



Rapport 0709

Ingunn Gjerde, Eli Kjersem, Lars Rønhovde og Turid Aarseth

Mellom frihet og distanse

Evaluering av ny organisasjonsform i Fræna kommune



MØREFORSKING
Molde AS

Ingunn Gjerde, Eli Kjersem, Lars Rønhovde og Turid Aarseth

MELLOM FRIHET OG DISTANSE

Evaluering av ny organisasjonsform i Fræna kommune

Rapport 0709

ISSN 0806-0789
ISBN 978-82-7830-112-8
Møreforskning Molde AS
Mai 2007

Tittel:	Mellom frihet og distanse. Evaluering av ny organisasjonsform i Fræna kommune
Forfatter(-e):	Ingunn Gjerde, Eli Kjersem, Lars Rønhovde og Turid Aarseth
Rapport nr.:	0709
Prosjektnr.:	2147
Prosjektnavn:	Evaluering av omorganisering i Fræna kommune
Prosjektleder:	Lars Rønhovde
Finansieringskilde:	Fræna kommune

Rapporten kan bestilles fra:	Høgskolen i Molde, biblioteket, Boks 2110, 6402 MOLDE. Tlf.: 71 21 41 61, faks: 71 21 41 60, epost: biblioteket@himolde.no - www.himolde.no
Sider:	104 sider
Pris:	Kr 100,-

ISSN	0806-0789
ISBN	978-82-7830-112-8

Sammendrag:

Denne rapporten er en evaluering av den organisasjonsreformen Fræna kommune gjennomførte fra 1. januar 2004. Kommunen gikk da over til såkalt flat struktur ved at de tok bort sektoradministrasjonene og organiserte virksomheten i resultat-enheter. Hovedutvalgene ble også tatt bort og erstattet av to tverrsektorielle utvalg.

Kommunen har oppnådd en del av det som var målsettingen med reformen. De har fått en bedre økonomistyring og innen mange enheter klarer en å utnytte det økte ansvaret og den nye friheten på en god måte. Problemene med reformen er i stor grad knyttet til etablering av gode arenaer for informasjonsutveksling, få til en heving av den generelle ledelseskompetansen og utvikle gode rutiner for konflikt-håndtering innen de enkelte enhetene. Samhandlingen mellom det politiske nivå og det administrative nivå har ikke funnet en tilfredsstillende form

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fræna kommune. Det er en evaluering av hvordan den nye organiseringa av kommunen, med såkalt flat struktur, fungerer et par år etter at den ble iverksatt. Siktemålet med evalueringa er at den skal være et grunnlag for ytterligere forbedringsarbeid i kommunen med utgangspunkt i den organisasjonsformen de har valgt.

Arbeidet med rapporten er gjort i nær dialog med administrativ ledelse i kommunen. De har lagt forholdene tilrette på en god måte.

Vi vil takke Fræna kommune for et godt samarbeid og håper samtidig rapporten kan være til nytte for dem i det videre arbeid med å utvikle kommunen.

Molde, mai 2007

Innholdsfortegnelse

1.0. Innledning	9
1.1. Bakgrunn.....	9
1.2. Problemstilling og mandat	9
1.3. Utfordringer og problemområder.....	10
1.4. Presisering av noen problemområder	11
1.5. Metodisk tilnærming.....	12
2.0. Nye organisasjonsformer i kommunesektoren - noen generelle problemstillinger og erfaringer.....	17
2.1. Innledning	17
2.2. Politisk ledelse og politikerroller	18
2.3. Administrativ ledelse og lederroller, samordning og kommunikasjon.....	19
2.4. Ansattes medbestemmelse, tillitsvalgtes rolle og brukertilpasning	21
2.5. Avslutning.....	22
3.0. Samhandling mellom politikk og administrasjon i flat struktur	23
3.1. Innledning	23
3.2. Politisk struktur	24
3.3. Politisk styring sett nedenfra.....	26
3.4. Politisk styring sett innenfra	30
3.5. Avslutning.....	33
4.0. Administrativ ledelse i flat struktur	35
4.1. Innledning	35
4.2. Relasjoner til den administrative toppledelsen	36
4.3. Opplevelse av ledelsesfunksjonen generelt – forholdet til enhetsledere	41
4.4. Avslutning.....	45
5.0. Informasjon og samarbeid	47
5.1. Innledning	47
5.2. Flat struktur og kommunikasjon	47
5.3. Samarbeid internt.....	48
5.4. Samarbeid og informasjon eksternt	52
5.5. Avslutning.....	57
6.0. Arbeidsmiljø, kompetanse og ansvar.....	59
6.1. Innledning	59
6.2. Oppslutning om reformen	59
6.3. Arbeidsmiljø	60
6.4. Kompetanse og ansvar	71
6.5. Avslutning.....	75

7.0. Økonomistyring og tjenesteproduksjon	77
7.1. Innledning.....	77
7.2. Økonomistyring og tjenesteproduksjon	77
7.3. Avslutning	84
8.0. Brukertilpasning	85
8.1. Innledning.....	85
8.2. Brukertilpasning	85
8.3. Brukermedvirkning	89
8.4. Reformens betydning for brukertilpasning	90
8.5. Avslutning	92
9.0. Oppsummering og konklusjon	95
9.1. Oppsummering	95
9.2. Konklusjon	99

Litteratur

Vedlegg:

Spørreskjema

Organisasjonskart

Kapittel 1

Innledning

1.1. Bakgrunn

Denne rapporten er en evaluering av erfaringene med såkalt flat struktur i Fræna kommune. Arbeidet med en omorganisering av den politiske og administrative strukturen i Fræna kommune startet våren 2002. Utgangspunktet var en statusrapport fra KS. Prosessen ble i hovedsak gjennomført ved hjelp av egne krefter og med bred deltakelse fra tillitsvalgte og øvrige ansatte. Ny politiske struktur ble vedtatt i mai 2003. Omorganisering av den administrative strukturen ble vedtatt i desember 2002, og iverksatt fra 1/1 2004. Den politiske omorganiseringen resulterte i to hovedutvalg: Plan- og økonomiutvalg og driftsutvalg. Administrativt resulterte omorganiseringen i en utflating av strukturen med to administrative nivå og 35 selvstendige resultatenheter.

1.2. Problemstilling og mandat

Utgangspunktet for evalueringen, er at den politiske og administrative strukturen i kommunen i hovedsak ligger fast:

”Oppdraget går ut på å evaluere omorganiseringa i Fræna kommune med fokus på forbedringsmuligheter innen den eksisterende strukturen med sikte på justeringar.”

(Prosjektavtale mellom Fræna kommune og Møreforsking, oktober 2006)

Kommunen ønsker altså å fokusere på forbedringsmuligheter innen den eksisterende strukturen, og en er særlig opptatt av gråsoneproblematikk mellom enheter og nivåer. Dette blir også vårt utgangspunkt for denne evalueringa.

De viktigste siktemålene med den nye organisasjonsformen slik det ble formulert gjennom de såkalte politiske styringssignalene som ble vedtatt i Fræna kommunestyre 17.02.03 (Sak 0002/03) var at:

- *Medarbeiderne og de enkelte resultatenheter skulle få større ansvar og myndighet*
- *Tjenestetilbudet skulle bli mer brukervennlig og oversiktlig*
- *Det skulle bli god samhandling mellom det politiske og administrative nivå der politikerne ikke skulle drive med detaljstyring*
- *Organisasjonen skulle være mer dynamisk og endringsorientert*
- *En skulle få til en bedre økonomistyring.*

Disse målene er utviklet med grunnlag i en organisatorisk prosess der det også ble gjennomført en evaluering av kommunens forvaltningspraksis (Knudsen 2002).

Våre ambisjoner vil i første rekke være å gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag for det videre forbedringsarbeidet. Vårt hovedfokus vil være på arbeidsdeling og samarbeidsforhold mellom enheter og nivåer i kommunen. I den sammenheng vil vi også se på forholdet mellom det politiske og administrative systemet, og på de to politiske hovedutvalgene sin funksjon i forhold til den nye kommuneorganisasjonen. **Evalueringen vil først og fremst fokusere på problemområder, men også sterke sider ved dagens organisering må vektlegges.**

1.3. Utfordringer og problemområder

Utgangspunktet for mange av de reformene som er gjennomført i kommunene de siste åra, har hatt som siktemål å gjøre dem mer beslutnings- og kostnadseffektive. Dette søker en å oppnå gjennom organisatoriske reformer. Disse reformene er basert på en sterk organisatorisk desentralisering, færre nivåer, tjenestetilbudet organisert i foretak eller resultatenheter og frikopling mellom profesjon og ledelse (Michelsen m.fl. 2002). Hensikten er å gi den enkelte enhet et incitament til å drive økonomisk effektivt ved at de får større økonomisk ansvar for egen drift innen visse økonomiske rammer. Politikernes rolle i dette systemet er relativt uklar, men idealet er først og fremst at politikerne i større grad skal være helhetsorienterte generalister som er opptatt av å drive overordnet styring.

Kritikken mot denne typen organisatoriske løsninger er blant annet at de henter mange av sine idealer fra et markedsbasert system og ser bort fra det særegne ved offentlig

virksomhet. De ser bort fra at ansvar, beslutningsprosesser, målformuleringer og relasjonen til befolkningen blir helt annerledes i et system basert på politiske prosesser enn innen en markedsbasert virksomhet (Christensen m.fl. 2004).

En annen kritikk går på manglende samordning innen og mellom sektorområdene når de enkelte enheter blir små og får stor frihet.

1.4. Presisering av noen problemområder

Administrativt er Fræna kommune nå organisert i to nivå. Sektoradministrasjonene er borte og virksomheten er splittet opp i 35 resultatenheter med stor grad av formell myndighet over egen virksomhet. Dette stiller kommunen overfor flere utfordringer:

- *Hvordan håndterer en forholdet mellom de administrative enhetene og det strategiske nivå? Har rådmannsteamet god nok innsikt i de ulike virksomhetene? Blir sakene opplyst slik at politikerne har godt nok informasjonsgrunnlag når de skal fatte beslutninger?*
- *Hva kjennetegner samordning og kommunikasjon mellom de ulike resultatenheterene?*

Den nye organisasjonsformen stiller de ulike resultatenheterene overfor nye utfordringer. Lederne av resultatenheterene får nye oppgaver og utvidede fullmakter i forhold til økonomi og personalledelse. Dette skaper også nye rammer for samarbeid og konflikt-håndtering i virksomhetene og det skaper nye rammer for fagforeningenes virksomhet.

- *Hvordan påvirker de nye organisasjonsformene forholdet mellom ledere og medarbeidere innen de enkelte enhetene?*
- *Hvordan blir fagforeningenes rolle og arbeidsformer påvirket av den nye organisasjonsformen?*

Selv om denne typen reformer først og fremst har hatt sitt fokus på effektiv tjenesteproduksjon, er de kanskje spesielt viktige og problematisk i forhold til politikerne og den rollen de skal spille i det nye systemet. Politikerne skal altså gå inn i rollen som distanserte generalister som først og fremst skal ta stilling til rammene for den kommunale virksomheten.

