegnes ved oppdeling, fristilling og utflating.

(Bolman og Deal, 2003) viser i sin teori de seks grunnantakelser for den strukturelle rammen Jfr. kap.2 s.23, jeg velger å ta utgangspunkt i disse når jeg vurderer organisasjonsstrukturen i Oppdal kommune. Jeg deler det videre opp i utslag sett i forhold *ansatte og organisasjon* og i forhold til innbyggere /tjenestemottakere.

1)Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål

Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2025 for Oppdal sier at «*Oppdal kommunes viktigste oppgave og målsetting er å legge grunnlag for at alle skal oppleve **god livskvalitet** i Oppdal. og setter derfor fokus på livskvalitet fremover, og peker på tre kritiske suksessfaktorer for at vi skal kunne lykkes med å oppnå god livskvalitet. De kritiske suksessfaktorene er **folkehelse, omsorg og stedsutvikling***» Samfunnsdelen er et hjelpemiddel til å gjøre gode, fremtidsrette valg og å plassere det daglige arbeid i en større sammenheng. Kommuneplanen er et viktig styringsverktøy for kommuneorganisasjonen som gir innspill til og skal realiseres gjennom handlingsprogram og årlig budsjett. De ulike enhetene i kommunen har «*god livskvalitet*» som overordna mål med «*stedsutvikling, god folkehelse og omsorg*» som kritiske suksessfaktorer, dette skal gi føringene fremover. Oppdal kommune produserer også tjenester, og i kommuneplanen presenteres det tre dimensjoner for alle tjenestene. Det må være *gode tjenester, orden på økonomien og ansvarsbevisste medarbeidere*. Disse tre er fokusområder for resultatledelsen i organisasjonen.

Kommuneplanen i Oppdal har fire fokusområder: Livskvalitet, brukere, medarbeidere, økonomi. hvorpå *handlingsdelen* har et overordna måle kart for de fire fokusområdene, samt kritiske suksessfaktorer(folkehelse, omsorg og stedsutvikling) med styringsindikatorer og ambisjonsnivå. *Læring og analyse av resultat* skjer gjennom årsmelding og tertialrapport, resultatmåling og gjennomføring samt årsbudsjett med enhetsvise måle kart.

«*Måle kart på overordna nivå utformes gjennom arbeidet med handlingsdelen. Med utgangspunkt i det overordna måle kartet blir måle kartene på enhetsnivå til gjennom arbeidet med årsbudsjettet. Måle kartet angir mål og skal fortelle hvilke kritiske suksessfaktorer vi må lykkes med for å bli gode på fokusområdene livskvalitet, brukere, økonomi og medarbeidere. Det forteller hvilke måleindikatorer som brukes, hvordan resultatene skal måles og hvilke ambisjonsnivå vi skal strekke oss etter. Måle-kartet utformes ved medvirkning og dialog mellom ansatte, ledere og politikere*»(Handlingsplan 2015-18: 2) <https://www.oppdal.kommune.no/Documents/Stab%20og%20st%C3%B8tte/Handlingsplan%202015-2018%20kommunestyrets%20vedtak.pdf>

Dette viser sammenhengen i planarbeidet i Oppdal kommune, og gjennom dette hvordan organisasjonens kommunikasjon, samarbeid og relasjoner må spille sammen.

- I Oppdal kommune vektlegges den symbolske forståelsen av resultatenhetsmodellen.
- Kommuneplanens overordna mål er «god livskvalitet» som viser at det satses på den kulturelle delen i den organisasjonsstrukturelle forståelsen.

- For ansatte i Helse og familie synliggjøres det gjennom kulturelle uttrykk som samarbeid og helhetlig tenkning.
- For kommunens innbyggere som har kontakt med denne enheten vil for eksempel enkeltindivid og familier - slik jeg oppfatter det - raskt avklares og om barna og familiene har hjelpebehov.

Oppdal kommune/ansatte

I intervju med representanter fra Oppdal kommune, enheten Helse og familie ble det fremholdt at samarbeid og helhetstenkning var gjeldende. Kommunen som helhet har » god livskvalitet» som overordna mål for sine innbyggere og ansatte. Jeg har også intervjuet ungdom, og stilt åpne spørsmål omkring helse, utdanning, identitet, venner og familie og økonomi. I Oppdal kommunes egne undersøkelser etterspørres det resultat fra tilsvarende områder. Kommunens overordnede mål er at *alle innbyggere og medarbeidere* skal oppleve god livskvalitet i Oppdal i hele planperioden 2010-2025, altså i 15 år. I livskvalitetsbegrepet er det innbakt god folkehelse, omsorg og stedsutvikling. Gjennom målemetoder som :, Ungdatas undersøkelse fra NOVA, rapport fra helsestasjon og fastleger, SSB, brukerundersøkelse, medarbeiderundersøkelse, fraværsregister, personalregister, årsmelding og innbygger undersøkelse innhentes det dokumentasjon som skal bekrefte og avkrefte hvor gode de ulike enhetene i kommunen er og hvordan det samla inntrykket av kommunen blir. Kvaliteten bidrar til kommunens videre omdømme og image. Sett i forhold til *resultatenhetsmodellens symbolske forståelse* - innenfor legitimering og innenfor kultur.. Innenfor denne teoretiske forståelsen velger ikke kommunen å innføre resultatenhetsmodellen først og fremst ut fra den instrumentelle verdien men fordi den oppleves å uttrykke noe som er viktig for kommunen å uttrykke, eller fordi den fremstår som det selvfølgelig svaret på kommunens økonomiske, organisatoriske og andre utfordringer. For plan perioden satses det på den *kulturelle* delen av den organisasjonsstrukturelle forståelsen, den vil være mer uoversiktlig siden den baserer seg på subjektive opplevelser og fortolkninger. (Torsteinsen 2006) sier at en vanlig måte å håndtere sitt omdømme på er å være mer aktiv med å fortelle hvem en er, hva en holder på med og hvor flink og pålitelig en er, hvorfor en bør være den foretrukne samarbeidspartner, leverandør, arbeidsgiver osv. Det å bygge opp legitimitet vil kreve en ytre fremtreden som er i samsvar med forventningene til organisasjonen. Jeg har blikket rettet på barn og unge og utsatte familier i forhold til sosial ulikhet i min undersøkelse og vurderer dette opp mot kommunens egne undersøkelser i regi av kommuneplan med målsetting og fokusområde. I forbindelse med denne avhandlingen har jeg fått intervju med ungdom fra Oppdal.

Tjenestemottakere/brukere

Ved å gå inn i Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2025 for Oppdal sier den at «*Oppdal kommunes viktigste oppgave og målsetting er å legge grunnlag for at alle skal oppleve god livskvalitet i Oppdal. og setter derfor fokus på livskvalitet fremover, og peker på tre kritiske suksessfaktorer for at vi skal kunne lykkes med å oppnå god livskvalitet*» For kommunens

innbyggere som har kontakt med denne enheten vil for eksempel enkeltindivid og familier- slik jeg tolker det- raskt avklares og om barna og familiene har hjelpebehov.

2)Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering.

- Det er sammenheng i planarbeidet , og hvordan organisasjonens kommunikasjon, samarbeide og relasjoner må spille sammen.
- I Helse og familie har enhetens tjenester beslektede tjenesteområder. De kan sees på som samlet under en «humanistisk» paraply, men er likevel ulike. De må forholde seg til forskjellige lovverk og ulike faglige kriterier i sine vurderinger.
- Livskvalitet for medarbeiderne fremkommer gjennom Oppdal kommunes verdier, hvor resultat synliggjøres gjennom jevnlig medarbeiderundersøkelser.
- Samarbeid kan sees over faggrensene hvor samhandling, samarbeide med helhetlig tenkning innad i enheten.
- Innbyggerne stiller økende krav til» det offentlige» kommuneorganisasjonen for leveranse av tjenester.
- Kommuneplanen har «livskvalitet» som fokusområde for innbyggere og ansatte i Oppdal kommune. Hvor godt det enkelte tjenesteområdet lykkes i måloppnåelser, gjenspeiles ved måling av om god folkehelse, stedsutvikling og omsorg er innarbeidet i tjenesteleveransen. Disse suksesskriteriene bidrar til å sette en standard på tjenesteområdene og hvor disse suksesskriteriene måles jevnlig på ulike måter.

Oppdal kommune/ ansatte

Med fokus på Helse og familie har enhetens tjenester beslektede tjenesteområder. De kan sees på som samlet under en «humanistisk» paraply, men er likevel ulike. De må forholde seg til forskjellige lovverk og ulike faglige kriterier i sine vurderinger. Livskvalitet for medarbeiderne fremkommer gjennom Oppdal kommunes verdier, hvor resultat synliggjøres gjennom jevnlig medarbeiderundersøkelser. Gjennom intervju fremkommer det at ansatte på Helse og familie i sitt samarbeid kan se over faggrensene og samhandle, samarbeide helhetlig innad i enheten.

«Det tror jeg er en del av den tenkingen av at vi har deler av løsningen sammen. Måten å organisere oss på er den største forskjellen, ikke organisasjonsmodellen» Tjenesteleder . Den kjennskapen de har fått til hverandre og relasjonsbyggingen i enheten er det som har dannet grunnlaget. De samhandler også bra med andre enheter i kommuneorganisasjonen....» i samarbeidet med f.eks. Bolig og eiendom, de var ikke vant til å samarbeide slik Helse og familie gjør, dem var mer vant til kritikk og kjeft... de opplever imidlertid vårt felles samarbeid- hvor vi sitter sammen å fordeler boliger i fellesskap til dem som trenger det mest, som positivt...» Tjenesteleder

(Torsteinsen 2006) viser til at det er fokus på en endring i kultur innad i organisasjonen også. Det betyr forandringer i verdier, normer, mentalitet og identitet hos medarbeiderne i

organisasjonen. Ved intervju ble det sagt fra Nav veileder....»*lettere før å ha mer kontakt med de andre på kommunen*». Nav kontoret opplever endring, dette kan skyldes at det har vært endringer i Nav organisasjonen, samt endringer i den kommunale organisasjonen som på begge hold er forårsaket av strukturelle og kulturelle endringer.

I en *symbolsk fortolkningsramme* (Bolman og Deal 2003), kan den kulturelle delen som også kan omsettes med organisasjonsstrukturen bli sett på som teater, hvor strukturen er scenografi som avspeiler og formidler rådende verdier og myter. Kulisser og kostymer må passe. Dersom institusjonen eller omgivelsene forandrer seg må det foretas sceniske tilpasninger. Publikum, eller befolkningen krever endringer i rollebesetningen, manuskriptet og scenografien.

Et sentralt kjennetegn ved resultatmodellens formelle struktur, er kultur. Endringer i formell struktur er ikke nok, det må til en endring i kultur også. Det betyr forandringer i verdier, normer, mentalitet og identitet. Dette er det vanskelige og utfordrende. fordi dette omhandler mennesker. For å lykkes med omstillingsarbeidet omhandler dette arbeid med kultur og samarbeidsformer. Viktige kulturelle signaler er : økt tillit til enhetsleder, at økt prestasjoner og resultater skjer gjennom ledelse, aksept for forskjellighet i vurdering og beslutninger, ulikhet i personalpolitikk og tjenesteutforming. Dette flukter med Navs organisasjon, hvor ulikhet i lønn m.m. og arbeidsoppgaver er innarbeidet. Kulturelle endringer er kompliserte og tar mye lengre tid enn de strukturelle. Kultur kan også påvirke, forandre og forsinke reformer. Dersom reformen ikke lar seg stoppe, viser det seg at den utsettes for ulike forsøk på omprogrammering for mest mulig å flukte med den etablerte organisasjonskulturen. (Torsteinsen 2006)

Tjenestemottakere/ innbyggere

Innbyggerne stiller økende krav til det» offentlige» kommuneorganisasjonene for leveranse av tjenester . Tjenestelederne og enhetsleder uttrykker i intervju at fokuset på brukere, og trykket fra brukerorganisasjoner har økt på alle områder. «*Oppmerksomheten tror jeg har kommet delvis som en følge av den måte å organisere på men også som en følge av økt nasjonal fokus på spørsmål Sann er det gjennom brukerundersøkelser, pressgrupper og brukerorganisasjoner til en viss grad har den vært sterk også så har hele det offentlige Norge vært opptatt av rapportering, det trøkket har kommet fra mange kanter de siste årene. Vet ikke om resultatenhetsmodellen i seg sjøl kan ha pressa frem noe mer , det har bare skjedd.....det motsatte kan jo også skje dersom det blir et sterkt faglig miljø kan det skje at dersom en ikke er obs kan brukeren forsvinne... dette kan gå begge veier .også brukerundersøkelser kan si noe om kvaliteten bak tjenestene innenfor det brukerområdet...» Tjenesteleder*

Kommuneplanen har «livskvalitet» som fokusområde for innbyggere og ansatte i Oppdal kommune.». *Brucherorganisasjonen «Mental helse» er rimelig aktiv i forhold til vår tjeneste. De sier Oppdal kommune har lagt til rette veien for at de skal kunne fungere som en organisasjon...dem har gratis kontor, nøkkel til dagsentret som dem kan bruke fritt samt økonomisk støtte, et større beløp som dem kan søke på en gang pr. år. Dem bidrar med mye*

tilbake, dette er brukermedvirkning i praksis.». Tjenesteleder. Hvor godt det enkelte tjenesteområdet lykkes i måloppnåelser, gjenspeiles ved måling av om god folkehelse, stedsutvikling og omsorg er innarbeidet i tjenesteleveransen. Disse suksesskriteriene bidrar til å sette en standard på tjenesteområdene og hvor disse suksesskriteriene måles jevnlig på ulike måter.

Det «offentlige» kommunen og staten har økende krav til organisasjonene for å levere tjenester til innbyggerne. Kommuneplanen har «livskvalitet» som fokusområde for innbyggere og ansatte i Oppdal kommune. Hvor godt det enkelte tjenesteområdet lykkes i måloppnåelser, gjenspeiles ved måling av om god folkehelse, stedsutvikling og omsorg er innarbeidet i tjenesteleveransen. Disse suksesskriteriene bidrar til å sette en standard på tjenesteområdene og hvor disse suksesskriteriene måles jevnlig på ulike måter. Og som plukkes opp i årsmelding og tertialrapport for ytterligere læring og utvikling.

Kommunenes styringskapasitet utfordres generelt i dag. Den kraftige veksten i kommunens oppgaver og ressurser stiller store krav til evnen å ta politiske beslutninger. Spesielt i mediefokuserte saker. Folket stiller større krav til resultatoppnåelse og kvalitet, og til folkevalgt ledelse av velferdstjenestene. Vedrørende effektivitet krever dette en politisk ledelse som kan gjennomføre omstillinger selv ved motstand blant ansatte og berørte brukerinteresser. (Hagen og Sørensen 2008)

3)Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen

- I Oppdal kommune har jeg gjennom intervju sett nærmere på enheten Helse og familie og Nav, hvor tjenestelederne, enhetsleder og veileder Nav formidler motivasjon og inspirasjon gjennom å se ting i sammenheng, og at den enkelte tjenesten er organisert sammen med de øvrige tjenestene, , samhandling og samlokalisering med hverandre, dette har skapt «vi- følelse» og helhetstenking i Helse og familie.
- Det at medarbeidere får mulighet til å utvikle og bygge relasjoner i forhold til hverandre gir gode resultat.
- I følge handlingsplan for Oppdal kommune er innbygger undersøkelsen en god målemetode for området «livskvalitet» Jeg har gjennom intervju fått innblikk i at utsatte barn og familier årlig er med i brukerundersøkelser hvor barn ned til 7 år kan uttale seg. Organisasjonens enheter og tjenesteområder kan bare utvikles når den er i «dialog» med omverden slik som gjennom direkte kontakt og samtaler med brukerne eller ved bruker undersøkelser kan gjøre endringer og justering

Oppdal kommune/ansatte

I Oppdal har jeg gjennom intervju sett nærmere på enheten Helse og familie og Nav. Hvor tjenestelederne, enhetsleder og veileder Nav formidler motivasjon og inspirasjon gjennom å se ting i sammenheng, og at den enkelte tjenesten er organisert sammen med de øvrige

tjenestene, samhandling og samlokalisering med hverandre, dette har skapt «vi- følelse» og helhetstenking i Helse og familie:

Eks. «*Da Helse og familie flytta på rådhuset ble det mange endringer... samhandling var det—vi følelsen for helse og familie har skjedd ved en utvikling gjennom år og jeg ser hvor viktig det er at vi samhandler*». Tjenesteleder. Det å være en del av noe større, jobbe på tvers i team- skaper felles forståelse og styrket samhold i Nav sier veileder. Samarbeidet både over og under enhetsnivå er avgjørende for å lykkes i rollen som enhetsleder. «*Jeg hadde bare rådmann over meg, samtidig med at eg hadde et jevnt samarbeide med faglederne hele tida, ikke noe alvorlig inngrep uten samarbeid med dem, det var min måte som jeg valgte å utøve ledelse på. Modellen gir mulighet for veldig stor maktkonsentrasjon og at innsynet blir for lite... hadde jeg vært en despot kunne jeg ha vært det ei god stund uten at det hadde blitt respondert, men sterke fagledere som er godt utdanna og har jobba lenge er en sikkerhet*» Tidligere enhetsleder.

Videre at den enkelte tjenesten er organisert sammen med de øvrige tjenestene, samhandling og samlokalisering med hverandre, dette har skapt «vi- følelse» og helhetstenking i Helse og familie. Fokuset på samarbeid ,og helhetlig tenkning bidrar til : «*Den her samarbeidstanken om at folk lever hele liv og at en ikke kan se om bare den ene tjenesten gjør det bra. Den tanken har nok kommet for å bli- delvis som et resultat av at det ble flere tjenester som ble slått sammen, ikke resultatenhetsmodellen i seg sjøl*. Tjenesteleder. I samarbeidet ligger det økt grad av fleksibilitet og toleranse i forhold til roller, makt og interesser. Det at medarbeidere får mulighet til å utvikle og bygge relasjoner i forhold til hverandre gir gode resultat.

Tjenestemottakere/ innbyggere

I følge handlingsplan for Oppdal kommune er innbygger undersøkelsen er en god målemetode for området «livskvalitet» Jeg har gjennom intervju fått innblikk i at utsatte barn og familier årlig er med i brukerundersøkelser hvor barn ned til 7 år kan uttale seg. *da vi fikk spørreundersøkelse fikk en unge spørreskjema sjøl og da svarte den: jeg visste ikke at jeg hadde noe med barnevernet å gjøre jeger det noen problema her eller..? mora hadde ikke sagt noe om at barnevernet var i kontakt med familien* . Fagleder barnevern Organisasjonens enheter og tjenesteområder kan bare utvikles når den er i «dialog» med omverden slik som gjennom direkte kontakt og samtaler med brukerne eller ved bruker undersøkelser kan gjøre endringer og justering.

I forhold til innbyggere med spesielle behov derav sosialt utsatte barn og familier i Oppdal gjelder også «livskvalitet» med påfølgende «god folkehelse, stedsutvikling og omsorg» som kriterier som også måles jevnlig. I kommuneplanen til Oppdal sies det i forhold til økonomisk sosialhjelp at «*Økonomisk trygghet er avgjørende for opplevd livskvalitet og helse. Det er påvist sammenheng mellom usunn livsstil og lav inntekt , og derved også helseforhold og levealder. Økonomisk utrygghet kan særlig gå ut over barn som ikke har noen mulighet til å påvirke situasjonen. Langtidsmottakere av sosialhjelp må få en raskere*

utredning og komme over på en mer stabil økonomisk situasjon, som for eksempel uføretrygd. I Oppdal har Nav-reformen bidratt til å få ned antallet brukere som er avhengige av økonomisk sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet og ulike prosjekter i regi av Nav har virket positivt på denne utviklingen» Dette fremviser en positiv utvikling og grunntanke.

I forhold til «omsorg» for utsatte barn, uttrykkes kommune ledelsens holdning og handling i kommuneplanen. I et intervjuet sier tjenesteleder i forhold til økonomi «*det å institusjons plassere en unge kan koste oss 50 tusen i måneden i kommunal egenandel,...de pengene må vi bare ha vi kan ikke la være å gi det fordi det ikke finnes penger....men det kan gå utover andre planlagte tjenester på enhetsnivå...det er en realitet i rådmannens agenda at vi skal holde budsjettet, det er greit å komme til økonomisjefen å si at tiltaket ikke er planlagt og ikke kunne forutsees, og av vi får gehør for å få tilført ekstra midler dersom vi ikke har det på eget disposisjonsfond» Tjenesteleder barnevern. Dette viser at øverste ledelse i organisasjonen stoler på faglig spisskompetanse vurderinger fra sin egen kommuneorganisasjon, og at foreslåtte tiltak er nødvendige for å sikre lovkrav og fremtidig effektivitet.*

Handlingsplan for Oppdal kommune indikerer at innbygger undersøkelsen er en god målemetode for området «livskvalitet» Jeg har utsatte barn og familier som målgruppe og med avhandlingens fokus på sosial ulikhet, blir det gjennom intervju formidlet av fagleder at det i barneverntjenesten årlig er brukerundersøkelser hvor barn ned til 7 år kan uttale seg ...». *Ikke alle vet hva brukerundersøkelse er...og på en undersøkelse skulle det skrives kommentarer, barneverntjenesten skulle snakke med alle ungene- i hvert fall de som var 7 år før vi setter i gang tiltak og vedtak...en mor/far sa at han ikke ville ta den praten... vi må bare respektere det... Fagleder barnevern.*

Dette underbygges av (Backe-Hansen, 2002) som formidler ulike måter å forstå fattigdom blant barn og unge på i en moderne velferdsstat. At fattigdom er et målbart uttrykk for sosial ulikhet, som et moralsk imperativ og som noe skammelig. Den siste innfallsvinkelen har betydning i forhold til utviklingen av kunnskap om hvordan det er å leve med fattigdom i det daglige. Ikke alle som defineres som fattige ønsker å fremstå eller forså seg selv som fattig. Organisasjonens enheter og tjenesteområder kan bare utvikles når den er i «dialog» med omverden slik som gjennom direkte kontakt og samtaler med brukerne eller ved bruker undersøkelser. Et av suksessfaktorene i Oppdal kommune er » *god folkehelse*», Ungdatas undersøkelse fra Nova har gjennomført spørreundersøkelse for ungdom vedrørende helse og livsstil, som omhandler trening, psykisk tilstand, alkohol og mobbing. Hvor f.eks. 6% i aldersgruppa 13-16 år opplever mobbing. Et spørsmål går på om han/hun har blitt utestengt, erta eller mobba på skolen, i fritida ...»*nei... men noen i klassen ble mobba i år, læreren informerte klassen og sa at det hjelper bare å si «hei» for eksempel slik at alle hjelper den som blir mobba, det har hjulpet å ta det opp for hun/han kommer på skolen...ungdom 13-16 år Oppdal. Dette plasserer skolen på kartet ved at mobbing blir tatt på alvor og fulgt opp med et tiltak innenfor psykososialt område. Det fortelles også om tristhet...»kjente på tristhet*

ja...siste høst, sa ikke det til mamma, men det har gått over nå, varte ikke så lenge det bare kom og forsvant...ikke noe spesielt som gjorde det « Undersøkelsen til Nova viste at det var 7% unge med depressivt stemningsleie i aldersgruppa 13-16 år på Oppdal .Det blir ved en statistikk satt fokus på Helsestasjon og skolehelsetjenesten og mulige tiltak fra dette tjenesteområdet.

I det samme intervjuet er det imidlertid spørsmål som omfatter bolig/ boligstandard og det å bo på Oppdal hvor ungdommen sier...*vi leier kommunal leilighet i nærheten av sentrum jeg opplever at leiligheta e gammel kommunal bolig, litt sliten. men alt virke det er ikke feil med noe som jeg vet.* På spørsmål om hvor ungdommer har tilhold ute i Oppdal ...*vi er på butikken, på Domus...Rema på kjøpesentra også på kulturhuset der er det kafe, kino , badeanlegg og masse rart...vi er der på skolen også da vi kan holde til der i friminuttene... jeg er sammen med dem som har samme interessene som meg ..jeg syns det er greit å vokse opp på Oppdal»* Ungdom 13-16 år. Dette omfatter suksesskriteriet « *Stedsutvikling*» hvor innbyggerundersøkelsen har et resultat på *4,9 i forhold til bomiljø og senterfunksjon og 5,3 i forhold til Kommunen som bosted.*(Måleskalaen er 1-6 hvor 6 er beste) Kommunens egne ulike undersøkelser viste høye score på samtlige av de ovennevnte områdene.

4)Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring .

- For at kommuneorganisasjonen i Oppdal skal nå sine mål er den avhengig av at de ulike nivå, politisk og administrativ ledelse rådmann enhetsledere og fagledere, samt medarbeidere innen de ulike fagområdene opprettholder dialog og relasjoner i forhold til hverandre.
- Arbeidet må forholde seg til det planverket som er vedtatt og som styrer kommunen.

Kommune sektoren er utsatt for ulike former for press fra ulike aktører. Forventningspress, legitimitetspress, og sentraliseringspress samt press som skyldes de generelle samfunnsendringer. Jakten på ulike løsninger kan oppsummeres i forhold til : kostnadseffektivitet, resultateffektivitet, tjenestekvalitet og brukertilfredshet, og i forhold til demokrati/engasjement/folkelig medvirkning (Torsteinsen 2006)

Modellens operative frihet innebærer et stort handlingsrom for enhetene og enhetsleder som omfatter mange områder, personal, økonomi, kultur, med innsnevring i synet som tradisjon kan gi-eks. forvaltningskultur. Økt operativ frihet og fristilling for enhetene med avgrensede resultatkrav vil utløse og stimulere positive og menneskelige og organisatoriske prosesser dermed bedre resultat, medvirkning til demokrati . Oppdal kommune har innført resultatledelse som verktøy for styring og utvikling. Kommunen fokuserer på resultater som måles og dokumenteres. Det øverste leddet i plansystemet er kommuneplanen, denne gir føringene for langsiktig utvikling. Planens samfunnsdel fokuserer på hvilke strategiske mål som Oppdal skal strekke seg etter de neste 12 årene. Arealdelen viser ulike byggetiltak som kan tillates i ulike områder. Handlingsprogrammet er en årlig revisjon og der fremkommer det hva kommunen skal prioritere de neste fire årene. Årsbudsjettet viser gjennomføringen av

tiltak. For at organisasjonen skal nå sine mål er den avhengig av at de ulike nivå, rådmann enhetsledere og fagledere, samt medarbeidere innen de ulike fagområdene opprettholder dialog og kommuniserer i forhold til hverandre

Oppdal kommune/ansatte

For at Oppdal som kommune skal kunne innfri målene som er satt har rådmannen innarbeidet mål og indikatorer for a) samfunnsdimensjonen- «*livskvalitet*» og for b) organisasjonen – «*tjenestekvalitet, medarbeidertilfredshet og økonomi*». Dette skjer gjennom medarbeiderundersøkelser, noen årlig og andre hvert annet år. Dette er koblet til tjenestenes egenart og lovkrav. Et moment er den store oppdelingen og de mange enhetene som representerer ei stor koordinerings utfordring for rådmannen. Livskvalitet for medarbeiderne fremkommer gjennom Oppdal kommunes verdier, hvor resultat synliggjøres gjennom jevnlig medarbeiderundersøkelser. Ved å se forskningsspørsmålet i lys av institusjonell teori kan en se kommunen som organisasjon i en helhet. Institusjonell teori viser at den indre kulturen i organisasjonen med oppleste normer og verdier setter begrensninger på medarbeidernes atferd. Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring. ...»*det er nok større trykk på å være fleksibel i denne organisasjonen, du blir tvunga til det på en annen måte...og folk ser ting fra en annen synsvinkel og det virker disiplinerende på hverandre, det er flere til å tenke og som kan stille andre typer spørsmål ut fra sin synsvinkel og virkelighet... de er nødt til å holde seg til strukturen.*». Enhetsleder . Jeg sammenfatter dette til å fokusere på samarbeid og finne løsninger i felleskap samt helhetstenkning som avgjørende for utviklingen av enheten Helse og familie. Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring. For at kommune organisasjonen i Oppdal skal nå sine mål er den avhengig av at de ulike nivå, politisk og administrativ ledelse rådmann enhetsledere og fagledere, samt medarbeidere innen de ulike fagområdene opprettholder dialog og relasjoner i forhold til hverandre.

Kommuneorganisasjonen forsøker også å tilpasse seg verdiene, reglene og kravene i de eksterne omgivelsene for å oppnå legitimitet og støtte utenfor. (Selznick 1948, 1957 i Christensen) Erfaringen viser at en formelle organisasjonsgrense faktisk virker som en kommunikasjongrense (for eksempel Egeberg 1989, Jacobsen og Thorsvik2002). Etter som tida går vil resultatenheten bli den viktigste rammen rundt de ansattes daglige gjøremål, sannsynligvis sterkere tilknytning enn til resten av organisasjonen. Det felles ytre kravet til enheten vil bidra til et ekstra indre samhold. Dette bidrar til utvikling av» vi og de» tenkning, konkurranse og rivalisering. *Strukturelle* endringer i prosess betyr atferdsendringer, hvor struktur og kultur er styringsmekanismer. Dette vil stimulere til følgende : økt motivasjon og ansvarsfølelse, økt kostnadsbevissthet og sparsommelighet, økt oppfinnsomhet sterkere resultatorientering, sterkere brukerorientering, kvalitetsheving, økt beslutningseffektivitet, mentalitets og identitetsforandringer, utvikling av en ny kultur i kommunen.

I intervju formidler enhetsleder Helse og familie omkring sin deltakelse på arenaer hvor beslutninger fattes at... « *de store linjene ble drøfta i gruppa med rådmann og økonomisjef, den endelige beslutningen var det politikerne som tok maktforskyvningen avhenger av temperaturen mellom politikerne og administrasjonen også administrasjonen tenker at politikerne er for detaljstyrt, og politikerne tenker at det er administrasjonen som bestemmer alt.* » Tidligere enhetsleder

Enhetsleder ved Helse og familie underbygger i intervjuet sin rolle i denne modellen, med operativ frihet - i intervjuet fremkommer det ,hvordan hun beskriver den tildelte makten og den påfølgende myndigheten- balansen mellom makt og myndighet. « *... jeg hadde jo nesten all makt og myndighet, hadde ikke noe klientutvalg i Oppdal kommune alt var lagt på mine skuldre, opplevde ikke at det var problematisk.* » Enhetsleder

« *vi er sammen med enhetsleder enige om hva som skal tas med videre, stor oversikt på det Tjenesteleder Vi har for lengst forlatt ideen om at noen sitter på hele løsnings tenkningen.. i det store og hele er det enhetslederen som er kromtappen* » Tjenesteleder. Relasjonsbygging og lang tids kjennskap til hverandre som personer og som fagpersoner i avklarte roller, bidrar til å styrke lederrollen som enhetsleder innehar. Dette viser sammenhengen i planarbeidet i Oppdal kommune, og gjennom dette hvordan organisasjonens kommunikasjon, samarbeid og relasjoner må spille sammen. Med fokus på Helse og familie har enhetens tjenester beslektede tjenesteområder. De kan sees på som samlet under en «humanistisk» paraply, men er likevel ulike. « *Jeg tror organisering av tjenestene er viktigere enn resultatenhetsmodellen for organiseringa av min tjeneste i barnevernet* » Tjenesteleder De må forholde seg til forskjellige lovverk og ulike faglige kriterier i sine vurderinger. Intervju synliggjør at de i sitt samarbeid kan se over faggrensene og samhandle, samarbeide helhetlig innad i enheten.

Kommunens styringskapasitet utfordres i dag . Den kraftige veksten i kommunens oppgaver og ressurser stiller store krav til evnen å ta politiske beslutninger. Spesielt i mediefokuserte saker. Folket stiller større krav til resultatoppnåelse og kvalitet, og til folkevalgt ledelse av velferdstjenestene. Vedrørende effektivitet krever dette en politisk ledelse som kan gjennomføre omstillinger selv ved motstand blant ansatte og berørte brukerinteresser. (Hagen og Sørensen, 2008) Ved intervju fremkommer det at både tjenesteledere og enhetsleder er fornøyde med den friheten de har til å kunne prioritere innenfor både enhet og tjenesteområder ..dette underbygges ved « *min deltakelse er primært knytta til enhetsleder, vi har møter ganske jevnlig hvor vi organiserer oss innad og vurderer hva vi skal vektlegge og legge trykk på fremover i budsjettsammenheng eller handlingsprogrammet* » Fagleder barnevern

Tjenestemottakere /innbyggere

I Oppdal har det vært en politisk sak som omhandler skolenedleggelse. Opp mot kommuneplanens mål med «livskvalitet» og suksesskriteriene «stedsutvikling, omsorg og god folkehelse» berører de to første forholdet til barn. Dette kan vurderes til at politikere bruker sin politisk makt til å endre på fortolkningen og bruken av styringsdokumenter. . Det

fremkommer i intervju tanker omkring negative endringer for barn, endringene består i å bli befraktet med buss da de mister sin lokal skole, i tillegg er det også vedtak om bosetting i alle skolekretser, dette berører to av suksessfaktorene både god omsorg og stedsutvikling
....«politikerne truer med skolenedleggelse og er sentrumsfokusert- de ser et sterkt sentrum og næringsutvikling. , dette mot en gruppe som slåss for bygda skolen. .de ungene dette omhandler skal kjøres rundt for sin skolegang « Arbeidet må forholde seg til det planverket som er vedtatt og som styrer kommunen.

5)Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under

- I forhold til kommuneorganisasjonen er det slik at resultatene bedres først når struktur endringer gir utslag i kultur.
- Det ligger forventningene om økonomisk gevinst, økt kostnadseffektivitet.
- I forhold til innbyggerne og tjenestemottakerne er det stor gevinst når tjenesteområdene kan fremvise samarbeid og helhetstenkning i sin tjenesteproduksjon

Oppdal kommune/ansatte

«da tenker jeg at vi dreiv veldig kostnadseffektivt, det var hverken flere eller færre budsjettoverskridelser for æ dreiv ikke med slikt. Jeg var en lojal sjef, men det trur jeg ikke hadde noen innvirkning på budsjettoverskridelser-« tidligere enhetsleder.

Effekter og resultater ved resultatenhetsmodellen er forventningene om økonomisk gevinst, økt kostnadseffektivitet og gjenvunnet og stabilisert budsjettbalanse .Erfaringene tilsier at det er betenkeligheter med hvordan så mange(antall) resultatenheter vil virke inn på samordning og samarbeid., at det skaper problemer med å administrere mange enheter. Videre at den enkelte enhetene blir seg selv nok. At resultatenhetsmodellen gir utfordringer for det interne samarbeidet og den overordna styringen og samordningen. (Torsteinsen. 2006)

Hvilke endringer er det i helhetstenkning, informasjonsutveksling og samarbeid mellom enhetene, hvordan er relasjonene mellom enhetene og utviklingen over tid?