- *Hva kjennetegner samhandlingen mellom politikk og administrasjon? Hvilke politikerroller blir ivaretatt, og hvordan fungerer arbeids- og ansvarsfordelinga mellom de to hovedstyrene?*

1.5. Metodisk tilnærming

Fræna kommune har bedt om en kritisk og handlingsorientert vurdering av hvordan den administrative hovedstrukturen som ble gjort gjeldende fra 1.1.2004, fungerer. Det metodiske opplegget må derfor innrettes slik at det framskaffer relevante data om betydningen av den organisatoriske utformingen på ulike arbeids- og saksfelt. Forskningsdesignet bør gi rom for beskrivelser på organisasjonsnivå, og ikke bare summere individuelle erfaringer på et generelt grunnlag. Vi har derfor valgt å kombinere en ekstensiv strategi, der vi baserer oss på et standardisert spørreskjema til samtlige ansatte, og en intensiv strategi med vekt på åpne intervjuer med politikere og tillitsvalgt og bruk av foreliggende skriftlig materiale. Vi har også brukt evalueringer fra andre kommuner for å sammenligne erfaringene.

Spørreskjemaet ble utviklet i dialog med representanter fra kommunen. Fokus ble, i tråd med vårt mandat, spesielt rettet mot temaene kompetanse og ansvar, ledelse, arbeidsmiljø- og personalpolitikk, brukertilpasning, kommunikasjon og informasjonsutveksling internt, samt samarbeid og samordning (internt og eksternt).

Spørreskjemaer ble sendt ut i oktober 2006 til alle ansatte i kommunen. Vi fikk svar fra 365 respondenter. Kommunen har selv stått for distribusjon av spørreskjemaer, og vi har fått opplyst at det er utsendt 701 spørreskjemaer. Kommunen har imidlertid registrert 611 fast ansatte, og med denne populasjonen, vil vi ha en svarprosent på 60. Svarprosenten i undersøkelsen er tilfredsstillende totalt sett, men den varierer noe mellom ulike sektorområder. Svarprosenten er høyest innen administrativ ledelse med en svarprosent på 74. Innen skole og barnehager har vi fått en svarprosent på vel 60, noe som gir en relativt god pålitelighet. Svarprosenten er lavest innen teknisk forvaltning/anlegg og drift/eiendom.

Resultatene fra landbruk, der vi bare har fire respondenter, er i presentasjonen lagt sammen med teknisk forvaltning/anlegg og drift/eiendom. Dette har sammenheng med

at vi i denne rapporten vil legge vekt på å bevare respondentenes anonymitet selv om det kan redusere informasjonsverdien noe.

Innen helse og sosial har vi flere respondenter enn antall ansatte. Det er de ansatte selv som har definert sin stilling under de ulike arbeidsfelt. En årsak kan være at respondenter som kommunen har registrert under pleie og omsorg, selv oppfatter seg som tilhørende helse og sosial.

Dersom vi ser på svarfordelingen basert på en del sentrale bakgrunnsvariable får vi følgende fordeling:

Tabell 1.1 Bakgrunnsvariabler. Prosent.

Kjønn	Kvinne	76 %
	Mann	24 %
Alder	Under 40 år	27 %
	40-59 år	59 %
	60 år eller mer	15 %
Utdanning	Grunnskole	9 %
	Videregående, event. med påbygging	33 %
	Universitet/høgskole, 4 år og mindre	37 %
	Universitet/høgskole, mer enn 4 år	21 %
Antall år ansatt	Mindre enn 10 år	42 %
	10 – 19 år	28 %
	20 – 29 år	21 %
	30 år eller mer	9 %
Stillingsandel	Under 50 %	13 %
	50 – 74 %	18 %
	75 % eller mer	69 %

Vi har undersøkt om de ansattes stillingsandel har hatt betydning for resultatene, og funnet at på de fleste spørsmålene gir variabelen bare små utslag. De som har lavest stillingsandel (under 50 %) svarer i noe større grad ”vet ikke/ingen mening” enn de med en høyere stillingsandel. Dette har likevel liten betydning for svarfordelingen totalt, siden det dreier seg om få respondenter. Ved beregninger av gjennomsnitt er verdien ”vet ikke/ikke relevant” utelatt.

En viktig bakgrunnsvariabel er hvilken type stilling respondentene har. Her har vi skilt mellom ledere og medarbeidere. Rundt 70 respondenter har oppgitt at de er ledere.

I utgangspunktet tenkte vi oss her at ledere skulle omfatte rådmannsteam og enhetsledere, selv om vi selvsagt vet at det også finnes andre ansatte med ledelsesfunksjoner i kommunen. Dermed ville antall ledere maksimalt vært om lag halvparten. Det er ikke mulig for oss i etterkant å skille ut enhetslederne, selv om dette kunne gitt oss en del viktig informasjon. Tendensen i materialet på denne variabelen er likevel relativt tydelig

I tillegg til spørreskjemaundersøkelsen har vi gjennomført en kvalitativ undersøkelse med åpne intervju. Siden spørreundersøkelsen ga oss gode kvalitative data fra de ansatte på de åpne spørsmålene, valgte vi i denne delen av undersøkelsen å konsentrere oss om politikerne og hovedtillitsvalgte. Vi intervjuet politikere fra alle politiske partier som sitter i kommunestyret. Intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer. Vi la vekt på å få med representanter fra begge utvalgene. Det var også viktig for oss å få med politikere som hadde erfaringer fra det gamle systemet samtidig som vi prøvde å få med mer ferske politikere. Vi har også gjennomført intervjuer med hovedtillitsvalgte for de største fagorganisasjonene i Fræna kommune. Styrken med intervju sammenlignet med spørreskjema er at tema kan bli utdypet gjennom samtalen. Svakheten er at det er relativt ressurskrevende og at vi dermed får med relativt få personer.

Svarene på de åpne spørsmålene og intervjuene brukes kun der vi ser et mønster eller der det kan underbygge annen kunnskap. I den grad ulike synspunkter kommer til uttrykk har vi forsøkt å balansere dette.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene ses i rapporten i sammenheng med *tidligere evalueringer og med teori* om emnet, bl.a. om sammenhenger mellom organisasjonsstruktur og prosesser som samordning, ledelse, kommunikasjon, læring, beslutningsprosesser, medvirkning og motivasjon.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen gir ikke i seg selv forklaringer på fenomener. Kommentarene på åpne spørsmål, intervjudata og teori vil til en viss grad kunne vise noen sammenhenger. Det er alltid en avveining hvor langt en skal gå i tolkning av data. På den ene siden har vi ofte et ønske om konkrete forklaringer, men på den annen side må vi begrense oss til det vi har rimelig dekning for. Det samme er tilfelle i vurderinger av hvor konkrete vi skal være når det gjelder forslag til tiltak.

Å påvise eksakte effekter av en omorganisering er ikke mulig. For det første vil en evaluering påvirkes av tidspunktet for evalueringen. Det tar tid før effekter og kostnader av selve endringsprosessen avtar og før en prøve- og feilefase er over. Denne undersøkelsen i Fræna kommune er foretatt nesten tre år etter at omorganiseringen ble iverksatt (1.1.2004). Spørreskjemaene ble besvart i oktober og november 2006.

For det andre vil evalueringen også påvirkes av utenforliggende hendelser. Det er ikke mulig å isolere effekter av omorganiseringen fra andre hendelser eller utviklingstrekk som finner sted i samme periode. I Fræna har det i denne tiden vært en positiv utvikling både i næringslivet og i offentlig sektor med bl.a. stor byggeaktivitet i kommunal regi¹. Oppfatningene kan også være påvirket av skifte av ordfører og rådmann. Lederskifter på lavere nivå må vi også anta påvirker også de ansattes oppslutning, og det er i slike saker generelt vanskelig å skille mellom person og organisasjon.

Sørviskontoret som har blitt opprettet samtidig med innføring av flat struktur og blir av flere framhevet som et positivt tiltak. At sørviskontoret fungerer godt, vil også kunne påvirke oppfatningene av omorganiseringen generelt.

¹ Romsdal Budstikke 24.03.07. "Bygger for millioner": Byggeaktiviteten i kommunal regi har aldri vært større i Fræna enn den er nå.

Kapittel 2

Nye organisasjonsformer i kommunesektoren - noen generelle problemstillinger og erfaringer

2.1. Innledning

Etter at kommuneloven av 1992 åpnet for en friere organisering av kommunene, har omfanget av omorganiseringsvirksomheten vært betydelig, særlig i perioden etter 2000. Omtrent 2/3 av kommunene har endret den politiske strukturen i perioden 2000 – 2004, og omtrent like mange har endret, eller har planer om endringer, av den administrative strukturen i løpet av inneværende valgperiode. Noen kommuner har vært gjennom to eller tre runder med omorganiseringer etter at den nye kommuneloven ble satt ut i livet.

Endringene når det gjelder politisk organisering har gått i retning av at de overordnede organ som kommunestyre og formannskap er blitt mindre, at de møtes sjeldnere og at de behandler færre saker. Når det gjelder utvalgs- og komitéstrukturen er tendensen en utvikling bort fra den sektorbaserte hovedutvalgsmodellen og over til alternative modeller som en funksjonsmodell (med for eksempel en inndeling i Plan og økonomi og Drift og forvaltning el. l.) eller ordninger med utvalg uten faste oppgaveområder, kun ett overordnet utvalg eller ingen faste utvalg. Utvalgene blir med andre ord færre og mer ad hoc-basert. Samlet sett betyr endringene at den politiske representasjonen i kommunene både blir mindre ”bred” og mindre ”dyp”.

Når det gjelder administrativ organisering har vi hatt en parallell utvikling bort fra en sektorbasert organisering i etater/fagavdelinger, over til en flatere struktur. Kartlegging av kommunal organisering viser at 41 % av kommunene har en organisasjonsmodell der lederne av de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået uten et mellomliggende etatssjefsnivå, altså det vi kan kalle for en ”tonivåmodell” (Hovik og Stigen 2004). De utøvende tjenestene organiseres i resultatenheter med egne enhetsledere med fullmakter til å utvikle tjenestene innenfor et ansvars- eller resultatområde. Ledelse i team er blitt en vanlig måte å organisere rådmannsnivået på, der rådmannsledelsen består av en rådmann og et visst antall kommunalsjefer, assisterende rådmenn

eller rådgivere. Alternativt kan enhetsledere eller ledere av stabs- og støttefunksjoner inngå i rådmannens ledergruppe.