I intervju formidler tjenesteleder av annenhånds informasjon at det» i rådmannens stab er sentralt i helhetstenkningen mellom enhetslederne og sier at det går bra... helt til det begynner å knipe seg til mot budsjettet... da blir enhetslederne seg sjøl nærmest igjen»

Økonomi er en styrende faktor . I Oppdal fremkommer det i intervju at det er opplevs som en rimelig stor frihet i enheten Helse og familie og innad i de ulike tjenesteområdene til å prioritere og omprioritere. Det som er viktig for alle enhetene i kommunen er økonomiaspektet-det å holde budsjettet.

Tjenestemottakere/innbyggere

Samarbeid og helhetlig tekning gir tjenestemottakere som er avhengige av tjenester fra ulike tjenesteområder en bedre kvalitet på tjenestene, da medarbeiderne på tjenesteområdene ser over faggrensene i et helhetlig og samarbeidende perspektiv. I intervjuet med tjenesteleder for barnevern fremkommer det en type samarbeid som vitner om helhetstenkning og fleksibilitet

« Et eksempel er at vi nå gjennomfører foreldreforberedende kurs sammen med fysioterapeuter, helsestasjon ,jordmor sexolog dels som de gamle svangerskapskursene. Det tror jeg er en del av den tenkningen av at vi har deler av løsningen sammen .Måten å organisere oss på er den største forskjellen, ikke organisasjonsmodellen» Tjenesteleder barnevern. I forhold til innbyggerne og tjenestemottakerne er det stor gevinst når tjenesteområdene kan fremvise samarbeid og helhetstenkning i sin tjenesteproduksjon.

6)Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp ved analyse og omstrukturering.

- I sin rolle som arbeidsgiver er driften i Oppdal kommune tuftet på verdibasert ledelse.
- Ved evt. omgjøring fra 2 nivå til 3 nivå» flat struktur vil det skapes forvirring i et tidsrom ,før nytt ledersjikt er innarbeid.
- Medarbeiderundersøkelser plasserer organisasjonen med høye score.
- Det er fokus på en endring i kultur innad i organisasjonen , noe som betyr forandringer i verdier, normer, mentalitet og identitet hos medarbeiderne i organisasjonen som skal øke samarbeid og helhetstenkning, lik enheten Helse og familie.
- Utdanningsnivået krever frihet til større selvbestemmelse og skjønnsvurdering, uklare mål krever strukturelle tilpasninger, og at usikre og skiftende omgivelser krever omstillingsdyktige tilpasninger.
- Ved interkommunalt samarbeid vil f.eks. størrelsen på organisasjonen påvirke den formelle strukturens egenart
- Innenfor enhetsleders rammer ligger det i resultatenhetsmodellen en beslutnings - myndighet som kan brukes gjennom den operativ frihet, til å formulere et overordnet mål som det kommunale arbeidet i enheten skal ha for barn og unge.

Utflating og prosess: Omfattende overføring av beslutnings myndighet fra strategisk til operativt nivå, gjør at for eksempel enheter som ivaretar de humanistiske tjenesteområdene, har en forventning om større operativ frihet (enn det realiteten viser.) (Torsteinsen 2006) *Oppdeling/fristilling* Resultatenhetsmodellen er prega av den sterke oppsplittinga av kommunal forvaltning. Innenfor humane tjenesteområder , stilles det høye krav til kompetanse for å drive tjenestetilbudet (eksempelvis barnevern). Muligheten til på rekruttere kvalifisert arbeidskraft avhenger av at en har en viss minimumsstørrelse på fagmiljøet, dette vil kreve enten en kommunebefolkning av en viss størrelse, med dertil antall stillingshjempler- eller interkommunalt samarbeid(Hagen og Sørensen 2008). (Klefbeck og Ogden 1995) nevner gråsonesaker som utfordrende da barn og unge de kan bli stående uten tilbud fordi ansvarsfesting av oppgavene er uklar. Det kan videre være tilfeldig hvor barn og unge får sitt tilbud når det ikke forefinnes en diagnose med en adressert merkelapp om hvilket fagområde som har ansvaret for oppfølgingen.

Oppdal kommune/ansatte

Oppdal kommune fremholder følgende verdier som arbeidsgiver: godt arbeidsmiljø, systematisk nærværarbeid, gode utviklingsmuligheter, nytenkning og innovasjon for å møte omstillingsbehov og heltidskultur som sine *kritiske suksessfaktorer*. *Arbeidsgiver strategien* baserer seg på verdibasert ledelse og medarbeiderskap, åpenhet og etikk, lærende organisasjon, attraktive, inkluderende og helsefremmende arbeidsplasser, god og effektiv drift. «I medarbeiderundersøkelse rapporteres det på en samlet vurdering i forhold til motiverte medarbeidere, samarbeid og lederskap i hele organisasjonen. Ved siste måling(2013) hadde kommunen et meget godt resultat på medarbeidertilfredshet, en score på 5, og en betydelig fremgang på 0,3 poeng fra 2011.» (Handlingsplan 2015-2018)

I sin rolle som arbeidsgiver baseres driften på verdibasert ledelse, medarbeiderundersøkelser plasserer organisasjonen i forhold til score.

«Oppdal kommunes viktigste oppgave og målsetting er å legge grunnlag for at alle skal oppleve **god livskvalitet** i Oppdal « dette sier kommuneplanen, dette gjelder for de tilsatte i kommunen også. I sin rolle som arbeidsgiver er driften i Oppdal kommune tuftet på verdibasert ledelse. Medarbeiderundersøkelser plasserer organisasjonen i forhold til score. Det er fokus på en endring i kultur innad i organisasjonen, noe som betyr forandringer i verdier, normer, mentalitet og identitet hos medarbeiderne i organisasjonen som skal øke samarbeid og helhetstenkning, lik enheten Helse og familie. Utdanningsnivået krever frihet til større selvbestemmelse og skjønnsvurdering, uklare mål krever strukturelle tilpasninger, og at usikre og skiftende omgivelser krever omstillingsdyktige tilpasninger. Ved interkommunalt samarbeid vil f.eks. størrelsen på organisasjonen påvirke den formelle strukturens egenart I forhold til barneverntjenesten i Oppdal kommune ble opprettet interkommunalt samarbeid med barneverntjenesten og Nav-kontoret i Rennebu kommune. Kaupang agenda sier at «Interkommunalt samarbeid er mest interessant for små kommuner med liten kompetanse. Det å utvikle egne dataløsninger, driftsrutiner, håndbøker og opplæringstiltak koster omtrent like mye i alle kommuner. Men også for store kommuner er det mye å hente. De faste utviklingskostnadene merkes for alle kommuner som vil drive på det kvalitetsnivået som staten, kundene og politikerne forlanger.«Interkommunalt samarbeid er en meget interessant teknikk for utvikling. Det sitter samme typen fagfolk i alle kommuner. De skal utføre de samme oppgavene. De har ofte et lite fagmiljø i egen kommune. Ved å sette seg sammen med nabokommunene kan fagmiljøet mangedobles over natten. Det er opplagt at det kan komme mye nytenkning ut av slike møter. Hvis man i tillegg klarer å utnytte stordriftsfordelene i interkommunalt samarbeid, kan utviklingsarbeid gå mye raskere. Forutsetningen er selvsagt at hver deltager legger kjepphestene til side og vil tilpasse seg til standardiserte» løsninger. [http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf\(Aganda Kaupang\)](http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf(Aganda%20Kaupang))

(Bolman og Deal 2003) sier at det å finne system i forhold til roller og relasjoner som fungerer tilfredsstillende er en vedvarende kamp likedan de strukturelle dilemmaer og vanskelige avveiningene uten enkle fasitsvar for i en organisasjon vil medarbeidernes styrker og

svakheter utgjøre noe av dette bildet. I dette ligger det f.eks. egenskaper hos de ansatte hvor utdanningsnivået krever større selvbestemmelse og skjønnsvurdering, at uklare mål krever strukturelle tilpasninger, at usikre og skiftende omgivelser krever omstillingsdyktige tilpasninger. Videre at størrelsen på organisasjonen påvirker den formelle strukturens egenart. (Bolman og Deal 2003)

Tjenestemottakere/brukere

Innenfor enhetsleders rammer ligger det i resultatenhetsmodellen en beslutnings - myndighet som kan brukes - en makt i regi av operativ frihet ,til å formulere et overordnet mål som det kommunale arbeidet i enheten skal ha for barn og unge.

(Klefbeck og Ogden 1995) gir et eksempel på at dersom en skal formulere et overordnet mål for arbeidet i en slik enhet, kan det naturlig knyttes til barn og unges sosial nettverk og kompetanse. Et nettverk som er støttende, problemløsende og atferds endrende er en nødvendighet for at barn og unge skal kunne *fungere uten å være avhengige av offentlige tiltak. Det perfekte finnes ikke men et sosialt nettverk med visse kvaliteter.* Når en familie for eksempel opplever problemer med et barn i hjemmet kontaktes først slekt ,venner og naboer. Dersom dette ikke fungerer søkes det hjelp hos offentlige fagområder. Hovedinnsatsen for tjenesteområdene burde vært å reetablere et naturlig sosialt nettverk slik at det kunne tre støttende og problemløsende til med et minimum av profesjonell innsats. Slik er det beklageligvis ikke. Når det naturlige nettverket mangler eller fungerer dårlig overtar offentlige hjelpeinstanser i skole, helse , barnevern og Nav. Det å utvikle og bygge sosial kompetanse krever et sosialt nettverk som signalerer klart hva slags kompetanse barn trenger. De profesjonelles oppgaver i dette nettverket vil være å mobilisere denne støtten og kontrollen og ta seg av veiledning, opplæring og kortsiktig behandlingsinnsats overfor de som har behov for det. Det bør være et tiltaksnettverk av en viss størrelse, der alle kjenner alle og deltakerne stiller opp for hverandre og informasjonen flyter lett mellom fagområdene Dette underbygges av (Klefbeck og Ogden 1995) som viser til *kompetanseperspektivet* i økologisk teori. Den sier at sosial kompetanse defineres som kunnskaper, ferdigheter , holdninger(inkludert motiver) som barn trenger for å mestre de viktigste miljøer som det kan forventes å møte i det sosiale miljøet som de er en del av, samtidig som trivsel og videre utvikling fremmes (Garbarino 1985) av resultatenhetsmodellen i forhold til organisasjonsstrukturen kan i mitt eksempel omhandle økonomisk gevinst, men også «livskvalitet» og «god omsorg» som Oppdal satser på. På kort sikt vil forbruket i form av økonomi ved bruk av personalressurser, igangsetting av tiltak, økonomiske tilskudd øke, men på lang sikt vil denne innsatsen være en investering, som bidrar til at unge mennesker kan utvikles til å bli positive bidragsyttere for samfunnet.

7.1. DRØFTING

HVILKE FAKTORER I DEN KOMMUNALE ORGANISASJONSSTRUKTUREN VEKTLLEGGES I KOMMUNER SOM HAR INNFØRT MODELLEN?

« I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet? »

1) Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål

(Øgård 2000) sier at ved flat struktur endres rådmannsteamets lederrolle fra styring og rådgivning til veiledning. Relasjonen mellom rådmann og enhetsleder er svært sentral, faktisk betegnet som drivmekanismen i modellen.

I dette ligger det at struktur og kultur er dominerende. (Bolman og Deal 2003). Endring av innhold i sentrale lederroller medfører at medarbeidere med lang fartstid i en kommunal organisasjon må «skifte hatter». På ledernivå må veiledningen vektlegges fremfor styringen. Dermed om enhetsleder blir gitt mulighet, til å ta bruk styringsrommet som ligger i den operative friheten til å styre økonomi, fag og personal. Svakheten i modellen ligger her knyttet til tvetydigheten og balansen mellom desentralisering og sentralisering, myndiggjøring og ansvarliggjøring, desintegrasjon og integrasjon, dette omhandler paradokset mellom frihet og styring. (Torsteinsen 2006) Med utgangspunkt i Oppdal kommunes planverk i inneværende periode, vektlegges den *symbolske forståelsen* av resultatenhetsmodellen. Kommuneplanens overordnede mål er satsing på « god livskvalitet ». Kulturen som utvikles og får fotfeste både i enheten og i organisasjonen er avgjørende. En etablert forvaltningskultur kan øve innflytelse på relasjoner, forventninger og på selve reformideen. Enhetsleder for Helse og familie tar hånd om økonomi og personal, faglederne har fagansvaret. Ansattes kulturelle uttrykk i Helse og familie er *samarbeid og helhetlig tenkning*. Dette gir utslag for enkeltindivid og familier som har kontakt med enheten ved at de raskt får hjelp dersom barna og familiene avklares til å ha hjelpebehov.

2 Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering

Planverket fordrer gode resultater i en organisasjonen hvor kommunikasjon, samarbeide og relasjoner trekker i samme retning. Kommuneplanen i Oppdal har «livskvalitet» som mål for alle i kommunen, også tjenestemottakerne de sosialt utsatte. Det er nødvendig med spesialisering av tjenester, men også samarbeid over faggrensene og mellom tjenesteområder slik som i Helse og familie hvor beslektede tjenesteområder er samlet under en «humanistisk» paraply men likevel med ulike tjenester. «*Det tror jeg er en del av den tenkningen av at vi har deler av løsningen sammen. Måten å organisere oss på er den største forskjellen, ikke organisasjonsmodellen*» Tjenesteleder Det betyr at endringer i formell struktur ikke nok, det må til en endring i kultur også. Kulturelle endringer er kompliserte og tar mye lengre tid enn de strukturelle. Kultur kan også påvirke, forandre og forsinke reformer. Min erfaring er

at sosialt utsatte brukergrupper, ikke synes og høres på linje med andre tjenesteområder i kommune- organisasjonen. Ved en resultatenhetsorganisering vil ulike hjelpebehov fanges opp, dersom det er samarbeid og helhetlig tenkning mellom tjenesteområdene. I motsatt fall vil det i enheter uten nødvendig styring og eller kontakt med rådmannsnivå, oppettes privat praksis med egne lover og vurderinger, og da kan » bad case» slå skeivt mot utsatte brukergrupper, som ikke er synlige nok til å gjøre seg gjeldende i kommuneorganisasjonen.

3)Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen

I Oppdal kommune i Helse og familie gir det motivasjon og inspirasjon ved å se ting i sammenheng, samhandling og samlokalisering med hverandre, dette har skapt «vi- følelse» og helhetstenking å være en del av noe større, det å jobbe på tvers i team- skaper slik jeg tolker det felles forståelse og styrket samhold både i Helse og familie og i Nav kontoret. En fare i dette er at enheten kan bli seg sjøl nok og at en formell organisasjonsgrense fort blir en kommunikasjonsgrense som skaper «vi og de» tenkning, konkurranse og rivalisering. (Jacobsen og Thorsvik 2002.) Enhetsleder må samarbeide og bygge relasjoner både over og på enhetsnivå, det er avgjørende for å lykkes i rollen som enhetsleder. Enhetslederens utforming av egen rolle påvirkes av den forståelsen av hvilket handlingsrom han/hun har. Det at medarbeidere får mulighet til å utvikle og bygge relasjoner i forhold til hverandre gir gode resultat. Ulike brukerundersøkelser og direkte kontakt med brukerne gjør at organisasjon og tjenesteområder kan gjøre endringer og justeringer. Det at kommunens egne ulike undersøkelser viste høye score på samtlige av de ovennevnte områdene, betyr ikke at alle i Oppdal ha svar på skjemaene og at alle har det bra.

4)Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring

For at kommunen skal nå sine mål gjennomføres bl.a. medarbeider/ brukerundersøkelser, for brukerperspektivet er viktig i resultatenhetsmodellen.

Med denne modellen, er organisasjonen også avhengig av at politisk og administrativ ledelse og at de ulike fagområdene opprettholder nødvendig dialog og relasjoner i forhold til hverandre. Dette er i teorien et mål å strekke seg mot. Hva som skjer i praksis kan være slik som i principal-agent-teori hvor det snakkes om «*hidden acton*» og «*hidden information*», at lederen ikke er i stand til å observere medarbeidernes atferd, og at lederen ikke har innsikt i medarbeidernes kunnskaper om egen jobb. Det at enhetsleder i en kommune ikke kan se hvordan den enkelte fagleder utfører sine oppgaver, og faglederen ikke kan se hvordan den enkelte saksbehandler, veileder, behandler takler sin jobb. (Busch m.fl. 2011) Dette kan skyldes mangelfullt system for resultatvurdering, og at konsentrasjon i stede omhandler overordnede planer og visjoner. (Torsteinsen 2006) . Det vil hele tiden være ulik agenda, for politikere, for administrasjonen og for innbyggerne. Det at politikere og tjenestenivå i dag ikke har dialog og kontakt medfører tap av masse informasjon som kunne kommet

tjenestemottakere til gode. Dagens vanntette skott mellom administrasjon og politisk nivå er isenesatt for å styrke makten og fremstår som et maktmiddel for den øverste politiske og administrative ledelsen. Reformen er et forsøk på å styrke overordnet styring og koordinering men i tillegg også å tvinge frem en sterkere brukerorientering. En kommuneorganisasjon er en arena for interessekamp mellom ulike aktører, både i og utenfor organisasjonen da rettes interessekampen mot de iverksettingsproblemene som forventes vil komme. Ved en slik forståelse er det redusert makt til enhetsledere og styrking av det sentrale nivåets makt. Dette blir spesielt betenkelig når styringen skal komme fra rådmannen som skal fungere som leder. Et moment er den store oppdelingen og de mange enhetene som representerer ei stor koordinerings utfordring for rådmannen. Det som er kritisk er at rådmannen ikke har kapasitet til å holde den jevnlige kontakten med alle enhetene. Rådmannen er i tillegg svært avhengig av informasjon fra tjenesteprodusentene. Dette har skapt en kunstig situasjon med flat struktur –resultatenhetsmodellen, og et maktsenter på øverste administrative og politiske nivå som er skadelig for demokratiet. Ved å se forskningsspørsmålet i lys av institusjonell teori kan en se kommunen som organisasjon i en helhet. Institusjonell teori viser at den indre kulturen i organisasjonen med oppleste normer og verdier setter begrensninger på medarbeidernes atferd. Kommuneorganisasjonen forsøker også å tilpasse seg verdiene, reglene og kravene i de eksterne omgivelsene for å oppnå legitimitet og støtte utenfor. (Selznick 1948, 1957 i Christensen)

5)Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under

Kommuneorganisasjonen bedrer resultatene først når struktur endringer gir utslag i kultur. Det ligger forventningene om effekter og resultater ved resultatenhetsmodellen om økonomisk gevinst, økt kostnadseffektivitet og gjenvunnet og stabilisert budsjettbalanse.