Disse endringene reiser mange problemstillinger, og etter hvert har vi fått dokumentert en god del erfaringer med de nye organisasjonsmodellene. Her vil vi komme inn på en del generelle problemområder som har vært tatt opp i studier av kommuner med flat struktur og som også vil ha relevans for vår evaluering av organiseringen av Fræna kommune.

2.2. Politisk ledelse og politikerroller

Et område som er blitt viet mye oppmerksomhet, dreier seg om *utformingen av lederrollene, både politisk og administrativt*. Omorganiseringene fører med seg nye krav og utfordringer både til politisk styring og til administrativ ledelse, og ikke minst til forholdet mellom politikk og administrasjon. Hvordan lederrollene utformes og fylles blir avgjørende for hvordan organisasjonsmodellen fungerer. Studier viser at de lederne som lykkes best, er de som er i stand til å balansere mellom ulike hensyn og styringsformer (Offerdal og Ringkjøp 2002; Opedal m.fl. 2002).

Flere undersøkelser tyder på at den politiske styringen er blitt svekket gjennom reformene (bl.a. Offerdal og Ringkjøp 2002; Aarseth m.fl. 2003; Rønhovde m.fl. 2006). *Politikerrollen* utformes i et spenningsfelt mellom kryssende forventninger. Et slikt spenningsfelt kan sies å være mellom strategisk styring og enkeltsak/detaljstyring. Forventningene innenfor de nye styringsmodellene er at politikerne først og fremst skal ha et strategisk lederansvar der målformulering og resultatoppfølging står sentralt, mens sider ved politikerrollen som enkeltsaksorientering og detaljstyring tones ned.

Selv om politikerne i kommuner med flat struktur i stor grad framhever den strategiske målformulatorrollen som et ideal, synes det å være en klar erkjennelse av at denne rollen alene ikke oppleves som meningsfull nok, men må kombineres med andre mer tradisjonelle roller (Offerdal og Ringkjøp 2002; Opedal, Stigen og Laudal 2002). Særlig blir ombudsrollen hyppig nevnt av politikerne selv som en viktig rolle. Den styringsinformasjonen politikerne får gjennom de nye modellene er innrettet mot målformulatorrollen, men kan ofte være knapp og oppleves som utilstrekkelig. Samtidig vet

vi at politikerne i stadig mindre grad er involvert i de saksforberedende og iverksettende fasene av prosessene. Den jevne politiker kan også bli mindre synlig og interessant for publikum enn de gamle sektorpolitikere var. Det kan lett dannes et skille mellom et A- og et B-lag, der politikerne i de mest sentrale posisjonene vil være godt orientert og ha tette koblinger til administrasjonen, samtidig som de også får flest henvendelser fra publikum (Rønhovde m.fl. 2007). Det kan være grunn til å spørre om de nye modellene legger godt nok til rette for en meningsfull rolle for alle politikere.

Politikerrollen utøves også i et spenningsfelt mellom interne og eksterne prosesser, kortsiktige og langsiktige prosesser. Dette går på forholdet mellom driftsoppgaver på den ene siden og oppgaver knyttet til planlegging og samfunnsutvikling på den andre. Noen kommuner har etablert egne organ for planlegging og utvikling, i andre kommuner er disse oppgavene lagt til formannskapet. Kommunene innfører i stadig større omfang tiltak som går på målstyring, resultatrapportering og kvalitetssikring (for eksempel balansert målstyring). Det kan være grunn til å se nærmere på om all denne oppmerksomheten omkring interne prosesser knyttet opp til drift går ut over den eksterne og langsiktige utviklingsrollen.

2.3. Administrativ ledelse og lederroller, samordning og kommunikasjon

På sammen måte som for politisk styring foregår *den administrative ledelsen* i et spenningsfelt mellom kryssende forventninger. Forventningene til rådmannsfunksjonen innen de nye organisasjonsmodellene er både mangfoldige og kanskje uforenelige. Rådmannsrollen i en flat struktur kan sies å kombinere elementer fra New Public Management - logikken med elementer fra en mer klassisk myndighetsutøvelse (Bang, Hansen og Hoff 2000). Dette betyr at samtidig som rådmannen skal ivareta de mer tradisjonelle rollene som kontrollør og iverksetter av politiske vedtak, skal han eller hun også fylle nye roller som kulturbygger, inspirator og pådriver for omstilling og modernisering.

Undersøkelser tyder videre på at makt flyttes fra det politiske til det administrative nivået i kommuner med flat struktur. Man har i løpet av de siste årene kunnet observere en økende tendens til delegering av ansvar og myndighet fra det politiske nivået til rådmannen. Samtidig er tendensen til delegering fra rådmannsnivået og videre nedover i

organisasjonen enda sterkere enn den delegeringen vi ser fra politisk til administrativt nivå (Hovik og Stigen 2004). Det betyr at det foregår en vidstrakt delegering nedover til resultatene og enhetslederne. En problemstilling som knytter seg til dette, er spørsmålet om hva som blir delegert, ansvar og myndighet eller bare ansvar. Undersøkelser tyder på at det ofte er slik at ansvar blir delegert, mens ledelsen beholder myndigheten (Trygstad 2004). Ledelse i de nye organisasjonsmodellene utøves i et spenn mellom sentralisering og desentralisering. Det dreier seg med andre ord om å finne fram til et riktig balanseforhold mellom sentral ledelse og styring og lokalt ansvar og myndighet for resultatene.

Samordning og kommunikasjon blir viktige elementer i de nye organisasjonsmodellene, både horisontalt mellom resultatene og vertikalt mellom de to ledernivåene. Det er stilt spørsmålstegn ved i hvilken grad flat struktur er egnet til å skape gode forhold for informasjonsflyt, kommunikasjon og læring. Det kan hevdes at flat struktur passer best i organisasjoner som er enkle og standardiserte og der kommunikasjonsbehovet er begrenset. (Dalby 2005; Moland og Bogen 2001). Det er videre et klart uttalt mål i reformretorikken rundt tonivåmodellen at enhetslederne skal oppfatte seg selv som en del av en større helhet. Etablering av formaliserte samarbeidsrutiner og møteplasser som faste ledermøter mellom enhetslederne og den administrative toppledelsen kan bidra til dette. Å få etablert en "vi - kultur" i kommunen er et viktig virkemiddel i samordningen. Samtidig kan dette bety en forskyvning i lojalitetsforholdene i organisasjonen, der en tidligere hadde sin lojalitet først og fremst knyttet til institusjonen og til brukerne, forventes nå enhetslederne mer å identifisere seg med andre ledere og med kommunen som helhet.

Utfordringen for *enhetslederne* blir å skape en helt ny lederrolle. Også her er det snakk om balansering av ulike hensyn som hensynet til faglig ledelse, administrative oppgaver, økonomi- og personalansvar og hensynet til brukerne. Erfaringer viser at vi får en forskyvning i oppmerksomhet fra faglig ledelse til mer vekt på økonomiske og administrative oppgaver (Opedal, Stigen og Laudal 2002; Aarseth m.fl. 2003). Særlig i situasjoner med ressursknapphet kan enhetslederne oppleve en konflikt mellom lojalitet oppover og nedover i systemet, med krav om budsjett disiplin og mål oppfylting på den ene siden og ansatte og brukeres interesser og behov på den annen side.

Det knytter seg også utfordringer til den horisontale samordningen mellom enheter innenfor samme område. Nedbyggingen av mellomnivået betyr at det ikke er noen overordnet faglig instans som kan drive systematisk utviklingsarbeid og trekke opp en helhetlig strategi innenfor et område. Det blir dermed i stor grad opp til enhetene selv å sørge for faglig utvikling. Viktige koordinerings- og støttfunksjoner faller også bort med mellomnivåets bortfall. Det er en viktig forutsetning for å oppnå organisasjonsmessig læring og utvikling at det finnes gode rutiner og arenaer for informasjonsutveksling og kommunikasjon både mellom enheter og mellom enhetene, administrative støttfunksjoner og politikere. Her kommer tiltak som *dialogmøter* mellom tjenesteytere og politikere og formaliserte *besøksrunder* ute i enhetene inn som forsøk på å etablere nye rutiner og arenaer. Det kan hevdes at skillet mellom kommuner som lykkes bra og mindre bra i forhold til læring og utvikling ikke går så mye mellom tonivå-kommuner og tradisjonelle sektorkommuner, som mellom kommuner der man har klart å skape arenaer for dialog om kvalitetsutvikling og kommuner der dialogen begrenser seg til økonomi- og resultatstyring i mer snever forstand (Finstad og Kvåle 2003). Innholdet i samhandlingen på de nye arenaene blir dermed viktig.

2.4. Ansattes medbestemmelse, tillitsvalgtes rolle og brukertilpasning

En side ved omorganiseringene som det har vært mindre fokus på er *ansattes medbestemmelse og tillitsvalgtes rolle* innenfor organisasjoner med flat struktur. Å kutte antallet nivå mellom ”topp” og ”bunn” i organisasjonen kan virke demokratiserende, men trenger ikke være det. Undersøkelser gir ingen støtte til at ansattes påvirkningsmuligheter generelt er større i organisasjoner med flat struktur (Trygstad 2004). Tvert imot kan kravene til effektivitet gjøre det vanskeligere for ansatte og tillitsvalgte å kritisere forholdene på arbeidsplassen. Kritikkk kan oppfattes som ”sand i maskineriet” og fagforeningsinnflytelse passer ikke inn i de nye organisasjonsmodellene preget av management-tenkning. Arbeidsgiversiden kan oppleves som mindre strukturert og informert enn før, og det blir stilt spørsmål ved mulighetene til å utøve medbestemmelse når motparten mangler kompetanse og/eller fullmakter. Det framstår også som uklart på hvilket nivå og hvilke arenaer medbestemmelsen skal utøves. Det blir dessuten påpekt at arbeidsgiversiden har mindre respekt for arbeidstakerorganisasjonene og mindre lojalitet til regelverket enn tidligere (Olaussen 2004).

Et av de argumentene som hyppigst brukes for innføring av flat struktur, er *økt brukertilpasning*. Gjennom kortere kommandolinjer og mindre byråkrati tenker man seg at tjenestetilbudet ut til brukerne skal kunne utvides og forbedres. Erfaringene tilsier at ledere og ansatte i resultatene blir mer bevisste på hva de yter av tjenester og hvordan disse står i forhold til brukernes behov, men også på hva det koster å produsere tjenestene. Det kan også tenkes at enheter forsøker å skyve ansvar og kostnader over på hverandre i et ”svarteper-spill”. Mange brukere har sammensatte behov som krever innsats fra flere deler av hjelpeapparatet. I slike situasjoner kan fristilte enheter representere et problem heller enn en løsning på ønsket om økt brukertilpasning (bl.a. Moland og Bogen 2001).

2.5. Avslutning

Endringsaktiviteten i kommunesektoren har i de seinere år vært stor. Endringene har i hovedsak gått i retning av ulike former for tonivå organisering, og det har etter hvert begynt å vise seg et mønster i de erfaringene som er høstet. Særlig har fokus vært rettet mot lederrollene, hvordan disse utformes og fylles. Det gjelder her å balansere mellom ulike hensyn og styringsformer. Omorganiseringene har ført til endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon og mellom nivåene i organisasjonen. Det er et gjennomgående funn at makt flyttes fra det politiske til det administrative nivået. Ansvar og myndighet delegeres nedover til selvstendige resultatenheter. Rollen som enhetsleder er krevende og kan lett komme under press mellom kryssende forventninger. Suksesskriteriene for vellykkede kommunale omstillinger har vært oppsummert til å dreie seg om dyktige ledere og en tydelig organisasjon.

Kapittel 3

Samhandling mellom politikk og administrasjon i flat struktur

3.1. Innledning

Fræna kommune har i likhet med svært mange andre norske kommuner, valgt å avvike hovedutvalgsmodellen (vedtak i mai 2003). Mens moderniseringsrådene når det gjelder den administrative organiseringen har vært nokså entydige i retning av tonivå-kommunen med resultatenheter som grunnelementer i tjenesteytingen, så har argumentasjonen i forhold til politisk organisering vært mindre klar og utviklet. Utsagn om at politikere skal være helhetsorienterte og lite opptatt av detaljstyring koblet med en avstandtagen fra hovedutvalgsmodellen, tyder på at en har tanker og forventninger knyttet til *politikerrollen* i den nye kommunen uten at det er konkretisert hvordan en strategiorientert politisk styringsmodell bør utformes. I praksis har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot *forholdet mellom kommuneadministrasjon og de folkevalgte*. Arbeidet med å skape klarere politiske roller har i stor grad bestått i å beskrive hva politikk oppfattes *ikke* å være: behandling av enkeltsaker og detaljer, direkte engasjement i forhold knyttet til tjenesteproduksjonen og opptatthet av spesielle saker eller interesser. ”Timeglasset” er en hyppig referert metafor på den måten kontakten mellom folkevalgte og administrasjon ideelt sett bør organiseres i den nye kommunen (Vabo 1997). Modellen innebærer at all kontakt mellom politiske organer og kommunens ulike administrative og tjenesteytende enheter konsentreres hos rådmannen. I ekstremtilfellet er rådmannen og ordfører forutsatt å være de eneste ”tillatte” formidlere mellom de to sfærene.

Hva er så situasjonen i Fræna kommune etter omorganiseringa? Som det går fram av de politiske styringssignalene (kap.1) var et sentralt siktemål med omorganiseringen å sikre god samhandling mellom det politiske og administrative nivå. Det ble spesielt lagt vekt på at politikere ikke skulle drive med detaljstyring. Vi skal i det følgende se nærmere på to forhold:

1. *Hvordan oppfattes forhold knyttet til politisk styring av ansatte i kommunen?*

I tråd med idealene knyttet til kommunen som politisk institusjon, er dette spørsmål knyttet til relasjonen mellom den lege og den lærde i den nye kommunen. Og vurdert ut fra idealet om folkestyret, der den lege står over den lærde i kraft av sitt mandat fra folket, blir dette et *nedefra* - *perspektiv* på politisk styring.

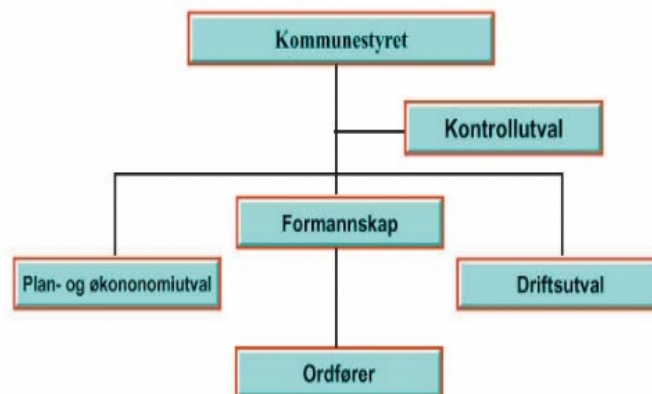
0. *Hvordan oppfatter politikere selv egen rolle og relasjonene til administrasjonen?*

Her er det politikernes egne vurderinger slik de kommer til uttrykk i intervju-materialet som danner grunnlag for framstillingen, m.a.o. et *innenfra* - *perspektiv* på politisk styring.

Vi starter med en kort presentasjon av den nye politiske organiseringen.

3.2. Politisk struktur

Den politiske organiseringa i Fræna kommune kan framstilles på denne måten:²



Denne formen for organisering kan karakteriseres som en funksjonsmodell, der de tidligere sektorutvalgene er erstattet av to hovedstyrer, Plan og økonomi- (Pløk) og Driftsutval (Drift). Kommunestyret er øverste politiske ledelse og har 31 representanter.

² Organisasjonskart og opplysninger om kommunens formelle struktur er hentet fra www.frana.kommune.no

Formannskapet er i realiteten det samme som Pløk, men det varierer hvilken betegnelse som brukes i henhold til kommunelovens bestemmelser. Pløk/formannskap består av 16 medlemmer med ordføreren som leder. Fræna er dermed den kommunen i landet som har den største andelen (over halvparten) av kommunestyrerepresentantene sittende i formannskapet (Hovik og Stigen 2004 :20). Varaordfører og alle gruppelederne i de politiske partiene er medlemmer i Pløk. I tillegg til formannskapsfunksjonen har utvalget ansvar for saker som ligger under Plan- og bygningsloven

Drift består av de resterende 15 kommunestyremedlemmene. Utvalgets hovedoppgaver er beskrevet som *"utvikling av innbyggjarane sine levekår"* gjennom nærmere konkretiserte ansvarsområder som: Evaluering av tjenestenivå, kvalitet og omfang gjennom rapporter fra rådmann/resultatenheter, avklare bruk av lov og regelverk i tjenesteproduksjonen, gjennomføre brukerundersøkelser, behandle unntak fra vedtatte planer.

Det er store forskjeller mellom Pløk og Drift når det gjelder møteaktivitet. Pløk har møter ca. annenhver uke, mens Drift bare hadde sju møter i 2006. Antall møter i formannskapene i norske kommuner var i gjennomsnitt i overkant av 16 møter i (2003), og antall møter har generelt gått ned. Pløks hyppige møteaktivitet og utvalgets størrelse, gjør at det er mange politikere i Fræna som er svært aktive. I Drift, som formelt sett er likestilt med Pløk (med unntak av saker der Pløk fungerer som formannskap), er aktiviteten langt lavere.

I tillegg til møteplassene i den formelle strukturen, blir det arrangert mer uformelle møter for informasjonsutveksling hver mandag, der ordfører, varaordfører, leder av Drift og rådmannsteamet deltar. Videre er dialogmøter lagt inn som en del av årshjulet og representerer en arena for kommunestyret, tillitsvalgte og ledergruppa (rådmannsteamet og enhetslederne). Politikerne har dessuten muligheter til på eget initiativ å sette ned adhoc-utvalg. I tillegg finnes flere styrever, råd og nemnder som ikke har beslutningsmyndighet for eksempel eldreråd og viltnemnd.

3.3. Politisk styring sett nedenfra

Det er et uttalt mål bak utviklingen av hovedutvalgsmodellen at politikerne i større grad skal opptre som strateger og delegerer detaljsaker til administrasjonen (se kap.2). Men spørsmålet om hvilket kunnskapsgrunnlag som er nødvendig for å kunne fylle rollen som målformulator og strateg, har vist seg å by på nye utfordringer i mange kommuner: Hva trenger de helhetsorienterte politikerne egentlig å vite om den kommunale virksomheten for at det skal være mulig å formulere gode mål og rammer? I spørreskjemaet ba vi de ansatte ta stilling til om de opplevde at politikerne i Fræna har *tilstrekkelig kjennskap* til deres arbeidsfelt. Svarene ble som følger:

Tabell 3.1 Politikerne har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt sett i forhold til stillingsnivå. Prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening	N
Ledere	24	36	27	6	7	70
Medarbeidere	36	30	18	3	14	280
Samlet	34	31	19	3	12	350

Tabellen viser at et klart flertall av de spurte (65 %) mener at politikerne *ikke* har tilstrekkelig kjennskap til eget arbeidsfelt ("helt uenig" og "delvis uenig" summert). Bare 3 % sier seg helt enig i påstanden om at politikerne har tilstrekkelig kjennskap. Lederne har en noe mer positiv svarprofil, men også 60 % av disse mener at politikere har et mangelfullt kunnskapsgrunnlag.

Vi må tolke resultatene på dette spørsmålet som et uttrykk for at en høy andel av både ledere og vanlige medarbeidere i Fræna kommune mener at politikerne burde ha større kjennskap til deres hverdag. Følgende sitat er en oppfordring fra en barnehageansatt på spørsmålet om å foreslå viktige endringstiltak:

"Politikerne må få et bedre innblikk i hvordan kommunen drives. Hospitering?"

I fortsettelsen skal vi se nærmere på om det er forskjeller mellom ulike typer av enheter i synet på politikernes kunnskapsgrunnlag:

Tabell 3.2: Politikerne har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt fordelt på ulike typer av enheter. Prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ Ingen mening	N
Skole	31	30	21	2	17	111
Barnehage	26	37	26	0	11	19
Pleie og omsorg/Kjøkken	42	34	8	4	12	83
Helse og sosial	36	35	16	0	13	77
Kultur	30	10	30	10	20	10
Teknisk forv./Anlegg og drift/Eiendom /Landbruk*	39	18	32	7	4	28
Adm. ledelse, støtte, stab	13	30	44	13	0	23
Samlet	34	31	20	3	13	351

* Innen arbeidsområdet "Landbruk" har vi kun 4 respondenter. Disse er derfor slått sammen med "Teknisk forvaltning/Anlegg og drift/Eiendom".

Tilliten til politikernes kunnskaper om eget arbeidsområde er størst blant de som arbeider innen *administrativ ledelse, støtte og stab*, der flertallet (til sammen 57 %) har en positiv oppfatning. De som arbeider innen *teknisk forvaltning* og innen *kultur* har også litt større tillit til politikernes kunnskaper enn gjennomsnittet. Tabellen viser videre at det innen *pleie og omsorg/kjøkken* og innen *helse og sosial* er svært liten tiltro til at politikernes kjenner deres arbeidsområder.