Måleindikatorene som benyttes er imidlertid en utfordring i forhold til resultatenhetsmodellen. Dette da resultater skal måles jevnlig men måleredskapet er feilaktig-«en får det en måler» Dette jobbes det med og imellomtiden inntil noe annet og mer forutsigbart enn mange av dagens indikatorer kan benyttes, brukes budsjetttramma, det å holde budsjettet er viktig for alle enhetene i kommunen. I forhold til innbyggerne og tjenestemottakerne er det stor gevinst når tjenesteområdene kan fremvise samarbeid og helhetstenkning i sin tjenesteproduksjon. Bedre kvalitet på tjenestene er resultatet når medarbeiderne på tjenesteområdene ser over faggrensene i et helhetlig og samarbeidende perspektiv .

6)Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp ved analyse og omstrukturering.

Oppdal kommune har tuftet verdigrunnlag og videre styring og ledelse på verdibasert ledelse. God livskvalitet er målet for kommunen. Medarbeiderundersøkelser plasserer organisasjonen med høye score. Samarbeid og helhetstenkning er målet for organisasjonen og praktiseres i stor grad i enheten Helse og familie. Utdanningsnivået i kommunen krever frihet til større selvbestemmelse og skjønnsvurdering, dette gis det rom for. Enhetsleders rammer kan f.eks. brukes gjennom den operativ frihet, til å formulere et overordnet mål som det kommunale

arbeidet i enheten skal ha for barn og unge. Rollen som enhetsleder har generelt i kommuner en forventning om større operativ frihet enn det realiteten viser. (Torsteinsen 2006) I forbindelse med barn og unge kan det videre være tilfeldig hvor barn og unge får sitt tilbud når det ikke forefinnes en diagnose med en adressert merkelapp om hvilket fagområde som har ansvaret for oppfølgingen. Dette kan være utfordrende i resultatenhetsmodellen. Alle enhetene ønsker best mulig resultat. Når det f.eks. kommer et barn med sammensatte vansker til kommuneorganisasjonen er det vesentlig om det er barnehage, skole, barnevern, helsestasjon som fanger opp problematikken. Den som « får » barnet med en diagnose får også utgiftene gjennom forbruk av ressurser. (Klefbeck og Ogden 1995) nevner gråsonesaker som utfordrende da barn og unge de kan bli stående uten tilbud fordi ansvarsfesting av oppgavene er uklar.

Hovedfunn: Forankring av verdier i ledelsen viser sammenheng i forhold til organisasjonens mål (planverk) problemløsning og samspill.

Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid, samhandling og helhetstenkning.

8. ANALYSE-SOSIAL ULIKHET

HVILKE FAKTORER I RESULTATENHETSMODELLEN KAN MIDVIRKE TIL AT SOSIAL ULIKHET ØKER?

«I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?»

Ser en temaene- sosial ulikhet og kommunal organisering hver for seg ,kan de umiddelbart oppleves som helt adskilte områder. I grensegangen mellom kommunal organisering og reproduksjon av sosiale ulikheter, gir det imidlertid ulike utslag for en bestemt gruppe kommunale tjenestemottakere , de sosialt utsatte barn og unge. I møte med «det offentlige» kommunen, hvor det er fokus på organisering- effektivitet, delegering-operativ frihet og målstyring- økonomi,. Dette vil for tjenestemottakeren i praksis bety om det ytes hjelp, hvor snart dette kan skje og hvor mye og hvor lenge og på hvilke områder hjelpen skal gis. Gjennom ledelse-både politisk og administrativt, er disse økonomi-faktorene med stor sannsynlighet vesentlige og aktuelle bidragsyttere til at ulike fenomen som bygger opp under, sosial ulikhet faktisk øker i Norge.

(Torsteinsen 2006) viste i sin analyse i avhandling funn vedrørende resultatenhetsmodellen, som hadde ført til *ulikheter i tjenestetilbudet og personalpolitikken*. Han avdekket 6 svakheter ved reformen som tar jeg med videre inn min egen forskning .

Mesteparten av det tradisjonelle kommunale selvstyre er avløst av økende partnerskap og samstyre mellom nivåene (Strand 1985og Bukve1997) Det er i flg. (Hagen og Sørensen 2001) staten som sitter i førersetet når det gjelder økonomi. Kommunene og fylkeskommunene må finne seg i å være «statstjenere» (Balderheim 1987) selv om friheten til å velge organisasjonsform, arbeidsmåter og arbeidsmetoder er større , ikke minst etter at den nye kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993.

- Få mer tjenesteyting ut av hver krone- bedret økonomi
- Behov for omstilling i forhold til ytre og indre utfordringer, kulturelle fordeler samt økt omdømme
- Øke effektiviteten i organisasjonen

(Torsteinsen 2006)

I forhold til *Oppdal kommune* fremkommer det at enheten i stor grad har utviklet *en felles plattform i forhold til forvaltningskultur og praksis, hvor samarbeid og helhetlig tenkning inngår*. Sammen med de andre tjenesteområdene opplever de at er det er *mer effekt gjennom bedre og tettere samarbeid med de som de naturlig er organisert sammen med*. Med fokus på hele mennesket. Dette fortøner seg positivt i ulike sammenheng hvor flere tjenesteområder må samhandle. I Oppdal kommunes handlingsplan formidles systematisk oppfølging av forbedringsforslag og håndtering av avvik inngår som et viktig element i virksomhets - styringen. Jeg har i denne utredningen sett på resultatenhetsmodellen. I flg.

(Torsteinsens 2006) empiriske analyse fremkom følgende funn omkring denne modellen:

- **Styrker ved reformen:**

- reformen må karakteriseres som en vellykket administrativ reform
- fremskritt i forhold til tidligere administrativ organisering
- det er handlefriheten på operativt nivå som stimulerer og gir mening

Effekten av ovennevnte er at organisasjonen fungerer bedre, oppnår bedre resultat og bedre administrativ koordinering.

- ***Svakheter ved reformen:***

- Utredningsarbeidet før igangsettelse av reform ikke har ikke vært vurdert nøye nok.
- Det har heller ikke vært vurdert behov for opplæring av enhetsledere.
- Mangelfulle system og rutiner for resultatvurdering har gjort kontrollarbeidet umulig, det eneste som har vært håndfast har vært det «å holde budsjetttramma» kanskje det eneste og viktigste.

I tillegg til de nevnte viser han til 6 ulike punkter som han betegner som svakheter ved reformen, og disse skal jeg følge videre i analysen:

- ***mer enn halvparten av enhetslederne vurderte å slutte i sine stillinger***

Enhetslederne hadde i flg. (Torsteinsens 2006) avhandling vurdert å slutte i sine stillinger først og fremst pga. stram økonomistyring kombinert med dårlig kommuneøkonomi. Det at stram økonomistyring oppleves som en innskrenking i enhetsleders operative frihet og en trussel mot hele reformen. Sett opp mot makt og interessentperspektivet forventes den operative friheten å være begrenset og lite reell. Strategisk nivå kan overfor det operative nivået forbeholde seg retten til å gripe inn, uten at enhetene er forberedt på det. Da må planer endres grunnet gjentatte nedskjæringer i budsjettet, eller grunnet andre økonomiske reguleringer. Maktspill med allianser og grupperinger kan være bakteppet.

I Fra Oppdal kommune er det også høstet erfaringer omkring økonomifokuset.

«kostnadseffektivitet er det fokus på uansett, også politisk dersom det kniper med budsjettet, så vil en prøve å øke effektiviteten. Det er ikke en eneste som har en vettug tanke om hvordan det skal gjøres.... Det skal spares 150 tusen uten at det blir sagt hvordan det skal foregå»...Fagleder

I forhold til enheter i en kommune organisasjonen som omhandler målgruppa utsatte barn og unge og deres familier kan Et moment som er vesentlig og som fremkommer i (Torsteinsen 2006), er at kvaliteten på resultatmålesystemet og dermed resultatdata blir avgjørende for den strategiske styringen i bedriftsmodellen. Det å måle og fortolke deres kvalitative preg er noe av det vanskeligste også det å finne valide resultatkriterier og indikatorer. Det er vanskelig for ved å benytte feile indikatorer, resulterer det i uheldige konsekvenser—«en får det en måler». Dette underbygges av (Buch et.al. 2011:211) som sier videre » *Det kritiske spørsmålet er om vurderingene er gode nok. Gir de et korrekt bilde av effektivitet og kvalitet...vi antar at i en del situasjoner er det vanskelig å foreta korrekte*» Dette medfører med stor sannsynlighet, skeivfordeling av ressurser i den kommunale organisasjonen. Dette kan i tillegg til uriktige og feiltolkede måleindikatorer omhandle enhetslederens dilemma/ problemer med å prioritere og fordele ressursene.

I forhold til Oppdal kommune hadde det vært bytte av enhetsleder på Helse og familie i 2013. Enhetsleder formidlet i intervju at **organisasjonen vokste**, jeg tolket det til at dette var årsaken til at hun sluttet som enhetsleder. «*Da jeg slutta hadde jeg ansvaret for 44 stykker som jeg var nærmeste leder for, det var etter ønske fra de ansatte, men det ble etterhvert krevende når vi blei så mange.*» Tidligere enhetsleder. I dette kan det også ligge moment fra (Torsteinsen 2006) generelle negative funn om at utredningsarbeidet før igangsettelse av reform ikke har vært vurdert nøye nok. Det har heller ikke vært vurdert behov for opplæring av enhetsledere. Mangelfulle system og rutiner for resultatvurdering har gjort kontrollarbeidet umulig, det eneste som har vært håndfast har vært det «å holde budsjetttramma» kanskje det eneste og viktigste.

- **videre at» flat struktur» ikke er så flat men har mange utgaver.**

Den organisasjonsstrukturen er ikke så flat som både «flat struktur» og «tonivåmodell» utgir seg for. Dette fordi enhetsledere opplever at **stabs og støtteenheter har instruksjonsmyndighet over tjenesteenhetene**, og at **kommunalsjefene er et ledernivå mellom seg og rådmannen**. Enhetsledere kan oppleve et sprik mellom forventninger og realiteter i forhold til **den operative friheten**. Bedrifts og markedsmodellen har satt sitt preg på reformen med forventning om utstrakt og reell operativ frihet samtidig med eksplisitte krav til resultat og brukertilfredshet. Bredden i handlingsrommet vil omfatte økonomi, personell, samt det organisatoriske.

I Oppdal kommune fremkommer det i intervju med tjenesteleder at. «*For det som har skjedd er at nesten alle enheter har innført mellomledere igjen-håpløst å skulle sitte med personalansvar for 100 stk.-vi ser utviklinga i hele Norge, vi er tilbake til 3 nivå utvilsomt .»* Tjenesteleder. (Røvik, 2007: 354) beskriver situasjonen slik: «*I løpet av de 6-7 første årene av det nye århundret har ideene om flat struktur og resultatenheter blitt sterkt institusjonalisert i kommunefeltet. Typisk for ideenes hegemoniske posisjon i samtidens kommuner er at det pr. dato i kommunefeltet er svært vanskelig, for ikke å si umulig, å identifisere tydelig formulerte alternative ideer til flat struktur og resultatenheter av norske kommuner er i dag organisert med flat struktur.*» Sett mot brukerperspektivet omhandler sosial ulikhet og barnefattigdom et vidt spekter. Begrepet rommer helsemessige, økonomiske og utdanningsrelaterte områder. Det er når de *sosiale ulikheter i oppvekst* rammer den samme gruppe barn og unge på flere områder og de ulike livshendelser påvirker hverandre negativt. Disse barna opplever en opphopning av negative livshendelser (Gustavsen 2011) (Fløtten 2009) mener det i forhold til økonomi kan diskuteres om et inntektsmål er tilstrekkelig som utgangspunkt for forståelsen av omfang og virkning på barnefattigdom.

- **rådmennene har ikke tid til å holde kontakt med resultatenhetene**

Rådmennene har ikke kapasitet til å opprettholde kontakten med resultatenhetene. Det etterlyses **mer løpende dialog og kommunikasjon i en samarbeidsorientert styring**. Der bedrifts og markedsmodeller har gjennomslag er relasjonen preget av formalisert lederavtale. Kontrakten er formell og envegs- (fra toppen og ned). Det er et **ønske om mer toveis og**

uformell kontakt, men i større kommuner er det et kapasitetsproblem i praksis. Dersom en ser resultatenhetsmodellen opp mot (Bolman og Deal 2003) viser de i sin teori at opp mot det strukturelle perspektivet og hvordan organisasjoner og den strukturelle rammen omkring disse er. Videre hvordan arbeidet skal fordeles-differensieres på de ulike rollene. På enhetene må en se hvordan det koordineres og samordnes etter at ansvaret er fordelt og integrert. De skiller på horisontal og vertikal samordning. I teorien vil (Bolman og Deal, 2003) si at struktur viser til arbeidsfordeling og roller og at i den symbolske fortolkningsrammen. Ved å se modellen som et instrument dreier det seg imidlertid om å gjenkjenne, utvikle og tilpasse og bruke instrumentet slik at det gir best mulig problemløsning og størst mulig måloppnåelse. Resultatenhetsmodellen kan sies å bestå av tre elementer, struktur, prosess og resultat. Dette kan vises ved å eksemplifisere de viktigste byggsteinene og den logikken som fremstår som grunnleggende i det rasjonelt instrumentelle perspektivet. Når instrumentet velges, vises resultatene gjennom prosesser og effekter. Instrumentet har tradisjonelt vært en struktur, hvor en godt kan snakke om kulturer og symboler og symboler som instrumenter. Utviklingen de siste 30 årene har flytta seg fra «old» til New Public Management» (Dunleavy og Hood 1994, Aarsæter og Vabo 2002) og at det er en økende samstyring. (Rhodes 1998 og 1999, Stoker 1999). (Moshuus m.fl. 2010) sier at i 2008 utga Europa kommisjonen ut en tematisk studie om politikktutforming i bekjempelsen av fattigdom. Det ble vist til at fattigdom er et resultat av et komplisert samspill mellom kjennetegn ved husholdningene, foreldrenes deltakelse i arbeidsmarkedet og hvor effektive ulike offentlige innsatser er. Husholdninger med enslige forsørgere og store familier- med tre barn eller mer-er spesielt utsatte, barn med etnisk minoritetsbakgrunn og barn hvor foreldre har nedsatt funksjonsevne-rus og eller psykisk sykdom. Fattigdomsmidler disponeres av NAV-kontoret, men slik Oppdal samarbeider er disse midlene et «felles anliggende» som de ulike tjenestene ved Helse og Familie anbefaler videre. På nav kontor utfordres veiledere på økonomisk sosialhjelp i forhold til å produsere sosiale vedtak, skjønnsvurdert opp mot individuelle faktorer i søkers livssituasjon vs. sosialhjelpsnorm. På mange Nav- kontor er produksjon av sosiale vedtak sterkt preget av å holde» normen»-den veiledende sosialhjelpsnormen. Kulturen bærer preg av budsjettet og ramme, selv om ytelsen er lovpålagt. «Konkurransen momentet» i Nav-organisasjonen holder også et godt grep om antall søkere og økonomi- indikatorer i målekortet som skal konkurrere opp mot andre sammenlignbare Nav-kontor. Det økonomiske vedtaket skal godkjennes av et internt kontrollsystem, ofte av en medarbeider uten sosialfaglig kompetanse, med statlig forvaltningspraksis preget av standarder. Enhetsleder for Nav kan benytte ulike effektiviseringsverktøy i sin operative frihet. Det handler om vedkommende er mer systemorientert enn brukerorientert, ansvarliggjort enn myndig gjort eller om han /hun er mer regel og rammestyrte enn resultatorientert (Torsteinsen 2006). Det er en felles opplevelse for enheten at de tenker samarbeid og samhandling en helhetstenkning som har utviklet seg i takt med tida dem har eksistert som enhet.

- *At sektoregoisme er avløst av enhetsegoisme.*

Sektoridentiteten er avløst av enhetsidentiteten og at sektoregoisme er avløst av enhetsegoisme og at det ikke vil være mindre problematiske i forhold til koordinering og styring av kommuneorganisasjonen. I intervju formidler tjenesteleder av annenhånds informasjon at det» *i rådmannens stab er sentralt i helhetstenkningen mellom enhetslederne og sier at det går bra... helt til det begynner å knipe seg til mot budsjettet... da blir enhetslederne seg sjøl nærmest igjen*» Tjenesteleder. Enhetsegoismen kan imidlertid også oppfattes som et signal om ansvarlighet i forhold til felleskapets ressurser. Ved bruk av organisasjonsmodeller fra næringslivet er ledelse, organisering og styring er i fokus. Videre at dette signalet om fokus på god ledelse kan fortolkes til å sikre nødvendig legitimitet og en tilpasning til den ny-institusjonelle organisasjonsteorien (Meyer og Rowan 1977 og Røvik 1998). Et alternativ til den instrumentelle forståelsen av resultatenhetsmodellen er at den oppleves å uttrykke noe som er viktig å uttrykke for kommunen eller at den er svaret på kommunens økonomiske, organisatoriske og evt. andre utfordringer. Dette perspektivet vektlegger rasjonalitet som kanskje er den fremste institusjonaliserte myten i den vestlige verden. Videre at desentralisering av ansvar og myndighet til enhetsnivå også vil frigjøre ressurser og energi blant de ansatte. Samlet vil dette bidra til bedre utnyttelse av begrensede ressurser økt tjenestekvalitet og bedre brukertilpasning. Totalt lover denne modellen mindre administrasjon, mer frihet for de ansatte og bedre og billigere tjenester. Dette er den hyppigste forklaringen som brukes av kommunene selv. Det er og har vært et konstant press på hele kommunesektoren for å spare penger. Resultatenheter, flat struktur- fremstår som et lovende alternativ som på en fornuftig og tiltalende måte effektiviserer tjenesteproduksjonen. En helt annen vinkling er imidlertid å se dette i lys av den institusjonelle teori ved (Selznick 1957 og Busch 2012) omhandler dette å se både organisasjonen og medarbeiderne i en helhet med det institusjonelle perspektivet i en verdibasert ledelsesform. Med videre tanke på tjenestemottakerne og systemteori ved (Bronfenbrenner (1977,1979) i Klefbeck og Ogden) har understreket betydningen av de sosiale og kulturelle dimensjoner med individet som aktivt utvelgende og handlende i forhold til sitt miljø. Han beskriver i sin bok miljøet som et sett av konsentriske sirkler- lik «babudsja dukkene». Tre dukkene med ulike størrelser passer i hverandre. Han deler inn miljøet etter grader av nærhet til barna og på ulike abstraksjonsnivåer.

- **Reformen har hatt negativ effekt på lokalpolitikernes innflytelse.**

Reformen har hatt negativ effekt på reformarbeidet, og at reformen **ikke har styrka politikernes samarbeid med administrasjonen**. Det har skjedd en forskyvning av **makt fra politikerne** til administrasjonen, grunnet profesjonaliseringen i den kommunale forvaltningen. Alle politikere er deltids deltakende pga. begrenset tid, kapasitet og kompetanse sammenlignet med økende antall ansatte i administrasjonen, dette kombinert med strategiorienterte styringsmodeller dvs. at detaljer og enkeltsaker ble overlatt til administrasjonen. Innad i organisasjonen er det også en forskyvning hvor tjenesteprodusentene har et informasjonsovertak med kunnskap og kompetanse som

toppleddelsen er svært avhengig av..(Aarsæther og Vabo 2002) Strategiorienterte styringsmodeller bidrar til maktreduksjon hos politikere og profesjoner (Christensen m.fl. 2006) (Klausen 2011) betegner sameksistensen av disse reformbølger i den nordiske politiske diskurs som geologiske lag i reformprosessen. Dette passer inn i 2000 tallet, hvor Norge tidligere har vært forbeholden til NPM-reformene, men nå er med. I de nordiske land betegnes dette som modernisering, (Benzon (red), 1988 Olsen 1991) På bakgrunn av dette ble det innført nye former for styring og ledelse av offentlig virksomheter i Norge fra begynnelsen av 2000 –tallet. Fra Oppdal kommune, Helse og familie formidles det at...«*Opp mot det politiske er det ingen forskjell fra før, vi hadde ikke mye kontakt men ja kanskje litt mer enn nå..... for den er der...men den «eksisterer ikke der for oss» det beklager jeg det burde vært forskjellig, vi ser ikke politikerne og dem ser ikke oss.. fordi alt går via enhetsleder og rådmann».....Tjenesteleder*

Byråkratiske og hierarkiske styringsformer er fortsatt aktuelle selv om bedrifter / offentlige organisasjoner har utvikla interne marked og nettverksorganiseringer. Jfr. Pettigrew og Fenton (2000. Styringsprinsippene hierarki, marked og nettverk fortolkes ulikt, og kan bl.a. sees på som tre atskilte, kontinuerlige variabler med verdier som fordeler seg omtrent jevnt mellom ytterpunktene «mye» og «lite» (Torsteinsen 2006) støtter seg i dette synet til (Bradach og Eccles 1989) . En slik vinkling muliggjør beskrivelse og sammenligning av offentlige og i være mer hierarkisk enn en kommune eller en kommunal resultatenhet NPM forkjempere anmoder om å lære av det private næringsliv Barzelay, 1992; Osborne og Gaebler, 1992; Osborn og Plastrik, 1998. Reformen har tatt ulik retning og i den nordiske implementeringen betegnes den som en inkrementell, pragmatisk og konsensusorientert videreføring av en «tredje vei» mellom sosialisme og kapitalisme (Klausen og Ståhlberg (red), 1998). Det at reformen er ulik fra de andre, og endrer de offentlige systemene og utgjør en samlet utfordring til den herskende orden.

- ***Reformen har skapt ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personalpolitikken innad i den enkelte kommune.***

Reformen har skapt **ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personal- politikken innad i den enkelte kommune**, dette syns mange ledere er et problem. (Torsteinsen 2006). I resultatenhetsmodellen er ulikhet en naturlig, om enn lite fokusert og forutsett konsekvens av reformen. Det er ulikhet i vurderinger og i valg av løsninger og resultat, det hevdes at dette er faktisk den *grunnleggende mekanismen i denne reformen* som sikrer utvikling og forbedring av kommunale tjenester. I forhold til likhetsidealene i vår politiske kultur er det slik at blir det for store ulikheter i skole og eldreomsorg forårsaker det presseoppslag. Økende ulikhet i tjenestetilbud og personalpolitikk vil på sikt virke desintegrerende på den kommunale organisasjon. Desintegrasjon kan forsterkes når økt ulikhet og økt enhetsidentitet gjensidig forsterker hverandre. Økt ulikhet i personalbehandling og tjenesteproduksjon skaper unødig splitt i en kommunal organisasjon.

Resultatenhetsmodellens output-orientering formidler målformulering, resultatkrav, resultatmål og resultatvurdering som omhandler økonomiske verdier. Videre er det også økonomiske incentiver som kan benyttes i form av resultatlønn og kontrakts relasjoner. Den operativ frihet som ligger til enhetene å fatte selvstendige beslutninger i valg av virkemidler, ressursdisponering - at enhetene beholder overskuddet og har ansvar for å dekke underskudd, og i daglig drift i forhold til mål og resultatoppnåelse. Dette underbygges av NPM s styringsprinsipper som er hierarki, marked og nettverk. (Klausen og Ståhlberg 1998) (Torsteinsen2006) fortolker introduksjon og bruk av resultatenheter i norske kommuner som et klart eksempel på bedrifts og markedstenkning. Et annet forhold er at NPM har to ulike perspektiv. *Sentraliseringsperspektivet* med vektlegging av ledelse og strategisk styring maktkonsentrasjon, hierarki og direkte styring som sentralt. Menneskesynet er at mennesket oppfattes som grunnleggende egoistisk og opportunistisk. (Perrow 1986 og Bolman og Deal 1998) (Christensen og Læg Reid 2001)*Desentraliseringsperspektivet* vektlegger maktspredning, av-hierarkisering og indirekte styring. Frigjøring av menneskelige og organisatoriske ressurser gjennommyndiggjøring. Med forbindelse mot HR og HRM (Human Relations og Human Resource Management)

8.1. DRØFTING

HVILKE FATORER I RESULTATENHETSMODELLEN KAN MEDVIRKE TIL AT SOSIAL ULIKHET ØKER?

I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet ?

Dette er ett av hovedspørsmål i min forskning. (Moshuus m.fl. 2010) Formidler at det i familier med vedvarende dårlig økonomi i rike land er skolen sentral. Skolen og sosiale nettverk blir en viktige arenaer hvor den sosial eksklusjonen foregår. Det omhandler mobbing som gir store og negative konsekvenser for ungdommenes skolegang. Skolen har et stort ansvar i forhold til dette.

Mer enn halvparten av enhetslederne vurderte å slutte i sine stillinger. Det etiske ståstedet til ledere og fagfolk blendes av NPM økonomi- verdier som har befestet seg som nye «sannheter» i den kommunale kulturen. Måleindikatorer er viktig. Enhetsledere kjenner presset på og «levere godt nok» fra alle kanter, kvaliteten på tjenester rammes når kommuneøkonomien er dårlig, og vedvarende. Fra Oppdal kommune sies det: «*Det har aldri vært budsjettoverskridelser før heller holdt oss til budsjettet mer underforbruk*». Tidligere enhetsleder. Ved nedskjæring er det generelt ofte de svakeste, tilbud til eldre og til barn- og gruppen med utsatte barn og familier, rammes enda hardere. Nav bruker målekort og fargekoder i forhold til sammenlignbare andre. Fra Oppdal sies det:» *midler til barnefattigdom gjør at det blir ferier, aktiviteter, vinterklær der er vi ikke «kipe».* Det er ekstra midler som nå er prioritert til kulturhuskort, dvs. kino og basseng som skal gis til

vanskeligstilte familier, familier med mange barn»... Nav veileder .Nav kontoret har hatt et jevnt forbruk og opplever ikke at leder fokuserer ensidig på økonomi.

Videre at» flat struktur» ikke er så flat men har mange utgaver. Flat struktur, består av grunnleggende prinsipper for kommunal organisering, delegering og målstyring og er ikke en entydig organisasjonsmodell. I delegering ligger det ansvar for økonomi, personal og fag som flyttes nedover i organisasjonen. Det er enhetsleder ”enheter” eller ”resultatenheter” som har myndigheten. Med målstyring menes det at kommunen skal skaffe seg klare mål og konsentrerer seg på å nå dem. Det er politikerne og toppledelsen som skal nå målene. Resultatlederne skal bidra med å gjennomføre.

http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf

Det at et 3. nivå bidrar til at stabs og støtteenheter har instruksjonsmyndighet over tjenesteenhetene, og at kommunalsjefene er et ledernivå mellom seg og rådmannen. Enhetsledere kan oppleve et språk mellom forventninger og realiteter i forhold til den operative friheten. Dette omhandler plikten til å ivareta det faglige i denne operative friheten også. Faktorer hemmer sosial ulikhet er tilknytning til arbeidslivet, familieøkonomi, sosial deltagelse på ulike arenaer. Hvilke faktorer fremmer barnefattigdommen vil da være delvis motsatt med manglende tilknytning til arbeidslivet, normfestet familieøkonomi, resultatmål/. Barns manglende deltagelse på sosial arenaer. I tillegg tenker jeg at NAV-konkurranse mellom andre nav-kontor på antall/kr sosialhjelp bidrag på offentlige stønader/supplerende bidrag til mottakere som har vedvarende lavinntekt er andre faktorer. Forskning viser at barns manglende deltagelse på ulike sosial arenaer er en negativ konsekvens av fattigdommen. Fattige barn antas å ha større risiko for ikke å delta i sosiale aktiviteter enn andre barn, og dette antas igjen å øke risikoene for å være ekskludert og/eller fattig som voksen (Bynner og Parson 2002). Derfor har norske myndigheter understreket at alle barn skal ha mulighet til å delta i sosiale aktiviteter, uavhengig av foreldrenes økonomi.(Vedlegg til St. meld nr.1 (2006-2007.)

Endring fra f.eks. 2 og til 3 nivå med fag og lederpersoner for et fagområde kommer og går eller forsvinner inn og ut av stillinger. Sett fra brukerperspektiv - mennesker som «ligger nede» de som rammes av sosial ulikhet er sårbare. Foreldrene sliter ofte med egne psykiske plager og sosiale vansker hvor strukturelle endringer selv i liten skala oppleves som uovervinnelig. Barna og ungdommene som igjen er prisgitte sine foreldre, gjøres til offer for effektiviseringen og de strukturelle forbedringer, deres rop om hjelp blir ikke hørt når behovet er der. **Rådmennene har ikke tid til å holde kontakt med resultatenhetene.** Før modellen ble igangsatt ble det lokket med bedret økonomi, behovet for omstilling og omdømmebygging og økt effektivitet. Erfaring er nå mangel på kontakt med rådmann og ønske mer løpende dialog og kommunikasjon i en samarbeidsorientert styring og ønske om mer toveis og uformell kontakt. (Torsteinsen 2006) Dette er urovekkende i forhold til sosialt utsatte familier og barn som er hjelpetrengende over ett eller flere fagområder. Den enkeltes skjebne avgjøres på grunnlag av de etablerte holdninger og handlinger i denne enheten eller fagområdet. Når

rådmannen ikke har kapasitet til å holde den kontinuerlige og nødvendige kontakten med enhetene i en kommuneorganisasjon skjer det etter hvert kulturelle endringer inne i denne enheten, den blir seg selv nok- enten til det bedre eller til det verre. Det at enhetsleder fra før har den operative frihet til å håndtere økonomi, administrasjon og fag ligger i rollen og i forventningen. Det som er verre og langt fra beskrevet eller forklart er den overhengende faren for at enhetsleder og enheten for øvrig utvikler en privat praksis. I en slik praksis er det ingen kontrollorganer som justerer etikk og moral, grådighet og kynisme kan hvile på enhetsleder fagleders samvittighet. Teorien sier at utviklingen de siste 30 årene har flytta seg fra «old» til New Public Management» (Dunleavy og Hood 1994, Aarsæter og Vabo 2002) og at det er en økende samstyring .(Rhodes 1998 og 1999, Stoker 1999) .(Redmonds 2008) fortolkning er slik barn selv snakker om utestenging. Sosial eksklusjon «nedenfra» handler om barn og unges opplevelser av å ikke kunne delta, av å bli utestengt på grunn av familiens dårlige økonomi. Aktiviteter koster penger, og kravene økes etter hvert. Idrettsaktiviteter krever etter hvert dyrere utstyr, klær blir for små og kontingenter skal betales. Virkningen av vedvarende knapp økonomi blir større jo eldre barna blir fordi det sosial nedslagsfeltet øker, og fordi barna etterhvert bruker hverandre som referanseramme. Da vil forbruksgoder stadig bli viktigere, og barn ønsker stadig i større grad å passe inn sammen med andre og ikke skille seg ut. Ser en dette i lys av min fokusgruppe barn og unge og deres familier som omfattes av begrepet sosial ulikhet - barnefattigdom, kan en vurdere dette opp mot systemteori også benevnt som økologisk teori i forhold til det kommunale samarbeidet om barn og unge. Dette arbeidet er delt på ulike instanser og har et «del» ansvar for at barn og unge får et helhetlig og sammenhengende tilbud. Skoler, barnehager, p.p. - tjeneste, barneverntjeneste. De inngår i *supra systemet* som omfatter alle personer og faginstanser som deltar i samarbeidet om barn og unge. Jeg tar utgangspunkt i nettverksperspektivet, hvor tverretattlig samarbeid handler om å koordinere innsatsen i ulike faginstanser, både enkeltmedarbeider og ledelse. (Klefbeck og Ogden 1995). Slike jeg fortolker teorien er det behov for å gjeninnføre et 3. nivå i kommunen-ved resultatenhetsmodellen.

Sektoregoisme er avløst av enhetsegoisme. Enhetsidentiteten og enhetsegoisme råder og at det ikke vil være mindre problematiske i forhold til koordinering og styring av kommuneorganisasjonen. Dette fremkommer i forhold til Oppdal «*i rådmannens stab er det sentralt i helhetstenkningen mellom enhetslederne og de sier at det går bra... helt til det begynner å knipe seg til mot budsjettet... da blir enhetslederne seg sjøl nærmest igjen*» Tjenesteleder Dette underbygger teorien og viser at mekanismen virker slik. Den enkelte enhetsleders styrke til å fremholde og synliggjøre sin enhets nødvendigheter og behov i kampen med de øvrige enhetene i organisasjonen, er høyst påkrevende- nå som den gang det var sektorer. Enhetsleder skal generelt ivareta alle innbyggernes ulike tjenestebehov i forhold til sin enhet, og de sosialt utsatte spesielt, er det ikke nok med økonomisk innsikt, i tillegg kreves en personlig egnethet med faglig kompetanse. Evnen til å fylle den operative frihet og det handlingsrommet som resultatenhetsmodellen gir kan være veldig forskjellig. Dette kan

styres av relasjoner mellom rådmann/enhetsleder, valg av styringsmodell fra rådmannens side for styring av resultatenhetene. (Torsteinsen 2006) Operativ frihet gir åpning som kan utløse ressurser til nærliggende behov såfremt til en styrking og satsing på barn og unge og deres familier for at gruppen skal kunne stige til et sosialt nivå som gir verdighet og sjølhjelpenhet. Kommuneorganisasjoner har vært fylt med økonomer »,forkledt» i ulike roller hvor økonomiverdier har rådet grunnen. Nå gjelder verdibasert ledelse altså et annet verdisyn, i dette ligger det en forpliktelse til å se hele mennesker både i og utenfor organisasjonen, enhetsleders ryggrad må inneha styrke til å bære, fremme og tole det hele. Operativ frihet i en enhet omhandler makt og myndighet til å gjennomføre endringer og nytenkning opp mot utsatte grupper. Det finnes ulike tilnæringsmåter i forhold til forskning som er gjort i forhold til temaet. Jeg vil se på barns perspektiver på lav inntekt, fattigdom, eller dårlig økonomi i rike land. (Harju 2005, Redmond 2008) har i oversiktsartikler sett på *sosial eksklusjon* som kanskje er den mest følbare konsekvensen for barna og ungdommene i dagliglivet «*det er ikke fattigdommen i seg selv som er smertefull, men den sosiale eksklusjonen som følger av fattigdommen.*» Sosial eksklusjon forekommer også av andre årsaker enn fattigdom som funksjonsnedsettelse eller etnisk tilhørighet. Men oftest sammenheng med økonomisk knapphet. (Room 1995) forstår begrepet sosial eksklusjon til at det primært handler om relasjoner, dvs. utilstrekkelig sosial deltakelse, mangel på sosial integrasjon og mangel på makt.