Nå kan det selvsagt problematiseres hva som ligger i uttrykket "tilstrekkelig kjennskap". I tråd med de nye rolleforventningene vil det ikke være ønskelig at politikere går detaljert inn i spørsmål av operativ karakter. Svarene fra de ansatte kan være et uttrykk for at målestokken når det gjelder kunnskapsgrunnlag, er hentet fra tidligere erfaringer med hovedutvalgsmodellen, der en i større grad møtte politikere på "egen banehalvdel". Slik sett kan det tenkes at det kunnskapsgrunnlaget flertallet av de spurte setter spørsmålstegn ved, faktisk er tilstrekkelig for den formen for overordnet politisk styring som forventes innen det nye systemet. I spørreskjemaet har vi et spørsmål som går direkte på vurdering av den politiske styringen:

Tabell 3.3: Vurdering av politisk styring slik det oppleves innen egen enhet sett i forhold til stillingsnivå og enhetstype. Prosent.

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	6	22	48	5	19	67
Medarbeidere	5	22	26	2	46	138
Skole	6	19	31	1	43	106
Barnehage	5	10	40	0	45	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	3	24	16	3	56	81
Helse og sosial	6	27	25	0	43	73
Kultur	11	11	33	11	33	9
Teknisk forv./Anlegg og drift/Eiendom /Landbruk	7	33	44	7	7	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	5	14	59	9	14	22
Samlet	5	22	30	2	41	338

Det mest i øyenfallende i denne tabellen er den store andelen som svarer *ikke relevant/ingen mening* (41 %). Denne usikkerheten er langt større blant medarbeidere (46 %) enn blant ledere (19 %), og den er særlig stor blant medarbeiderne innen velferdsyrkene (skole, barnehage, pleie og omsorg og helse og sosial).

Meningsfattigdommen når det gjelder politisk styring, kommer også til uttrykk under de åpne spørsmålene. Det er svært få som spesifikt nevner forhold knyttet til politisk styring når det gjelder positive eller negative erfaringer med den nye organiseringen av kommunen. Dette *kan* sammen med svarmønstrene når det gjelder kunnskapsgrunnlag, tyde på at en stor andel av de ansatte i Fræna kommune, opplever avstand og indifferens i forhold til det politiske nivå.

Tabellen viser videre at en tredjedel (32 %) av respondentene totalt mener den politiske styringen fungerer bra (ganske bra og svært bra). Andelen fornøyde er klart størst blant ledere (53 %). De som arbeider innen *pleie og omsorg/kjøkken* gir uttrykk for størst usikkerhet omkring problemstillingen (56 %), og bare 19 % oppgir at de opplever den politiske styring som ganske eller svært bra. På motsatt side framstår de ansatte i

administrativ ledelse/stab/støtte som mest fornøyde (68 %), slik de var i spørsmålet om politikernes kunnskaper. Også ansatte innen *teknisk forvaltning* er mer fornøyd enn gjennomsnittet. Disse to gruppene deler heller ikke den store usikkerheten angående politisk styring (14 % og 7 %).

Hvilken type informasjon politikerne får, vil være avhengig av organisering av kontaktpunkter og rapporteringsmåter. Politikerne informeres jevnlig gjennom rapportering fra enhetene. Innholdet i denne informasjonen er i stor grad konsentrert om økonomi, og fungerer som underlag for budsjettprosesser, målstyring og resultatkontroll.

Noe av usikkerheten omkring politisk styring og politikernes kjennskap til arbeidet kan ses som mangel på bredde og faglig innhold i informasjons- og beslutningsprosesser. De (få) ansatte som har uttalt seg om relasjonen mellom politikk og administrasjon, har i særlig grad vært opptatt av at de savner en kanal til det politiske nivå. Følgende sitater illustrerer dette savnet:

”Politikerne har et stort potensiale når det gjelder å sette seg inn i vår hverdag.”

”Fagorgan som f.eks. skolestyre bør innføres på nytt og ha omfattende ansvar.”

”Demokratisk underskudd. Mangel på politikerkontakt med to utvalg.”

”Flere politiske utvalg for å få tilbake politikerkontakten.”

Samlet sett framstår svarene fra de ansatte i Fræna kommune som en bekreftelse på det andre studier av avvikling av hovedutvalgsmodellen og innføring av flat struktur viser (se kap.2). Usikkerheten knyttet til politikernes kunnskapsgrunnlag, savnet av kontaktpunkter og det at nesten halvparten av de spurte ikke vet hva de skal svare på spørsmålet om politisk styring, tyder på at den nye formen for politisk organisering foreløpig ikke har gjennomgående høy legitimitet blant de ansatte. Samtidig må den klart mer positive svarprofilen fra de som formelt sett utgjør bindeleddet mellom politikk og administrasjon (adm.ledelse/støtte/stab), tolkes som et uttrykk for at ”timeglassmodellen” fungerer etter intensjonene, og at kanalen mellom politikk og administrasjon forvaltes av rådmannsteamet.

3.4. Politisk styring sett innenfra

Som det framgår av metodedelen (1.5), gjennomførte vi åpne, individuelle intervjuer med representanter fra alle partier som er representert i kommunestyret. De fleste av de intervjuede hadde erfaring fra den tidligere organiseringen (hovedutvalgsmodellen), og selv om det kom fram at det hadde vært ulike synspunkter innad i noen partier på valg av ny modell, så synes den gjennomgående å være akseptert i det politiske miljøet:

”Hadde høylydte diskusjoner om denne modellen var den beste. Men har godtatt den etter den ble vedtatt.”

Flere av politikerne viser til at dagens organisering sammenlignet med hovedutvalgsmodellen, har gitt større effektivitet og mindre tidsbruk:

”Modellen var grei, men saker tok for lang tid, for mange ledd. ... Tid er viktig i et moderne samfunn.”

”Gammel modell engasjerte politikere til å bruke mer tid på politisk arbeid. I dag er det enklere å kjøre gjennom på strak arm. Administrasjonen gjør mer og mer av jobben både for den politiske og administrative delen.”

Hvordan vurderer så politikerne i Fræna sitt eget kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger innenfor det nye og mer effektive beslutningssystemet? Savner de – i tråd med de ansattes vurderinger – mer innsikt i det operative nivået? Med bakgrunn i intervjuene er det vanskelig å gi et samlet svar på denne type spørsmål fordi rammene rundt det politiske arbeidet synes å være svært forskjellig for medlemmer av Pløk og Drift. Medlemmene i Pløk gir uttrykk for at de opplever å ha god tilgang på relevant informasjon, bl.a. nevner flere at dialogmøtene fyller en viktig funksjon.

”I Pløk får vi god innsikt. Viktige saker som tas opp, og disse blir godt gjennomlyst.”

”Har mye større innsikt i dag. Dialogmøtene har vært veldig positive – får kunnskaper om hvordan enhetene fungerer. Har muligheten til å hente inn det jeg vil.”

Samtidig påpeker flere av Pløk-medlemmene at arbeidspresset er svært stort, og at det oppleves som krevende å sette seg inn i ”*mye papir på kort tid.*”

Fra medlemmene i Drift rapporteres det om motsatte problemer: Få interessante saker og mager tilgang på informasjon om den kommunale virksomheten:

”Arbeidet i Drift føles mindre meningsfullt... Må sitte i Pløk for å bli orientert... Savner å komme rundt. Skjønner godt at folk synes vi har for lite innsikt.”

”Drift behandler få prinsipielt viktige saker.... Jeg har en følelse av at det blir kjørt på en del saker som kunne vært delegert... Jeg vil rette spørsmålet (om politikerne har god nok innsikt, vår anmerkning) tilbake: Gir de oss god nok innsikt? Vi får vite at vi ikke skal gå på kontorene, skal ikke gå til enhetsledere, alt skal gå via rådmannen. Vi burde i det minste ha vært rundt og besøkt enhetene for å få den innsikten.”

Det kan se ut som ulikhetene i informasjonstilgang og beslutningsmuligheter mellom de to utvalgene har bidratt til utvikling av et A-lag og et B-lag blant de folkevalgte, der A-laget i stor grad spiller sammen med det administrative toppskiktet. A-lags politikerne har tillit til og opplever at de får den informasjonen de trenger fra administrasjonen:

”Vi er godt informert. Det er en god tone.”

På spørsmål om hvordan de opplever å fylle ulike politiske roller, bekrefter flere av medlemmene i Pløk at de opplever at det har blitt svært krevende å være politiker:

”Fra mitt ståsted opplever jeg det som mer krevende. Opplever det også som mer meningsfullt fordi jeg har mer innflytelse på utviklingsretning. Blir stilt større krav når en må tenke helhet. Du blir utfordret.”

”Større saksmengde på færre personer. Føler at vi er en engere krets. Mye større belastning på de menneskene som sitter der. I dag må du kunne alt.”

Samtidig er *alle* som ble intervjuet, opptatt av å understreke betydningen av ombudsrollen:

”Det er jo den viktigste rollen, det å være ute blant folk.”

Men både politikere innen Pløk og Drift er enige om at det har blitt vanskeligere å fylle ombudsrollen. De opplever i mindre grad enn tidligere at folk tar kontakt, og det lanseres ulike forklaringer på hvorfor det har blitt sånn:

- Sørviskontoret fungerer svært godt og tar muligens over en del av de henvendelsene som tidligere gikk direkte til politikerne.
- Det nye systemet har blitt fjernere fra folk. Under hovedutvalgsmodellen var politikerne mer synlige. Nå går det meste av henvendelsene til ordføreren (og/eller rådmannen).

- Sentrale politikere er så belastet at de ikke har tid og kapasitet til å være utadvendte/ta initiativ i forhold til innbyggerne. Rask saksbehandling medfører at politikerne skal gjøre seg kjent med saker på kort tid, noe som kan gjøre det vanskelig å innhente informasjon på egenhånd eller diskutere saker med innbyggere.

I svarene fra de ansatte kom det fram at svært mange hadde problemer med å si noe om den politiske styringen av egen enhet, og at bare en tredjedel mente at den politiske styringen var ganske eller svært bra. Politikerne selv gir uttrykk for at de opplever det å styre ved hjelp av mål og rammer, kan være vanskelig:

”Føler at en ikke alltid vet nok om hva som ligger i rammene.”

Flere påpeker at det blir svært mye fokus på økonomi, men samtidig trekkes dette fram som en positiv side ved den nye modellen ved at den har ført til bedre økonomistyring.

Vi har ikke data til å si noe om det er systematiske forskjeller mellom politikere i posisjon og opposisjon når det gjelder den nye organisasjonsstrukturen. Men intervjuene viser stor grad av samstemthet når det gjelder å påpeke problemene knyttet til Driftsutvalgets plass og rolle i den nye strukturen. Mangelen på relevant informasjon og engasjerende saker, synes å skape motivasjonsproblemer for politikerne i dette utvalget, mens medlemmene i Pløk på sin side opplever motsatte problemer knyttet til tempo og kapasitet. Likevel er det gjennomgående positive vurderinger som kommer fram når politikerne blir bedt om å beskrive situasjonen. Mange framhever ordførerens og rådmannens innsats og rolleutforming som svært positive faktorer, samt at det oppleves å være en positiv utvikling i kommunen:

”Går bra for Fræna. Lett å være politiker.”

”Bare ros til alle sammen.”

Denne type utsagn illustrerer hvordan vurderinger av formell struktur veves sammen med personfaktorer og oppfattelser av samfunnsutviklingen mer generelt.

3.5. Avslutning

Analysen av Fræna tyder på samhandlingen mellom politikk og administrasjon vurderes ulikt ut fra ulike utsiktsposter. Ansatte i kommunen opplever avstand mellom det operative og det politiske nivå, og uttrykker bekymring for om politikerne får tilstrekkelig kjennskap til deres arbeidsfelt. Politikerne på sin side opplever at forventningene er svært forskjellige alt etter om de er medlem av Drift eller Pløk. Men samtlige av de intervjuede er enige om at det er blitt vanskeligere å fylle ombudsrollen. Samlet sett synes den nye strukturen å ha gitt en sentralisering av makt og innflytelse, der A-laget (medlemmer i Pløk) langt på veg lykkes i å fylle en strategisk rolle i positivt samspill med en offensiv administrativ ledelse.

Kapittel 4

Administrativ ledelse i flat struktur

4.1. Innledning

Som tidligere påpekt knytter det seg en rekke dilemma og utfordringer til utformingen av de administrative lederrollene i kommuner med flat struktur. Dette dreier seg både om forholdet mellom politikk og administrasjon og forholdet mellom de to ledernivåene i kommunen.

”Rådmannen opererer i et spenningsfelt av kryssende forventninger, og evnen til balansekunst avgjør i hvor stor grad han eller hun lykkes” (Opedal m. fl. 2003:19).

Av roller den moderne rådmann må fylle nevnes rollen som kulturbygger og inspirator, det å skape tillit og fellesskapsfølelse blant ledere og medarbeidere og inspirere til innsats og motivasjon. I forhold til politikerne blir rollen som tilrettelegger og navigatør viktig. Rådmannen blir det sentrale kommunikasjonsknutepunktet mellom administrasjon og politikere og må legge til rette for et effektivt samspill mellom partene. I tillegg må rådmannen fylle mer tradisjonelle roller som systemutvikler og kontrollør. Rådmannen er i denne rollen ansvarlig for å skaffe til veie riktig styringsinformasjon til rett tid. Dessuten må rådmannen ivareta rollen som iverksetter av politiske vedtak, dvs. følge opp og se til at vedtak blir satt ut i livet.

Rådmannsrollen i en moderne kommune er med andre ord en mangfoldig og krevende rolle. I kommuner med flat struktur løses dette vanligvis med et *lederteam* på toppen. Ledelse i team øker styringskapasiteten, men stiller nye krav til samordning og samarbeid. Lederne i et team skal ideelt sett utfylle hverandre, noe som gjerne forutsetter ulikhet både i kompetanse, personlige egenskaper og arbeidsstil. Samtidig er det et krav om at teamet skal stå samlet utad.

Utfordringen for resultatenhetslederne er, som tidligere påpekt, å skape en helt ny lederrolle. Denne må balansere både krav ovenfra, nedenfra og innenfra. De skal

fungere som rådmannens forlengede arm som lojale iverksettere av vedtak. Som byråkrater har de bl.a. ansvar for å etterleve de lover og regler som gjelder innenfor virksomheten, men også generelt i forhold til arbeidsmiljø og personalpolitikk. Samtidig skal de være konsernmedansvarlige og bidra til å ivareta en helhetlig politikk i kommunene, bl.a. opprettholde budsjettbalansen. Og sist, men ikke minst, må de i rollen som bedriftsledere ivareta drift og utvikling av enheten, herunder hensynet til å motivere og stimulere personalet, samt tilby ”best mulig tjenester til lavest mulig kostnad”.

4.2. Relasjoner til den administrative toppledelsen

I spørreskjemaet til de ansatte spurte vi om hvordan den enkelte opplevde en rekke forhold sett fra sitt ståsted, bl.a. relasjonen til kommunens administrative toppledelse (rådmann/kommunalsjefer).³ Svaralternativene ”bra” eller ”dårlig”, kan sannsynligvis tolkes ulikt avhengig av respondentenes situasjon. Vi vil anta at for dem som har nære relasjoner til den administrative ledelsen, vil dette være et spørsmål om samarbeid eller konflikt. For andre som har liten samhandling med administrativ ledelse er det naturlig å anta at negative relasjoner kan bety ”lang avstand”. Kommentarene i de åpne spørsmålene i spørreskjemaet⁴ og data fra intervju med tillitsvalgte kan i noen grad bidra til kaste lys over dette. Tabellen nedenfor viser hvordan resultatene fordeler seg på nivå og innen ulike arbeidsfelt:

³ Spm. 12: ”Hvordan opplever du at følgende forhold fungerer innen den enheten du arbeider?”

⁴ Spm. 13, 14 og 15.

Tabell 4.1 Relasjonen til kommunens administrative ledelse (rådmannsteam/kommunalsjefer). Prosent

	Svært dårlig	Ganske Dårlig	Ganske bra	Svært Bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	9	13	46	22	10	69
Medarbeidere	13	24	25	4	34	280
Skole	13	21	24	8	34	112
Barnehage	0	15	55	0	30	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	10	21	24	4	42	83
Helse og sosial	20	26	26	7	22	77
Kultur	11	11	22	33	22	9
Teknisk forv./Anlegg og drift/Eiendom /Landbruk	11	26	52	7	4	27
Adm. ledelse, støtte, stab	5	27	41	18	9	22
Samlet	12	22	29	7	29	350

Samlet sett svarer 29 % at relasjonene er ”ganske bra”, men så mange som 22 % svarer ”ganske dårlig”. Det er flere som svarer ”svært dårlig” (12 %) enn de som svarer ”svært bra” (7 %). Hele 29 % anser ikke spørsmålet som relevant eller har ingen mening.

Lederne er her langt mer positive enn medarbeiderne i sine vurderinger. Blant lederne er det til sammen 68 % som svarer positivt og 22 % svarer negativt. Tilsvarende andeler blant medarbeidere er 29 % positive og 37 % negative. Her er det også en langt større andel som ikke har noen mening. Ledere, som er de som har nærmest kontakt med den administrative toppledelsen, vurderer altså i overveiende grad relasjonen som bra, men bildet er ikke entydig. Splitter vi opp ledergruppen på ulike felt, er det blant lederne innen helse og sosial vi finner den mest kritiske vurderingen, men noe utilfredshet ser vi også blant ledere innen andre felt som for eksempel barnehager. Om lederne på disse områdene har like mye kontakt med den administrative ledelsen som andre ledere, vet vi ikke. Ledere innen administrativ ledelse/støtte/stab er udelt positive i sine vurderinger av relasjonen til administrativ toppledelse.⁵

⁵ Svarfordelingene blant ledere fordelt på arbeidsfelt er ikke oppført i tabellen.

Ser vi på de ulike arbeidsfeltene, er det blant ansatte innen *helse og sosial* at andelen ”misfornøyde” er størst. Så mye som 46 % vurderer relasjonen som dårlig (inkl. 20 % som svarer ”svært dårlig”) mens 33 % vurderer den som bra. Andelen som ikke har noen mening er her mindre enn på enkelte andre felt (22 %). Også her er det de som kjenner situasjonen som må avgjøre om dette skal tolkes i betydningen avstand eller konflikt. Men i begge tilfeller må vi anta at det er et ønske om endring til stede.

Innen *pleie og omsorg* er det svært mange som ikke har gjort seg opp noen mening (42 %), noe som antakelig uttrykker avstand. Blant de som har en mening, befinner omtrent like store andeler seg på seg på den positive siden av skalaen som på den negative. I intervju med tillitsvalgte blir det gitt uttrykk for at det er en avstand, men at denne avstanden ikke nødvendigvis representerer noe problem for de jevne ansatte:

”Før skjedde det mer i Elnesvågen, nå skjer det på den enkelte enhet. Som ansatt er det jo nærmeste leder det er naturlig å ta kontakt med, det er ikke det store behovet for kontakt med de i Elnesvågen.”

For enhetslederne kan nok mangel på kontakt oppleves som mer problematisk. Det formidles at enhetsledere innen pleie- og omsorg har en stressende arbeidssituasjon. De har mange funksjoner, de er mye ute og de har en oppstykket hverdag med mange henvendelser. I enkelte tilfeller må de ansatte også kontakte enhetsledere selv om de har fri, siden det ikke er andre som kan ta de nødvendige beslutninger. Deres arbeidssituasjon blir beskrevet på følgende måte:

”De synes det er givende. Men de har ikke mange å støtte seg på. De har bare en person over seg i rådmannsteamet og denne personen er ikke alltid så lett å få tak i.”

Det blir også gitt uttrykk for at den administrative ledelsen ikke ”forstår” pleie og omsorgssektoren og de spesielle forutsetningene som døgnkontinuerlig drift innebærer. Det etterlyses også et koordinerende ledd som kan drive overordnet planlegging innen sektoren.

Blant de som arbeider innen *skolen* er det nokså jevn spredning på de ulike svaralternativene: Én tredjedel svarer positivt, en tredjedel svarer negativt og en tredjedel har ingen mening. I intervju blir det gitt uttrykk for at den skolefaglige

kompetansen i rådmannsteamet er godt ivaretatt i og med at tidligere skolesjef fyller funksjonen som skolefaglig ansvarlig, men det uttrykkes bekymring for at dette er personavhengig i og med at denne funksjonen ikke inngår som et ledd i organisasjonsstrukturen.

Selv om rådmannsteamet besitter skolefaglig kompetanse, er skolesjefen som institusjon likevel savnet av mange, dette uttrykker ledere og medarbeidere i skole og barnehage på ulikt vis:

”Vi har mistet faglederne/skolesjef. Få respons/oppfølging, slik at vi kan sjå kva vi kan gjere betre (...). Ledelsen bør ta kontakt med oss 1 gong pr. månad og ikkje berre annakvart år.”

”Ansvar for oppvekst i kommunene er pulverisert. Uklar ansvarsfordeling mellom tre personer som skal ”kunne skole”.

”Betre ordning med ein skulesjef i staden for rådmannsteam.”

Det er innen *Teknisk forvaltning/Anlegg og drift/Eiendom/Landbruk* vi finner den største andelen (ca 60 %) som opplever å ha en positiv relasjon til administrativ ledelse. Men samtidig er andelen som oppgir å ha en negativ relasjon også av en viss størrelse (37 %). Innen denne gruppen har de fleste gjort seg opp en mening om saken, men oppfatningene er altså ulike.

Innen *kultur og barnehager* er det også over halvparten som opplever relasjonen som positiv. Men innen barnehager er det nesten en tredjedel som oppgir ikke å ha noen mening. Bare små andeler innen barnehager er negative. Som nevnt kan dette tolkes som om man i barnehagene ønsker seg en nærmere relasjon til administrativ ledelse.