Reformen har hatt negativ effekt på lokalpolitikernes innflytelse. Reformen har ikke har styrka politikernes samarbeid med administrasjonen. Det har skjedd en forskyvning av makt fra politikerne. Resultatenhetsmodellen kan også sees fra det teoretiske grunnlaget fra maktperspektivet hvor organisasjoner fordeler og regulerer makt (Perrow 1986) og som interessekamp (Cyert og March 1963). Forskning viser at vedvarende lavinntekt bidrar til sosial eksklusjon av barn og unge. Følgen av dette er manglende skolegang med påfølgende manglende deltagelse i arbeidslivet. (Moshuus m.fl. 2010) Denne onde sirkelen er kjent og kan med enkle grep stanses i vår del av verden. Dersom lav inntekt og fattigdom kan være på agendaen hos politikere som sitter med makten, til å bevilge nødvendige midler til familier med barn, som sliter mest i en kommune. Bevilgningen er å sikre at disse barna får en rimelig levestandard. Slik resultatenhetsmodellen fungerer er det vanntette skott mellom tjenestenivå og politikere. Dersom rådmann og enhetsleder ikke har et verdisyn som rommer sosialfaglige etiske og verdibaserte holdninger og handlinger vil ikke slike temaer komme opp på agendaen fra det tjeneste produserende nivå til det administrative området, og da heller ikke videre til det politiske nivået. Det handler altså om ledes etiske ståsted og ikke minst deres holdninger. Inntektsfattigdom er vesentlig lavere i Norge og de øvrige nordiske land. Norge er bedre stilt enn mange andre land i Europa. Kontrasten oppleves som veldig stor for de som lever på svært dårlig økonomi over lang tid. Samtidige med at de opplever å ikke få hjelpa som de har krav på, eller at hjelp ikke er tilstrekkelig. Det påpekes da nødvendigheten av bedre kunnskap om de som faller gjennom det sosiale sikkerhetsnettet, spesielt når politikk og

tiltak i de nordiske landene anses som mer effektive enn i mange andre EU-land. (Moshuus m. fl. 2010). «*De lave tallene for fattigdom i Norden skyldes en kombinasjon av gode arbeidsmarkedstiltak og høye og effektive overføringer.*» Norden har en relativt høy andel med enslige forsørgere, og tilgang til barnehage har også vært sentralt. (Europakommisjonen 2008). Det ble laget en oversikt av Europakommisjonen, Norge var ikke med i denne oversikten, men det er rimelig å sammenligne oss med Sverige, Danmark og Finland da de nordiske landene kommer tilsvarende likt ut i sammenligninger knyttet mot barnefattigdom. Den nordiske velferdsmodellen omtales som et enhetlig fenomen. Innenfor Eu`s territorium viser at det vesentlig å benytte mulig sammenlignbart grunnlagsmateriale for utdypning.

Reformen har skapt ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personalpolitikken innad i den enkelte kommune. Ulikhet er en styrende mekanisme i resultatenhetsmodellen. I forhold til *ansatte* i en kommuneorganisasjon er det rimelig fremmedartet med økonomiske incentiver og ulik lønn og ulike betingelser i ansettelsesforhold, der f.eks. resultatlønn med avlønning skjer i forhold til oppnådde resultat. Dette er nytt i forhold til fagforening og kommunale og statlige regulativer i forhold til lønnstrinn etter ansenitet som det offentlige har praktisert i en hierarkisk organisasjon tidligere. I forhold til *tjenestemottakere* kan jeg som en digresjon til å bruk av «andre briller» nevne. I et radioinnslag forteller prof. Per Fugelli at han hadde vært i Afrika, og han hadde tatt med seg» 3 diamanter tilbake»

- *Det å ville den andre vel*
- *Dele makt på samme nivå, brukeren er ekspert på sitt liv, og offentligheten på faget*
- *«Good enough», være en ærlig hjelper som «ikke kan skape himmel på jord»*

At brukere med sykdom og andre begrensninger må øve opp tåleevnen- lære seg å spille på lag med sykdom og «dævelskap». Dette hadde han formidlet i Nav-konferanse for Nav ansatte og andre hjelpere i Nord Trøndelag. (Fugelli Nrk.P1-Trøndelagssendingen 2015). Dette underbygger tanken omkring den bevisstheten som ligger til grunn i hjelpeapparatet. Imidlertid sier (Fløtten 2009) at det i politikken synliggjøres ulikheter i synet på relasjonen mellom familien og staten i enkelte Europeiske land(Britisk sosialpolitikk). Hvor barn i realiteten er usynlige innenfor familieenheten, og nesten ikke har en egen sosialpolitisk identitet . Hun sier videre at så lenge barn er usynlige blir ikke barnas velferd oppfattet som relevant i den offentlige politikken. Dette omhandler ikke Norge, vi har en annen historisk tradisjon når det gjelder forholdet mellom barna og staten, spesielt i politikken overfor ugifte mødre. Dette ble grunnlagt og gjennomført ved de Castbergske barnelover av 1915. Hvor betaling av barnebidrag, og «ammestønad» til ugifte mødre ble realisert, og at barn født utenfor ekteskap hadde retten til å ta farens navn, og til å arve han (Skevik 2001:251) Denne tenkningen ble videreført i velferdsstatens oppbyggingsfase etter 2. verdenskrig, og er ytterligere videreutviklet på ulike vis til dags dato gjennom ulike lover og regelverk. Tross dette oppleves at sosial ulikhet og barnefattigdom er på fremmarsj i Norge.

- **At enheter er samarbeidsorienterte på er relasjonsnivå, bryr seg om hverandre.**

9. I HVILKEN GRAD BIDRAR RESULTATENHETSMODELLEN TIL SOSIAL ULIKHET?

Hvilke funn har jeg gjort gjennom denne undersøkelsen? Formålet med analysen var å se resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet opp mot de tre forskningsspørsmålene. Hvordan disse forskningsspørsmålene igjen kan sees i sammenheng med problemstillingen: I hvilken grad bidrar resultatenhetsmodellen til sosial ulikhet?

Jeg ser først på *empiriske funn* knyttet til forskningsspørsmål. Dernest ser jeg på resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet *fra kommunen* i et større perspektiv.

Jeg flytter fokuset i det neste over på resultatenhetsmodellen og sosiale ulikhet i forhold til *organisasjonsstrukturen*. I det siste fokuset har jeg et blikk på hvilke *faktorer som bidrar til at sosial ulikhet øker*.

Det er ikke resultatenhetsmodellen i seg selv som gir effekt men resultatet av organiseringen sammen med de andre tjenesteområdene som har muliggjort at det kan samhandles og samarbeidets tettere og mer helhetlig. I et sosialt perspektiv er det fokus på barn og familier. Sosialt arbeid og sosiale tjenester må synliggjøres.

1) Hvordan forstås resultatenhetsmodellen i kommunen?

I organisasjonen er det utvikla en felles kulturell plattform som bidrar til samarbeid og helhetlig tenkning, dette virker motiverende. Riktig størrelse og antall medarbeidere i en enheten bidrar til positive resultat, for stor enhet gir bl.a. tap av motivasjon, enhetsleder rekker ikke alle plikter og gjøremål. Det forventes at det operative handlingsrommet brukes, det er hierarkisk kontroll i forhold til økonomi. Resultatenhetsmodellen aleine kan ikke ta æren for resultatene, det er organiseringen sammen med de andre, samarbeidet som har gitt effekt. **Funn:** *Slik jeg tolker analysens empiriske funn kan de sammenfattes til at det er den kollektive evnen til å kommunisere sammen som er nøkkelen.*

2)Hvilke faktorer i den kommunale organisasjonsstrukturen vektlegges i kommuner som har innført modellen?

«God livs kvalitet» er et overordna mål i kommunen, en symbolsk forståelse som er gjennomført fra plandokumentene og til handling. Her er det samarbeidet og samhandlingen som får gjenspeile seg i medarbeider og brukerundersøkelser, strukturelle endringer gir utslag i kultur. Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid, samhandling og helhetstenkning. **Funn:** *Forankring av verdier i ledelsen viser sammenheng i forhold til organisasjonens mål (planverk) problemløsning og samspill.*

3)Hvilke faktorer i resultatenhetsmodellen kan medvirke til at sosial ulikhet øker?

Måleindikatorer er ofte feil, fordi dette er et vanskelig «instrument» å lage for hver enkelt tjeneste, en feil indikator gjør at en får feilaktige mål «En får det en måler». At operativ frihet styres av for eksempel stabs og støttetjenester, kommunalsjefer. Rådmenn har ikke tid til å ivareta dialog med og styring av enhetene, det kan bli «privat praksis». Enhetene blir

navlebeskuende fordi det er et konstant press på økonomi. Det har skjedd en maktforskyvning fra politikere til administrasjon, da beror mye på rådmannens etiske ståsted.

Organisasjonsmodellen flat struktur fordrer ulikhet. For ansatte kan det praktiseres resultatlønn, for tjenestemottakere dvs. barna i vedvarende lavinntektsfamilier bidrar dette til sosial eksklusjon, med påfølgende manglende skolegang og deltakelse i arbeidslivet. (Moshuus m.fl. 2010)

Hovedfunn: *At enheter er samarbeidsorienterte på et relasjonsnivå, bryr seg om hverandre.*

Sammenfatning :

I kommuneorganisasjoner organisert som resultatenheter, er det nødvendig med samarbeid over faggrenser og mellom tjenesteområder. I en kommune hvor kommunikasjon, samarbeide og relasjoner trekker i samme retning, lykkes det i stor grad med denne modellen. I det «å lykkes» legger jeg forståelsen at min fokusgruppe, at sosialt utsatt barn og familier, blir fanget opp og får kontakt og hjelp fra tjenesteprodusentene (se vedlegg).

10. OVERFØRBARHET

I forhold til en case studie virker generalisering lite relevant. Kvalitative tilnærminger og forståelsesbasert kunnskap er mindre opptatt av generalisert kunnskap. I kvalitative undersøkelser er det alltid spørsmål om funnene er overførbare. I denne undersøkelsen har jeg selv benyttet funn fra en doktorgradsavhandling, som jeg har brukt som et grunnlag for å vurdere egne funn fra egen empiri, i en kommune.

Jeg har et ønske om at mine funn kan benyttes i den videre debatten omkring kommunal organisering . Videre at overførbarheten også vil omhandle i hvilken grad funnene kan være relevante i forhold til sosialt utsatte tjenestemottakere. Det å leite etter og ikke minst tilegne seg kunnskap om virkeligheten fra empirien – er det epistemologiske grunnlaget. Dette er hverdagskunnskapen som vi forskere møter under intervju i samtaler med mennesker omkring deres oppfatning av virkeligheten, som her- hvordan kommunal organisering bidrar til sosial ulikhet. Det er en fortolkningsbasert tilnærming . Jeg kan også se overførbarhet i sammenheng med undersøkelsens eksplorative karakter basert på en hermeneutisk tilnærming. I tilfelle det seinere gjøres en lignende casestudie som omhandler kommunal organisasjonsmodell og tjenestemottakere i en kommune, kan det bidra til å bekrefte eller avkrefte mine funn, og dermed også overførbarheten . Oppdal kommune har som visjon «*Det gode liv i ei attraktiv fjellbygd*». Kommunens verdigrunnlag praktiseres gjennom verdibasert ledelse og medarbeiderskap.

Jeg har beskrevet og analysert mine funn og har forsøkt å formidle fra forskningsarbeidet på en slik måte at funnene kan vurderes opp mot andre og sammenlignbare kontekster, med denne vinklingen fremkomme nye og andre moment.

11. REFLEKSJONER/AVSLUTNING

I etterkant av undersøkelsen har jeg gjort noen refleksjoner omkring resultatenhetsmodellen og sosial ulikhet. Jeg har hatt et spesielt fokus på enheten Helse og familie.

I min refleksjon omkring resultatenhetsmodellen har jeg for eksempel ikke hatt kontakt mot andre enheter i kommuneorganisasjonen for å sett på samarbeid, samhandling og helhetstenkning. Jeg har heller ikke sett på sosial ulikhet opp mot enheter som har ren oppvekst, altså barnehage og skole og hvilke faktorer som hadde vært her. Dette ville jeg gjort dersom jeg hadde hatt mer tid. Undersøkelsen kan forhåpentligvis være med i debatten om hvordan kommunene skal organisere seg og om organisasjonsmodeller bidrar til bedring eller forverring av samarbeidet internt i organisasjonen, men også i forhold til sosial ulikhet. I min casestudie har jeg satt søkelys på samarbeidet mellom kommuneorganisasjonen, spesielt enheten som ivaretar fokusgruppa- og Nav kontoret i kommunen. Det er også i den forbindelse at det har meldt seg ulike Nav og sosialrelaterte problemstillinger.

I debatten omkring kommunesammenslåing er det mange faktorer. Hva når en ny storkommuneorganisasjon skal bygges? Erfaringer fra flat struktur er det veldig mange kommuner som har, dersom noen storkommuner velger denne modellen videre fremover vil for eksempel erfaringsbaserte suksesskriterier fra andre kommuneorganisasjoner være vesentlige moment å bygge en ny organisasjon på. Jeg avslutter med følgende:

(Magne Raundalen –barnepsykolog skriver i etterordet i Urie Bronfenbrenners (1973:161)bok)

Barn i to verdener: USA og Sovjet- *«En sammenligning av barneoppdragelsen i de to landene.»* :

«Effektivitet gjennom konkurranse er samfunnets overordnede mål, og samfunnets mål er en lang arm vi finner igjen helt i starten av et menneskeliv. Seinere materialiserer målet seg i den miljø, bolig og skoleplanlegging som blir barnets konkrete hverdag. En livsfarlig skolevei. Minimale og farlige leketilbud. En sentralisert skole med altfor store klasser og hard konkurranse, hvor lærer og elev står maktesløse overfor forsøket på å overleve sammen. Dette er virkeliggjort politikk. Dette er politisk påvirkning rett foran øynene på oss enten vi er store eller små. Kanskje er vi så ensrettet av vi ikke ser det. Indoktrinering er langt mer det vi gjør enn det vi sier.

Jeg har latt meg fortelle at Aristoteles var den første til å bruke ordet «idiot». Han brukte det om det upolitiske menneske. Et menneske kan ikke være nøytralt. Vi foretar hele tiden verdivalg enten vi vil eller ikke. Når vi passivt ser at bilen dreper barn og tar deres livsrom er passiviteten et politisk valg. Vi er oppdragere av framtida. Vi kan ikke lære våre barn at dette har vi ikke noe med. Vi lærer våre barn at vi er idioter.

Intet i verden kan styres uten mål. Aller minst en båt full av barn på vei inn i framtida...»

12. LITTERATURLISTE

12. LITTERATUR

- Aarsæther, Nils og Signy Iren Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo : Samlaget
- Backe-Hansen, Elisabeth (2002): Barnefattigdom en diskusjon av tilstandsbilder, konsekvenser og tiltak , :Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring Skriftserie 1/02, Oslo.
- Baldersheim, Harald (1987): «Frå statstenar til stifinnar 1970-1987» I Næss, Hans Eivind m.fl.: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget
- Barker, R.G. (1968): *Ecological psychology. Concepts and methods or studying the environment of human behavior*. California, Stanford University Press
- Barzelay, M. (1992): *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkley: University og California Press.
- Berg, R (2000): *Den gode politiker. Et studie af politiske ledelsesverdier i kommunerne*. Odense : Odense Universitetsforlag.
- Bolman, L.G. og Deal, T.E.(2003) : *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Borrins, S. (1998). *Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations*. *International Public Management Journal*, 1(1), s. 37-58
- Bradach, Jeffrey L. and Robert G. Eccles (1989): «Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms». *I Annual Review of Sociology* 1989, 15:97-118
- Bronfenbrenner, U. (1977): *Toward an experimental ecology of human development*» *American Psychologist*, 32, 513-531
- Bronfenbrenner, U. (1979): *The ecology of human development. Experiments by nature and design*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy*: Chichester: John Wiley&Sons.
- Bukve, Oddbjørn (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3. utgave. Oslo: Samlaget
- Busch, Tor (2012): *Verdiledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Busch, Tor, Johnsen, Erik., Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (2011): *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T.E., J.O. Vanebo og E. Dehlin(2012): *Organisasjon og organisering*. (2.opplag) Oslo: Univeritetsforlaget
- Bynner, J. og S. Parson (2002) *Social Exclu and the Transition from School to Work: The Case of Young People not i Education, Employment of Training (NEET) Journey of Vocational Behaviour*, vol., nr. 2: 289-309
- Bø, Inge(2012): *Barnet og de andre*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2000) (red.): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practic*. Aldershot: Ashgate
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall

- Dahl, Robert A. (1947). *The Science of Public Administration: Three Problems*. *Public Administration Review*, 7(1), s. 1-11.
- Dahl, Espen., Bergsli, Heidi., van der Wel, Kjetil A., (2014): *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Sammendragsrapport. Høgskolen i Oslo og Akershus. Fakultet for samfunnsfag/sosialforskning.
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood (1994): «From Old Public Management to New Public Management». *Public Money & Management July-September 1994*.
- Egeberg, Morten (1989)(red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Europakommisjonen (2008). *Thematic study on policy measures concerning child poverty*. Brüssel: Europakommisjonen, Policy Studies Finding – 10
- Fløtten, T. (2001): Foredrag holdt for Redd Barna om barnefattigdom, 26.11.2001.
- Fløtten, T.(2009): Barnefattigdom i T. Fltten (red.) «*Barnefattigdom*» Oslo: Gyldendal Akademiske, s. 15-24
- Forsell, Anders og David Jansson (2000): *Ideer som fängslar*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Garbarino, J. (1985): *Adolescent development. An ecological perspective*. Columbus, Ohio, Charles Merrill
- Gustavsen, Karin (2011): *Sosiale ulikheter i oppvekst- en humanitær utfordring*. TF-rapport nr 283. - Røde Kors- Bø: Telemarkforskning
- Hatch, M.J.(2010): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag
- Hagen, Terje P og Rune Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget .
- Hansen, Karin og Lene Dalsgaard (2000): «*Skanderborgmodellen-en ny kommunal styringsmodell*». Kap. 3. I Bang, Hansen og Hoff (red.), op.cit.
- Helland, Knut Edvard (2002): *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hellstrøm, Mikael (2002) *Resultatenheter i kommunaltekniske virksomhet: struktur, process og effekt*. Lund: Lund Business Press
- Hood, Christopher (1991): «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*, vol 69 (Spring), ss.3-19.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer, Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar,(2003): «*Hvordan gjennomføre undersøkelser?*» Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. opplag. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2012): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2.utgave. Bergen:
- Klausen, K.K. & Magnier, A. (red.) 1998: *The Anonymodus Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense. Odense University Press.

- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg, red. (1998): «*New Public Management i Norden*» Odensen: Odense universitetsforlag.
- Klefbeck, Johan., Ogden, Terje., (1995): *Nettverk og økologi. Problemløsende arbeid med barn og unge.* TANO A.S.
- Kleven, Terje, Elin H. Allern, Nils Eijersbo, Peter Hansen ; stig Montin, Johan Mørch og Olaf Kvale Steinar., Brinkmann Svend.,(2009): *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS
- Lundquist, Lennart (1998): *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos* «Lund: Studentlitteratur
- March, J.G. & Olsen, J.P.(1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* London: The Free Press
- Marx, K. (1973): «*Das Kapital*» (1867). Berlin: Dietz Verlag.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977):» Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83, ss 340-363.
- Moshuus Geir, Backe-Hansen, Elisabeth, Kristiansen, Inger-Hege, Suseg, Helle(2010): *Verdighetsforvaltning i liv på grensen. En kvalitativ studie av barn og foreldre i familier med vedvarende lavinntekt.* NOVA-Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Niskanen, William (1971: «Bureaucracy and Prerepresentative Government» Chivago: Aldine/Atherton
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, skriftserie 1/02, Oslo
Olsen (red.)*Organisering av offentlig sektor: Perspektiver-reformer-erfaringer-utfordringer.* S. 17-42. Oslo: TANO
- Olsen, J. P.(1991): Modernization Programs in Perspective. *International Analyses of Organizational Change. Governance*, 4(2), s, 125-149
- Olsen, J.P. (1986): Foran en ny, offentlig revolusjon. *Nytt Norsk tidsskrift*, 3, s. 3-15
- Olsen. J.P. (1993): Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor. I.P. Læg Reid & J.P.
- Osborne, D & Plastrik, P. (1998): *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government.* Harmondsworth: Plume.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992):*Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison –Wesley.
- Parsons, Talcott (1960): *Structure and Process in Modern Societies.* Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Pedersen, Axel West.(2002): Om fattigdomsbegrepet og dets implikasjoner for praktisk politikk.
- Perrow, Charles (1986): *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3. utgave. New York: Random House.
- Pettigrew, Andrew M. og Everlyn M. Fenton, eds.(2000): *The Innovating Organization.* London: Sage.
- Pollitt, Christopher og Bouckaert, Gert (2005), *Public management Reform.* Oxford

- Rennison, B. W.(2004): Ledelsesbegrebets historie i debn offentlige sektor. I D Pedersen (red.) *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 85-103. København: Samfundslitteratur
- Rhodes, Rod A.W. (1999):»Foreword: governance and networks». I Stoker, Gerry (red.): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan
- Rhodes, Rod W. (1998): *Governance and Public Administration*. Paper presentert på en konferanse om «Offentlig sektor i endring-om organisering, verdiskaping og demokratisk styring» 30. november 1998 i Oslo
- Rieper(2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner. Seks casestudier*. Oslo:NIBR-rapport 2002:15
- Room, G. (1995): Poverty and social exclusion: The new European Agenda for policy an research. I G. Room (ed.) «Beyond the threshold: The measurement and analysis of exclusion. Bristol: The Policy Press.
- Røvik, K.A. (2007): Trender og translasjoner ideer som former det 21. århundrets organisasjon, Oslo : Universitetsforlaget
- Røvik, K.A.(1998): Moderne organisasjoner, trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet, Oslo: Samlaget
- Schick, Allen (2002): «Agencies in Search of Principles» *OECD*. Op.cit.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and organizations*. London : Sage
- Scott, W.R.:*Organizations and organizing. Rational, natural and open system perspectives*. Prentice Hall. New Yersey 2007.
- Selznick, P.: *Leadership and Administration*.New York: Harper Collins, 1957
- Shaffer , T.L. og Elkins, J.R.(2005): *Legal Interviewing and Counseling*. St. Paul, MN: West Publishing
- Siporin, M. (1980): «Ecological systems theory in social work» *Journal of Sociology and Social Welfare*, 7(4) 507-532
- Smith, A. (1980): *The Wealth of Nations (1776)*. Harmondworth
- St. meld. Nr. 16 (2006-2007) og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
- St.meld. nr 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*
- Stava, Per (1993): «Politisk organisering – erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre» i Baldersheim,Harald(red.): «*Ledelse og innovasjon i kommunene*». Oslo: Tano.
- Stoker, Gerry (1999): «Introduction: The Unintended Costs an Benefits of New Management Reform for British Local Government». I Stoker, Gerry (red.): *The Management of British Local Governance*. London : Maacmillan
- Strand, Torodd (1985): *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ståhlberg, Krister (1995): «Sken eller verklighet i föregångarskap. De finländska föregångarkommunernas profil». *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/95

- Thorød, A.B. (2006): «*En normal barndom*»? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt. Oslo: NOVA, rapport nor 2/06
- Torsteinsen, Harald (2006): *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel*. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum. Institutt for statsvitenskap Universitetet i Tromsø
- Torsteinsen, Harald (red.)(2012): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A study of household resources and Standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books
- Von Bertalanffy, L. (1968): *General Systems Theory*. Harmondsworth.,Penguin.
- Weber, M. (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr
- Yin ,R .K.(2003): *Case study research Design and methods*.3. utgave. Sage publications inc.
- Yin, R. (1994)). *Case study research: Design and methods* 2. utgave. Thousand Oaks, C: Sage Publishing
- Øgård, Morten(2000): «New Public Management – marked som redningsplanke? « I
- Østerud, Øyvind (2009) *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

WEB-adresser :

www.fafo.no/pub/rapp/20128/

[www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf\(Aganda_Kaupang\)](http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf(Aganda_Kaupang))

www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Kronikker-og-andre-artikler/2014/2014-009

www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/NOVA/Sosial-ulikhet-etter-Kunnskapsloftet/

www.oppdal.kommune.no/Documents/Plan%20og%20forvaltning/Kommuneplan%20vedtatt%2013.4%202011/Kammuneplanen%20samfunnsdel_150111%20skjerm%20enkeltsi

www.oppdal.kommune.no/Documents/Stab%20og%20st%C3%B8tte/Handlingsplan%202015-2018%20kommunestyrets%20vedtak.pdf

VEDLEGG

VEDLEGG 1

Kat 1	HVA SKJER MED ORGANISASJONEN OG MAKTSTRUKTUREN	Sjekke ut hvordan FAGLEDERNE forklarer sin oppfatning av organisasjonsendring, og i hvilken grad endringene påvirker deres medbestemmelse.
	Eksempel på spørsmål	<p>Kan du beskrive hvordan resultatenhetsmodellen har utviklet seg i Oppdal kommune, og videre hvilke effekter den har gitt innad i organisasjonen siden den ble innført? Variabler: kostnadseffek., Budsjettoverskridelser, klar/synli mht. ansvar; resultatfokus., brukerorient. , tjenestekvalit., tilpasningsevne/fleksibilit., motivasjon./engasjement. kreativitet/innovasjon, samarbeid m. enheter, helhetstenkning. informasjonsutveksling mellom RE, Kom.polit.innflytelse. Samarbeid mellom kom. politikere og administrasjon.</p> <p>Hvilke virkninger gir resultatenhetsmodellen (kan sees fra ulike teoretiske vinklinger som instrument (mål/middel-sammenheng)-symbol (uttrykker svaret på kommunenes økonomiske, organisatoriske og andre utfordringer), maktmiddel (kommunen som arena for interessekamp) på ditt fagområde akkurat nå - dersom du kan se tilbake- kan du gi eksempler på hvordan det var før organisasjonsendringen? <i>Hvordan merker du dette i din arbeidshverdag-På hvilken måte? Har du eksempler? Hva tenker du om disse forskjellene, hva er bedret- og hva har blitt forverret?</i></p> <p>Hvordan er din nåværende deltagelse på arenaer hvor beslutninger treffes, dette sammenlignet med før organisasjonsendringen? <i>Har deltakelsen /din mulighet for påvirkning økt eller minsket – gi eksempler.</i></p>
	FUNKSJONSDYKTIGHET PROBLEMLØSNINGS- EVNE	Undersøke hvilke tanker FAGLEDERNE har til egen mulighet for å bidra til endringer

Eksempel på spørsmål		<p>Hva har skjedd med organisasjonens funksjonsdyktighet? <i>(Med funksj.dykt. menes)Altså hvor godt de organisatoriske prosessene fungerer som følge av innføring av RE-modellen. Kan du si noe om dette har ført til(økt motivasjon, økt fleksibilitet. økt kreativitet, økt brukerorientering, bedre klargjøring og synliggjøring av ansvar og økt resultatfokusering)</i></p> <p>Opplever du som fagleder at det har skjedd endringer hos ledelse i fokuset på å opprettholde medarbeideres motivasjon? gjennom ressursbruk til f.eks. kurs, opplæring og lignende? I hvilken grad- kan du gi eksempler?</p> <p>Opplever du merkbare endringer i forhold til fleksibiliteten i organisasjonen?</p> <p>Hva med kreativiteten i organisasjonen, kan du beskrive dette nærmere med eksempler?</p> <p>Hvilken endring har det vært i fokuset på bruker -orienteringen? Hvordan , kom med eksempler?</p> <p>Hvilke effekter (pos./neg.) har resultatenhetsreformen gitt i forhold til organisasjonens problemløsningsevne? <i>kostnadseffektivitet (økt/minsket),Budsjettoverskridelser(flere/færre) tjenestekvalitet(økt/minsket)</i></p>
KOORDINERING	Eksempel på spørsmål	<p>Sjekk ut hvordan FAGLEDERNE ivaretar helhetstenkning?</p> <p>Kan du si noe om hvordan dine opplevelse er av at helhetstenkning ivaretas og gjennomføres? a) i egen avdeling, b) i enheten-c) i organisasjonen?</p> <p>Hva vil du si omkring samarbeid, og hvordan dette virker internt i egen avdeling, i enheten , tverrfaglig men også I forhold til andre enheter i kommunen/organisasjonen?</p> <p>Har RE medført endring i din(fagleders) egen innsikt overfor tjenestemottakere- generelt i kommunen, innenfor egen enhet , og tilslutt eget fagområde, sammenlignet med før omorganisering ? Kan du utdype dette?</p>

	<p>VERDIER,ETIKK, HOLDNINGER Eksempel på spørsmål</p>	<p>Etiske vurderinger sett opp mot NPM verdier.. Økonomi, effektivitet, og konkurranse</p> <p>Er lojalitet til ressursbruk knyttet opp mot rådmannens agency, eller tjenestemottakernes behov?</p> <p>Hvordan mener du økt/minsket ressurstildeling har blitt fulgt opp /ivaretatt av fagledere?</p> <p>Har resultatenhetsmodellen ført til ulikheter i tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen?</p>
--	---	---

	<p>Familie / bolig IDENTITET</p>	<p>UNGDOMMENES vurdering av eget sosiale ståsted. Undersøke nærmere hvordan sosial ulikhet påvirker identiteten .</p>
	<p>Eksempel på spørsmål</p>	<p>Kan du kort fortelle hvilke personer som utgjør din familie? <i>Foreldre (ste)-søsken, andre omsorgspersoner ...</i></p> <p><i>Ønsker du å si noe mer omkring familieforholdet?</i></p> <p>Hvordan vil du beskrive din opplevelse av å være ungdom i egen familie? <i>Kan du si noe mer omkring dette?</i></p> <p>Har du en formening om det er noen forskjeller du vil nevne mellom venners familie og din egen familie? <i>Hva opplever du ? (økonomisk, helse, bolig, annet)</i> <i>Kan du konkretisere dette og gi noen eksempler som kan synliggjøre dette mer?</i></p> <p>Kan du enkelt beskrive boligen du bor i? <i>Soverom- eget rom, størrelse, gammelt/nytt møbler, teknologi m.m.</i></p> <p>Opplever du forskjeller i boligstandard mellom boligen som bekjente, venner bor i og den du bor i? Dersom kan du beskrive dette mer? <i>Dersom familien leier bolig, er boligen privat eller kommunal</i></p>
	<p>Helse/ utdanning</p>	<p>UNGDOMMENES vurdering av sammenheng mellom helse og utdanning.</p>

	<p>Eksempel på spørsmål</p> <p>Venner/fritid</p>	<p>Opplever du at helse kan ha vært/er en medvirkende årsak som påvirker deg og dine ulike valg innen utdanning, yrke? <i>Kan du si noe mer omkring dette?</i></p> <p>Har du opplevd å blitt utestengt, erta eller mobba på skolen, i fritida blant jevnaldrende/venner? <i>Har du formidlet denne opplevelsen til noen på for eksempel skolen, helsestasjon, og andre i kommunen?</i> <i>Har dette blitt grepet fatt i / blitt samarbeidet omkring- eller har dette blitt oversett?</i> <i>Hva tenker du nå i ettertid omkring denne hendelsen?</i></p> <p>Dersom du har /har hatt helseplager, opplever du at de som jobber i det kommunale hjelpeapparatet i kommunen har vært der for deg samarbeidet/hjulpet deg? F.eks.lege, lærer, helsesøster, andre..</p> <p>Hvilke tanker har du til egen utdanning, /yrkesvalg?</p> <p>Hva påvirke(r)deg i dine utdanningsvalg? <i>Nær slekt-nære relasjoner, et forbilde?</i></p> <p>Undersøke UNGDOMMENES sosial identitet / deltagelse på sosiale arenaer i forhold til resten av målgruppe.</p> <p>Kan du fortelle meg om dine egne opplevelser omkring venner og vennskap? <i>Kan du si noe mer omkring dette?</i></p> <p>Er det spesielle sosiale grupperinger i ungdomskulturen i kommunen? <i>Hvordan merkes dette ?</i> <i>Kan du gi en mer detaljert beskrivelse av din opplevelse?</i></p> <p>Deltar du på noen faste fritidsaktiviteter? Hvilke aktiviteter- og kan du fortelle meg hva som har veid tyngst i valget av aktivitet? Kan du beskrive dette noe mer detaljert?</p> <p>Opplever du på noen måte om familiens økonomi kan ha en sammenheng med ditt valg av aktivitet? Kan du si noe mer omkring dette? Mangel på utstyr, ikke tilfredsstillende klær/skotøy,i- ikke deltagelse i idrett/fritid pga. høye kontingenter, bursdager, tilstelninger på skolen, andre sosiale sammenkomster, lik linje med dine jevnaldrende</p>
	ØKONOMI	<p>Hvordan det økonomiske bildet i familien påvirker sosial identitet og øvrige valg for UNGDOMMENE? Undersøke betydningen av hvordan familiens økonomiske status kan påvirke ungdommens identitetsbygging ?</p>

		<p>Hvordan opplever/ser du som ungdom at familiens økonomi kan påvirke din hverdag? Kan du si noe mer omkring dette?</p> <p>Hvordan virker f.eks. familieøkonomien inn på dine valg i forhold til ulike aktiviteter, fritid, skole, ferie/reiser. ? Kan du utdype dette noe mer?</p> <p>Snakker du og dine foresatte/foreldre om familieøkonomi?</p> <p>Hvem i din familie tar opp temaet økonomi, og i hvilke situasjoner er dette temaet synlig ? Kan du si noe mer omkring dette?</p> <p>Hva er det som utgjør inntekten i din familie? <i>Arbeidsinntekt, trygdeytelser, bidrag, oppsparte midler/formue/arv.</i> Kan du si noe mer omkring dette?</p>
--	--	---