Inntrykket av avstand heller enn konflikt forsterkes når vi ser på de åpne kommentarene. Forventninger om hvordan/på hvilke arenaer kontakt med administrativ ledelse skal skje, kan variere, men generelt uttrykkes et ønske om mer kontakt. Sitatene under illustrerer dette:

”Administrasjonen bør i langt større grad ha kjennskap til og delta i avdelingene.”

”Toppsjefene har ikke gode nok kunnskaper om pleie og omsorg.”

”Administrativ ledelse har for liten innsikt/kjennskap til barnehagedriften.”

”Sentralledelsen vet ikke hvor skoen trykker ute i enhetene.”

Det gis i kommentarene også uttrykk for usikkerhet i forbindelse med nye arbeidsoppgaver, utilstrekkelig kompetanse, mangel på tid og behov for faglig oppfølging og støtte. Men et spørsmålet er da om dette er en rolle som kommunens toppledelse kan/bør fylle. Det kan være at forventningene her må justeres i forhold til den nye organisasjonsmodellen.

I tabell 8.1. presenteres en rangering av hvordan de ansatte opplever ulike forhold, der rangeringen er basert på en gjennomsnittsscore⁶. Her er det spørsmålet om hvordan de ansatte opplever relasjonen til kommunens administrative toppledelse som får laveste score.

Gjennomsnittet for alle som svarte er på 2,46 som vil ligge mellom ”ganske bra” og ”ganske dårlig”. At spredningen i svarfordelingen er ganske stor (stad. 0,896), viser at oppfatningene er ulike. Samtidig er det en stor andel (totalt 29 %) som har svart ”ikke relevant/ingen mening”. Denne gruppen vil nok for en stor del inneholde de som opplever avstand, men som ikke uttrykker noe behov for en nærmere relasjon.

Tillitsvalgtes forhold til den administrative ledelsen blir belyst gjennom de intervjuene vi har gjort. Vurderingene av hvordan tillitsvalgte blir ivaretatt i disse prosessene er i overveiende grad positive, de opplever å bli tatt med på råd i alle store saker og der det ellers er naturlig:

”Toppledelsen er flinke til å informere og integrere – i hvert fall hovedtillitsvalgte. Vi er med på ledermøtene. Det er positivt. Vi blir dradd med,

⁶ Spm. 12: ”Hvordan opplever du følgende forhold innen den enheten du arbeider?”

Svært dårlig=1, ganske dårlig=2, ganske bra=3, Svært bra=4. Svaralternativet Ikke relevant/ingen mening er holdt utenfor beregninger av gjennomsnitt. ”Ikke relevant/ingen mening” kan ses som et svaralternativ også for de som ikke ønsker å gi uttrykk for et standpunkt eller for de som forholder seg nøytralt til spørsmålet.

vi slipper å være på hugget og mase hele tiden. Vi blir automatisk innkalt. Det er ryddig og strukturert.”

Forholdet blir beskrevet som preget av åpenhet, tillit og tilgjengelighet, uten at dette nødvendigvis knyttes til ny organisasjonsstruktur:

”Som tillitsvalgt var det lett å få kontakt med rådmannsteamet og administrasjonen ellers, det var bare å stikke innom.”

”Uavhengig av organisasjon er generell nærhet, det å bli tatt med på råd, mer framtreende i dag. En framgang begge parter tjener på.”

De tillitsvalgte vi har intervjuet beskriver altså kontakten med den administrative toppledelsen som positiv. Men det kan være andre som opplever at de ikke når fram. Fra resultatenhetslederne har vi bare kommentarene i de åpne spørsmålene å støtte oss på i tillegg til tillitsvalgte sine oppfatninger av deres arbeidssituasjon.

4.3. Opplevelse av ledelsesfunksjonen generelt – forholdet til enhetsledere

I samme spørsmålsbolken spurte vi etter oppfatninger av ledelsesfunksjonen ”innen den enheten du arbeider”. Vi vil her anta at de fleste relaterer dette til sin nærmeste leder, først og fremst resultatenhetslederne. Vurderingene her er gjennomgående mer positive enn det vi fant når det gjelder toppledelsen. Gjennomsnittet er på 3.01 og spredningen er langt mindre på dette spørsmålet, dvs. at store andeler har svart ”ganske bra”. Tabell 4.2 viser fordelingen på ulike nivå og arbeidsfelt.

Tabell 4.2 Respondentenes vurdering av hvordan ledelsesfunksjonen fungerer innen egen enhet. Prosent

	Svært Dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	4	7	49	31	9	68
Medarbeidere	5	13	54	20	8	278
Skole	7	12	59	14	8	111
Barnehage	0	10	55	35	0	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	0	8	56	27	8	84
Helse og sosial	4	15	49	22	11	74
Kultur	0	22	44	33	0	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	15	19	37	22	27	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	5	14	46	32	5	22
Samlet	5	12	53	23	8	347

Så mye som 76 % samlet sett har en positiv opplevelse av ledelsesfunksjonen, mens bare 17 % svarer negativt. Storparten har gjort seg opp en mening om spørsmålet, og det er i denne vurderingen bare mindre forskjeller mellom ledere og medarbeidere.

På flere arbeidsfelt er det betydelige andeler som svarer ”svært bra” (22-35%), unntaket her er skole med 14 %. Men også innen skolen er det en overveiende andel som vurderer ledelsesfunksjonen positivt. De mest positive finner vi innen barnehagene og innen pleie og omsorg/kjøkken. De mest kritiske finner vi innen teknisk forvaltning/ anlegg og drift/eiendom/landbruk. Flertallet er positive også der, men det er også 15 % som opplever ledelsesfunksjonen som ”svært dårlig”.

Det er også et spørsmål om ledelse i tilknytning til hvordan man opplever arbeidsmiljøet⁷. Her er det undersøkt i hvor stor grad respondentene ut fra egne opplevelser sier seg enig eller uenig i påstanden om at ”ledelsesfunksjonen blir godt ivaretatt”. Det er også her naturlig å relatere det til nærmeste leder.

⁷ Spm 9 ”Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om hvordan du opplever ledelse og arbeidsmiljø?”

Tabell 4.3 Ledelsesfunksjonen blir godt ivaretatt. Prosent

	Helt Uenig	Delvis Uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	3	9	34	47	7	68
Medarbeidere	7	16	33	38	7	283
Skole	11	17	39	24	9	112
Barnehage	0	10	55	35	0	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	5	9	39	38	10	82
Helse og sosial	4	17	45	32	3	76
Kultur	0	22	11	56	11	9
Teknisk forv./Anlegg og drift/Eiendom /Landbruk	10	10	38	31	10	29
Adm. Ledelse, støtte, stab	4	17	30	48	0	23
Samlet	7	14	40	33	7	351

De fleste har gjort seg opp en mening, og fra ledere er det svært stor oppslutning om påstanden. Men også så mye som 71 % av medarbeiderne er helt eller delvis enig i at ledelsesfunksjonen blir godt ivaretatt..

Svarfordelingen varierer noe mellom de ulike arbeidsfelt, der ytterpunktene representeres av barnehager med 90 % oppslutning om at ledelsesfunksjonen blir godt ivaretatt, mens det innen skolen er 63 % oppslutning. Andeler enige fra pleie og omsorg, fra helse- og sosial og fra administrativ ledelse ligger imellom disse ytterpunktene (77-78 % positive). Når vel tre fjerdedeler mener ledelsesfunksjonen er godt ivaretatt, må vi kunne si at det er bra, men vi ser også at det kan finnes et potensial for forbedring. Vi ser at misnøyen er mest utbredt innen skolen, der det er betydelige andeler som ikke er fornøyde (28 %). Også innen helse og omsorg og teknisk forvaltning/anlegg og drift/eiendom/landbruk finnes det noe utilfredshet.

For medarbeidere i skolen er det en opplevelse av at rektorenes rolle som faglige støttespillere er svekket, og at de bruker for mye tid på andre oppgaver. Sitatene nedenfor illustrerer dette:

”Ledelsen er opptatt av økonomi og ikke pedagogikk og arbeidsmiljø.”

”Mindre tid til pedagogisk leiing. Rektor er mykje borte på møte.”

”Enhetsleder har for stor makt/myndighet i forhold til kvalifikasjoner.”

Også enhetsledere innen skolen kan oppleve sin nye rolle som vanskelig og kunne ønske en annen fordeling av oppgaver:

”For mye papirarbeid/møter/oppdrag som vi ikke har kompetanse til.”

”At det blir klare linjer og ansvarsforhold, samt tilgang på skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Svært ueffektivt/urasjonelt og sløsing med ressurser at ledelsen på den enkelte enhet skal sitte med kontorteknisk arbeid/oppgaver, slik som regnskap, betaling av regninger, lønninger m. m. Mye mer rasjonelt å samle dette på kommunenivå på personer som kan spesialisere seg innenfor sine felt.”

I tillegg til savnet av mer faglig ledelse, etterlyses det mer skolering av lederne på det personalpolitiske feltet. Det blir påpekt at enhetslederne ikke kan nok om personalhåndtering, lov- og avtaleverk etc., og at ”lokale” tolkninger og praksis fører til mer forskjellsbehandling.

På den annen side er det mange kommentarer i de åpne spørsmålene som peker på positive trekk ved dagens ledelsesfunksjon som større handlefrihet, raskere beslutningsfatting, mindre avstand mellom ledere og ansatte/brukere, mer medbestemmelse og tydeligere linjer for ansvar og instruksjon:

”Enhetslederne er der vi jobber – ser våre behov.”

”Har fått en enhetsleder å forholde meg til kontra en usynlig tidligere.”

”Jeg jobber på forskjellige arbeidsplasser, med mange forskjellige mennesker. Tidligere var det vanskelig med så mange forskjellige sjefer/ledere. Nå er det ingen tvil om hvem som er sjefen. Det er meget viktig i min arbeidssituasjon.”

Kunsten å balansere mellom sentralisering og desentralisering av beslutninger og ansvar kan ses som en kontinuerlig bevegelse. Enhetsledere er nær sine medarbeidere og

kjenner forholdene i egen enhet. I mange tilfeller er de derfor de rette til å fatte gode, opplyste beslutninger. Men er likevel for mye overlatt til enhetsledere? Mangel på tid og kapasitet kan virke i negativ retning. Det kan også innebygde rollekonflikter mellom krav til et økonomisk og administrativt ansvar, ledelses- og personalansvar og et faglig ansvar. Store krav stilles til kompetanse så vel som til arbeidsinnsats og også til beslutningstaking i situasjoner fylt av motstridende hensyn.