	ORGANISERING/MAKT-STRUKTUR	<p>Undersøke muligheter og begrensninger i forhold til RESULTATENHETSLEDER-(RE-LEDER) forståelse av og forventninger til resultatenheter (RE) , sett opp mot økning av sosial ulikhet hos utsatte grupper, enkeltpersoner, familier, barn og ungdom</p>
	Eksempel på spørsmål	<p>Kan du beskrive hvordan resultatenhetsmodellen har utviklet seg i kommunen, og videre hvilke effekter den har gitt innad i organisasjonen siden den ble innført? (Variabler: kostnadseffektivitet Budsjettoverskridelser, klarhet/synlighet mht. ansvar resultatfokus, brukerorientering, tjenestekvalitet, tilpasningsevne/fleksibilitet, motivasjon/engasjement, kreativitet/innovasjon, samarbeid mellom enheter, helhetstenkning, informasjonsutveksling mellom RE , Kom.pol. innflytelse. Samarbeid mellom komm. pol. og administrasjonen.)</p> <p>Spesielt deg som RE-leder og din opplevelse positive og negative - utdype dette.</p> <p>Kan du si noe om hvilke virkninger RE-modellen gir for de ulike fagområdene som ligger under RE- Barn og familie?(kan sees fra ulike teoretiske vinklinger):som instrument(mål/middel-sammenheng) symbol(uttrykker svaret på kommunens økonomiske, organisatoriske og andre utfordringer), maktmiddel (interessekamp, fordeling og regulering)</p> <p>Dersom du kan se tilbake – kan du gi eksempler på hvordan det var på fagområdene før organisasjonsendringen? Komme med eksempler osv.</p> <p>Hvordan vil du i din rolle som RE-leder beskrive den tildelte makten med den påfølgende myndigheten, og hvordan opplever du balansen mellom makt og myndighet som RE-leder? Fortell</p> <p>Hvilke områder mener du RE burde ha operativ frihet til å bestemme over i egen enhet? <i>tildelt budsjett, skaffe ekstra inntekter, tenke bedriftsøkonomisk, hvordan organisere egen virksomhet, mest mulig selvstendig personalpolitikk ved å legge ned –opprette stillinger- si opp folk-</i></p>

		<p>Har den operative friheten stimulert til bedre og billigere løsninger? Utdype dette..</p> <p>Hvordan er din nåværende deltagelse på arenaer hvor beslutninger treffes, dette sammenlignet med før organisasjonsendringen? Har deltakelsen/din mulighet for påvirkning økt eller minsket – gi eksempler.</p>
	<p>FUNKSJONSDYKTIGHET OG PROBLEMLØSNINGS EVNE</p> <p>Eksempel på spørsmål</p>	<p>Undersøke hvilke holdninger og tanker RE-LEDER har til sin egen mulighet for å bidra til endringer , sett opp mot økningen av sosial ulikhet.</p> <p>-Hva har skjedd med organisasjonens funksjonsdyktighet? (Med funksjonsdyktighet Menes hvor godt de organisatoriske prosess. Fungerer som følge av innføring av RE-modellen.?)</p> <p>-Kan du si om dette har ført til endringer hos dere i ledelsen i fht. fokuset på å opprettholde medarbeideres motivasjon?</p> <p>-Opplever du merkbare endringer i forhold til økt/ minsket fleksibilitet i organisasjonen?</p> <p>-Hva med kreativiteten, har den økt eller minsket? Utdype det?</p> <p>-Hvilken endring har det vært i fokuset på brukerorienteringen? Kan du komme med eksempler..</p> <p>-Hvilke effekter (pos.neg.) har RE-modellen gitt i forhold til organisasjonens problemløsningsevne? Kostnadseffektivitet (økt/minsket) budsjettoverskridelser(flere/færre) tjenestekvalitet (økt/minsket)</p> <p>-Hvilke arbeidsmetoder og virkemidler mener du som RE-leder er best, gir mest effekt?</p>
	<p>KOORDINERING/STYRING VERDIER</p>	<p>Undersøke om RE-modellen skaper ulikhet i tjenestetilbud for innbyggerne i kommunen , og i hvilken grad dette vurderes som problematisk, sett opp mot økningen av sosiale ulikheter.</p>

	<p>Hvor ligger din sosiale identitet som enhetsleder? I organisasjonen, utenfor , på tvers av virksomhetsområder ,ledergruppa til rådmann? Kan du utdype dette noe mer.</p> <p>Hvilken vekt mener du rådmannen i kommunen faktisk legger på følgende måter å styre på ? angi i en skala fra 0-10.</p> <ul style="list-style-type: none">-generelle regler, retningslinjer og rutiner-økonomiske incentiver (stykkprisfinansiering, spesielle tildelinger, resultatavhengighet lønn etc.)-budsjettrammer-Målformuleringer/resultatkrav-prosesskontroll/underveis/milepæler-Kreativitet og innovasjon. <p>Har resultatenhetsmodellen ført til ulikheter i tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen? Og om slike ulikheter oppleves som et problem, er visse grupper, enkeltbrukere, som har fått det verre- kan du utdype dette?</p>
--	---

VEDLEGG 2

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Geir Hyrve
Avdeling for helse- og sosialfag Høgskolen i Sør-Trøndelag
Ranheimsveien 10
7004 TRONDHEIM

Harald Hårfagnes gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47 55 58 21 17
Fax: +47 55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr. 985 321 884

Vår dato: 12.12.2014

Vår ref: 40786 / 3 / LB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.11.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

40786	<i>I hvilken grad bidrar resultatene i modellen til sosial ulikhet/økt barnefattigdom</i>
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Sør-Trøndelag, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Geir Hyrve
Student	Anne-Lise Eklid

Etter gjennomgang av opplysninger gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon, finner vi at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningslovens §§ 31 og 33.

Dersom prosjektopplegget endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering, skal prosjektet meldes på nytt. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>.

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lene Christine M. Brandt

Kontaktperson: Lene Christine M. Brandt tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Anne-Lise Eklid anne.lise.eklid@gmail.com

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47 73 59 19 07. kyrre.svarval@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47 77 64 43 36. nsdmaa@svt.uit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 40786

Vi kan ikke se at det behandles personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, eller at det opprettes manuelt personregister som inneholder sensitive personopplysninger. Prosjektet vil dermed ikke omfattes av meldeplikten etter personopplysningsloven.

Det ligger til grunn for vår vurdering at alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

Personvernombudet legger videre til grunn at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.

Vi minner om at forskningsetiske krav må ivaretas, uavhengig av om prosjektet faller inn under personopplysningsloven, og om prosjektet er meldepliktig eller ikke. Det vises til NESH sine forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi, spesielt del B, pkt. 6, 7, 9 og 12.

VEDLEGG 3

FUNN

ANALYSE 1:

1) Resultatenhetsmodellen som modell kan ikke sies å stå alene for resultatene, det er organisering av tjenesten sammen med de andre som har gitt effekt .

- Organiseringa sammen med de andre på enheten mer enn resultatenhetsmodellen.
- Oppdal har vært en foregangskommune på samarbeid.
- I enkelte tjenesteområder overstyrer staten uansett
- Resultatenhetsmodellen kan ha muliggjort dette samarbeidet
- Fokus på å holde budsjettet

2) Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid, samhandling og helhetstenkning

- Nav oppleves som en utfordrende part å samarbeide med, mangel på fleksibilitet og tilgjengelighet, greit med samarbeid når dette er avtalt i forkant.
- Videre at all øvrig informasjon om tjenester i Oppdal kommune skjer gjennom Nav-leder, det er bare i samarbeidet i forhold til enkeltbrukere at veileder har kontakt og får informasjon fra andre samarbeidspartnere i kommuneorganisasjonen.
- Nav kontoret kan for eksempel ikke bruke elektronisk kalender for å slå opp på innsida for ansatte i Oppdal kommune for og sjekke om evt. ledig time hos en samarbeidspartner, må ringe et sentralt Nav nummer for å kontakte Nav kontoret
- Nav ansatte opplever seg som utenfor og isolert i forhold til resten av kommune - organisasjonen
- Samarbeid både innad i egen enhet og med andre samarbeidspartnere er svært viktig
- De har utvikla en felles plattform en kultur og praksis på det å samarbeide innenfor en helhetlig tenkning.
- Sammen med de andre opplever de større effekt gjennom bedre og tettere samarbeid med de fagområdene som de naturlig er organisert sammen med.

3) I Helse og familie virker samarbeid og samhandling og helhetstenkning motiverende.

- Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid og helhetstenkning
- Det er økt fokus på brukerne, spesielt barn og familier

4) Hvor ble det av sosialfaget i NAV-reformen- og hvor har Nav-kontoret blitt av i resultatenhetsmodellen?

- God samhandling og helhetstenkning omkring utsatte barn og familier
- Uavklart om tjenesteområdenes faktiske situasjon når politisk nivå
- Synliggjøre sosiale tjenester og sosialt arbeid i både Nav kontor og kommuneorganisasjon.

5) Størrelsen på resultatenheten er avgjørende for positive resultat.

- Størrelse på enhet inntil et visst punkt gir økt motivasjon
- Lederroller utfordres av nye krav og nytt innhold
- Operativ frihet inneholder element av hierarkisk kontroll spesielt opp mot økonomiske rammer

6) Optimale arbeidsforhold for medarbeiderne

- Optimale arbeidsforhold hvor ansatte blir sett og hørt, dette er et effektivt virkemiddel for positiv utvikling av enheten.
- Ta i bruk det operative handlingsrommet med de muligheter og de begrensninger som ligger i denne friheten.

HOVEDFUNN: Slik jeg tolker disse 6 funnene kan de sammenfattes til :

At det er den kollektive evnen til å kommunisere sammen som er nøkkelen .

ANALYSE 2:**1) Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål**

- I Oppdal kommune vektlegges den symbolske forståelsen av resultatenhetsmodellen.
- Kommuneplanens overordna mål er «god livskvalitet» som viser at det satses på den kulturelle delen i den organisasjonsstrukturelle forståelsen.
- For ansatte i Helse og familie synliggjøres det gjennom kulturelle uttrykk som samarbeid og helhetlig tenkning.
- For kommunens innbyggere som har kontakt med denne enheten vil for eksempel enkeltindivid og familier- slik jeg oppfatter det- raskt avklares og om barna og familiene har hjelpebehov.

2) Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering

- Det er sammenheng i planarbeidet , og hvordan organisasjonens kommunikasjon, samarbeide og relasjoner må spille sammen.
- I Helse og familie har enhetens tjenester beslektede tjenestoområder. De kan sees på som samlet under en «humanistisk» paraply, men er likevel ulike. De må forholde seg til forskjellige lovverk og ulike faglige kriterier i sine vurderinger.
- Livskvalitet for medarbeiderne fremkommer gjennom Oppdal kommunes verdier, hvor resultat synliggjøres gjennom jevnlig medarbeiderundersøkelser.
- Samarbeid kan sees over faggrensene hvor samhandling, samarbeide med helhetlig tenkning innad i enheten.
- Innbyggerne stiller økende krav til «det offentlige» kommuneorganisasjonen for leveranse av tjenester.
- Kommuneplanen har «livskvalitet» som fokusområde for innbyggere og ansatte i Oppdal kommune. Hvor godt det enkelte tjenestoområdet lykkes i måloppnåelser,

gjenspeiles ved måling av om god folkehelse, stedsutvikling og omsorg er innarbeidet i tjenesteleveransen. Disse suksesskriteriene bidrar til å sette en standard på tjenesteområdene og hvor disse suksesskriteriene måles jevnlig på ulike måter.

3) Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.

- I Oppdal kommune har jeg gjennom intervju sett nærmere på enheten Helse og familie og Nav, hvor tjenestelederne, enhetsleder og veileder Nav formidler motivasjon og inspirasjon gjennom å se ting i sammenheng, og at den enkelte tjenesten er organisert sammen med de øvrige tjenestene, , samhandling og samlokalisering med hverandre, dette har skapt «vi- følelse» og helhetstenking i Helse og familie.
- Det at medarbeidere får mulighet til å utvikle og bygge relasjoner i forhold til hverandre gir gode resultat.
- I følge handlingsplan for Oppdal kommune er innbygger undersøkelsen en god målemetode for området «livskvalitet» Jeg har gjennom intervju fått innblikk i at utsatte barn og familier årlig er med i brukerundersøkelser hvor barn ned til 7 år kan uttale seg. Organisasjonens enheter og tjenesteområder kan bare utvikles når den er i «dialog» med omverden slik som gjennom direkte kontakt og samtaler med brukerne eller ved bruker undersøkelser kan gjøre endringer og justeringer

4) Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.

- For at kommuneorganisasjonen i Oppdal skal nå sine mål er den avhengig av at de ulike nivå, politisk og administrativ ledelse rådmann enhetsledere og fagledere, samt medarbeidere innen de ulike fagområdene opprettholder dialog og relasjoner i forhold til hverandre.
- Arbeidet må forholde seg til det planverket som er vedtatt og som styrer kommunen.

5) Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under(til målene, teknologien og miljøet)

- I forhold til kommuneorganisasjonen er det slik at resultatene bedres først når struktur endringer gir utslag i kultur.
- Det ligger forventningene om økonomisk gevinst, økt kostnadseffektivitet.

- I forhold til innbyggerne og tjenestemottakerne er det stor gevinst når tjenesteområdene kan fremvise samarbeid og helhetstenkning i sin tjenesteproduksjon

6) Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp ved analyse og omstrukturering

- I sin rolle som arbeidsgiver er driften i Oppdal kommune tuftet på verdibasert ledelse.
- Ved evt. omgjøring fra 2 nivå til 3 nivå» flat struktur vil det skapes forvirring i et tidsrom ,før nytt ledersjikt er innarbeid.
- Medarbeiderundersøkelser plasserer organisasjonen med høye score.
- Det er fokus på en endring i kultur innad i organisasjonen , noe som betyr forandringer i verdier, normer, mentalitet og identitet hos medarbeiderne i organisasjonen som skal øke samarbeid og helhetstenkning, lik enheten Helse og familie.
- Utdanningsnivået krever frihet til større selvbestemmelse og skjønnsvurdering, uklare mål krever strukturelle tilpasninger, og at usikre og skiftende omgivelser krever omstillingsdyktige tilpasninger.
- Ved interkommunalt samarbeid vil f.eks. størrelsen på organisasjonen påvirke den formelle strukturens egenart
- Innenfor enhetsleders rammer ligger det i resultatenhetsmodellen en beslutnings - myndighet som kan brukes gjennom den operativ frihet , til å formulere et overordnet mål som det kommunale arbeidet i enheten skal ha for barn og unge.

HOVEDFUNN: Forankring av verdier i ledelsen viser sammenheng i forhold til organisasjonens mål (planverk) problemløsning og samspill.

Organisering av tjenester sammen med de andre tjenesteområdene gir tettere samarbeid, samhandling og helhetstenkning

ANALYSE 3:

1). mer enn halvparten av enhetslederne vurderte å slutte i sine stillinger

- Måleindikatorer er viktig, men måle indikatorer gi ofte feilaktige utslag. Enhetsledere kjenner presset på og «levere godt nok» fra alle kanter, kvaliteten på tjenester rammes når kommuneøkonomien er dårlig, og vedvarende. NPM økonomi- verdier som har befestet seg som nye «sannheter» i den kommunale kulturen
- at organisasjonen vokste for stor

2) videre at» flat struktur» ikke er så flat men har mange utgaver.

- Stabs og støtteenheter har instruksjonsmyndighet over tjenesteenhetene, og at kommunalsjefene er et ledernivå mellom seg og rådmannen.

- den operative friheten utfordrer- reell operativ frihet samtidig med eksplisitte krav

3) rådmennene har ikke tid til å holde kontakt med resultatenhetene

- Etterlyses mer løpende dialog og kommunikasjon i en samarbeidsorientert styring. Der bedrifts og markedsmodeller har gjennomslag er relasjonen preget av formalisert lederavtale.
- Ønske om mer toveis og uformell kontakt

4) at sektoregoisme er avløst av enhetsegoisme

- Et konstant press på hele kommunesektoren for å spare penger
- Oppfattes som et signal om ansvarlighet i forhold til felleskapets ressurser
- Kulturelt uttrykk for kommunen- eller at dette er svaret på kommunens økonomiske, organisatoriske og evt. andre utfordringer.

5) Reformen har hatt negativ effekt på lokalpolitikernes innflytelse.

- Flat struktur har ikke styrka politikernes samarbeid med administrasjonen. Det har skjedd en forskyvning av makt fra politikerne til administrasjonen, grunnet profesjonaliseringen i den kommunale organisasjonen

6) Reformen har skapt ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personalpolitikken innad i den enkelte kommune.

- Den grunnleggende mekanismen i denne reformen er ulikhet
- Forskning viser at vedvarende lavinntekt bidrar til sosial eksklusjon av barn og unge, Følgen av dette er manglende skolegang med påfølgende manglende deltagelse i arbeidslivet. (Moshuus m.fl. 2010)
- At sosial ulikhet og barnefattigdom er på fremmarsj i Norge.
- økonomiske incentiver som kan benyttes i form av resultatlønn hvor avlønning skjer i forhold til oppnådde resultat- resultatlønn ,og kontrakts relasjoner.

HOVEDFUNN:

At enheter er samarbeidsorienterte på er relasjonsnivå, bryr seg om hverandre.

Sammenfatning av funn:

I kommuneorganisasjoner organisert som resultatenheter, er det nødvendig med samarbeid over faggrenser og mellom tjenesteområder. I en kommune hvor kommunikasjon, samarbeide og relasjoner trekker i samme retning, lykkes det i stor grad med denne modellen. I det «å lykkes» legger jeg forståelsen at min fokusgruppe, at sosialt utsatt barn og familier, blir fanget opp og får kontakt og hjelp fra tjenesteprodusentene.

VEDLEGG 4

OPPDAL KOMMUNE ORGANISASJONSSTRUKTUR