4.4. Avslutning

Gjennomgangen har vist at vurderingen av topplederfunksjonen kan tolkes i et konflikt/harmoniperspektiv, alternativt i et nærhet/avstandsperspektiv. Belyst med annen informasjon, tyder negativ svargivning mer på at man opplever *for lang* avstand og *for liten* kontakt enn på konflikt. Blant ledere og tillitsvalgte, som er de som har nærmest kontakt med den administrative toppledelsen, er vurderingene jevnt over positive.

Når det gjelder ivaretagelse av ledelsesfunksjonen generelt, i første rekke ansattes forhold til sine nærmeste ledere, er vurderingene overveiende positive, selv om det er en viss variasjon mellom ulike arbeidsfelt. Arbeidsfeltene er forskjellige langs flere dimensjoner, slik det også er vist i kap. 5, og dette vil representere svært ulike utfordringer for lederne. Den valgte organisasjonsformen med to nivå vil nok være mer hensiktsmessig på noen felt enn på andre.

Kapittel 5

Informasjon og samarbeid

5.1. Innledning

Målsetningene slik de ble formulert gjennom de politiske styringssignalene var at organisasjonen skulle bli mer dynamisk og endringsorientert (Sak 0002/03, Fræna kommunestyre). En skulle spesielt fokusere på god sammenheng i organisasjonen, tverrfaglig samarbeid og ivaretagelse av framtidige utfordringer. Dersom dette skal realiseres må en ha god kommunikasjon og informasjonsflyt i hele organisasjonen, og en må være opptatt av vilkårene for organisasjonsmessig læring.

Realisering av disse målsetningene fordrer motiverte og informerte medarbeidere på alle plan i organisasjonen. Motivasjonen skal bli bedre ved en myndiggjøring av de ansatte gjennom delegasjon av ansvar og myndighet til resultatenheter. Informasjonsflyt og kommunikasjon skal bli bedre ved at sektorgrensene blir brutt ned.

5.2. Flat struktur og kommunikasjon

Reformene har sin bakgrunn i en kritikk av at offentlig sektor i for stor grad er styrt av byråkrater og sterke profesjoner som er preget av en rigid og sektorbasert tenkemåte. Dette skaper kostnadskrevende og stivbeinte beslutningssystemer samtidig som sterke sektor- og profesjonsinteresser får gjennomslag. Den flate strukturen skal frikoble forholdet mellom profesjon og ledelse og føre til mer helhetlig tenkning på bekostning av sektortenkningen (Michelsen m.fl. 2002). Den skal også frigjøre seg fra den byråkratiske lederrollen som har blitt oppfattet som relativt rigid og lite endringsorientert.

Forestillingen om den flate strukturens fordeler har blitt kritisert både på generelt grunnlag og med bakgrunn i reformene i kommunal virksomhet. Kritikken retter seg både mot manglende muligheter for samordning og helhetstenkning på tvers av

resultatenheter og det dreier seg om generelle problemer knyttet til kommunikasjon og læring.

Kommuner er relativt komplekse og kompetansebaserte organisasjoner som skal ivareta mange hensyn. Læring dreier seg om formidling og tilegning av ulike former for kunnskap. For at folk skal kunne kommunisere må de ha et felles "språk", en felles kunnskapsbasis og referanseramme. Det gamle sektorbaserte systemet med sine sektoradministrasjoner hadde i en viss forstand det ved at det var basert på at det skulle finnes en administrativ enhet med faglig innsikt som kommuniserte med den operative delen av virksomheten og som kunne formidle dette videre til administrativ ledelse og politikere. På samme måten skulle de kommunisere styringssignaler ut til den operative virksomheten. Nonaka hevder at mellomnivået i organisasjonene er spesielt viktig for å skape dynamiske læringsprosesser i organisasjoner (Nonaka 1994). Dette henger sammen med behovet for overlappende kunnskaper i organisasjonen både horisontalt og vertikalt for å få til gode kommunikasjons- og læringsprosesser. Kritikken mot denne organisasjonsformen går da også på at avstanden mellom det strategiske nivået og det operative nivået blir for stort i den forstand at kommunikasjon blir vanskeligere og at organisasjonen dermed blir for lite dynamisk og lærende. Enkelte hevder derfor at flat struktur passer best i organisasjoner som er standardiserte og der kommunikasjonsbehovet er begrenset (Dalby 2005, Moland og Bogen 2001).

I det følgende vil vi se nærmere på hvordan informasjon og samarbeid er i kommunen etter omorganiseringen. Spørsmål vi kan stille er om den nye organisasjonsformen hemmer kommunikasjon og læring i kommunen eller om en mindre sektorbasert struktur også fører til en mer helhetlig tenkning og bedre kommunikasjon på tvers av sektorer?

5.3. Samarbeid internt

Vi vil nå se på samarbeidsforholdene internt på den enkelte arbeidsplass. Først ser vi på opplevelsen av de interne forholdene og deretter ser vi på om den nye strukturen har påvirket disse forholdene.

Tabell 5.1: Informasjonsutveksling mellom ledere og ansatte fungerer godt. I prosent

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Skole	11	11	48	29	2	111
Barnehage	0	16	42	42	0	19
Pleie og omsorg / Kjøkken	4	17	44	34	1	82
Helse og sosial	5	13	39	43	0	77
Kultur	0	10	10	80	0	10
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	7	25	43	25	0	28
Adm. ledelse, støtte, stab	4	8	39	44	4	23
Samlet	7	14	42	36	2	351

Tabellen viser at de aller fleste mener informasjonsutvekslingen mellom ledere og ansatte fungerer godt internt på den enkelte arbeidsplass. Det er heller ingen sektorer som skiller seg spesielt negativt ut, selv om det er mindre variasjoner.

Det er langt mer delte oppfatninger blant de ansatte når vi ser på hvordan de vurderer den nye strukturen sin innvirkning på interne prosesser på den enkelte arbeidsplass.

Tabell 5.2: Samlet sett har den nye strukturen ført til bedring av forhold knyttet til interne prosesser. Prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	6	19	24	29	23	70
Medarbeidere	15	21	24	5	36	273
Skole	20	24	23	6	28	110
Barnehage	5	16	42	16	21	19
Pleie og omsorg / Kjøkken	13	14	25	8	41	80
Helse og sosial	5	20	27	11	37	74
Kultur	10	0	20	20	50	10
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	25	25	21	11	18	28
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	30	26	13	30	23
Samlet	13	20	25	9	33	344

Som det går fram av tabellen er det omtrent en tredjedel som ikke mener de interne forholdene har bedret seg, en tredjedel mener de har bedret seg, mens en tredjedel ikke har noen mening. Det mest iøynefallende her er likevel den markerte forskjellen i svar mellom ledere og medarbeidere. Blant lederne mener de fleste at de interne forholdene hadde bedret seg etter at en fikk ny struktur, mens medarbeiderne er langt mer delt i dette spørsmålet. Det er en viss variasjon mellom forholdet mellom arbeidsfeltene. Vi ser at barnehage gjennomgående er mest enige i dette, mens skole og teknisk/landbruk i minst opplever bedring i interne prosesser.

I de åpne svarkommentarene til spørreundersøkelsen kommer dette til uttrykk på ulike måter. Det er svært mange negative kommentarer fra skole også i forhold til virkningene av den nye strukturen på de interne forholdene ved den enkelte arbeidsplass. Når ansvar blir flyttet nedover får altså det som konsekvens at mer arbeid og flere arbeidsoppgaver også blir flyttet nedover. I forhold til lederne fører dette til at de får andre funksjoner og blir en annen type leder enn de var tidligere. Dette påvirker forholdene på den enkelte arbeidsplass og det påvirker informasjonsflyt og kommunika-

sjon mellom lederne og medarbeiderne. Rektorene skal ikke lengre bare være faglige ledere, men ha et bredere økonomisk og personellmessig ansvar (se kapittel 4). Dermed blir den faglige lederen dyttet noe i bakgrunnen. Dette blir særlig framhevet innenfor skole:

”Mye tid til ”administrative oppgaver” på bekostning av kjerneoppgaver”

”Mer ansvar på den enkelte lærer fordi rektor er leder og har mer ansvar. Lærerne får mindre tid til eget arbeid”.

Andre ser imidlertid positive elementer ved den nye strukturen. Fra skole kommer følgende kommentarer:

”Bedre selvråderett for skolen”

”Man føler seg verdifull”

Fra barnehage:

”Påvirkningsmulighetene er større nå”

”Mer beslutningsansvar i enheten”

Et annet problem er knyttet til variasjoner mellom de enkelte enhetene når det gjelder praktiseringen av det økte selvstyret:

Fra helse- og sosial:

”Har fått ny leder. Fått mer informasjon om det som skjer innad i kommunen og andre ting.”

På den andre siden har vi følgende kommentarer fra pleie og omsorg:

”Ting tar tid, ikke alle enhetene klarer å tenke nytt”

Fra helse og sosial:

”Dårleg informasjon frå einingsleiar til medarbeidarar.”

Ut fra det som kommer fram i disse kommentarene kan vi konstatere at tilpasningen til de nye organisasjonsformene er varierende. Dette kan henge sammen med flere forhold. Det er ikke her snakk om like størrelser verken når det gjelder oppgaver, organisasjonsformer eller kultur

og tradisjon. Dessuten kan det innen den samme typen virksomhet også være ulike kulturer og personalrelasjoner på arbeidsplassen. En av de hovedtillitsvalgte uttrykte dette slik:

”Tror det dreier seg om kulturforskjeller. Har ikke noe med organiseringen å gjøre. Noen steder er det åpenhet og stor takhøyde. Noen steder vil konflikter komme helt opp i dagen, andre steder kommer de ikke opp i det hele tatt.”

Selv om disse forskjellene ikke henger direkte sammen med omorganiseringen, så viser de likevel til problemer knyttet til organisasjonsformen og praktiseringen av den. Forutsetningene innen de ulike resultatenehetene er noe ulike i forhold til praktiseringen av den økte delegeringen. Dermed kan ulikheter lett bli forsterket.

5.4. Samarbeid og informasjon eksternt

Et sentralt spørsmål er om fjerningen av sektoradministrasjonene hindrer eller svekker kommunikasjon og informasjonsutveksling horisontalt og vertikalt. Vi skal først fokusere på den vertikale dimensjonen. I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi spørsmål ved om de ansatte mente administrativ ledelse hadde god nok innsikt i deres arbeidsfelt:

Tabell 5.3: Administrativ ledelse har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt. I prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ Ingen mening	N
Ledere	14	29	37	16	4	70
Medarbeidere	19	26	33	12	10	280
Skole	14	20	41	17	8	111
Barnehage	16	32	42	5	5	19
Pleie og omsorg / Kjøkken	23	28	25	13	11	83
Helse og sosial	8	26	35	21	10	77
Kultur	11	11	44	22	11	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	28	28	31	14	0	29
Adm. Ledelse, støtte, stab	4	26	48	13	9	23
Samlet	18	27	34	13	9	351

Som det går fram av tabellen er 47 % helt eller delvis enig i at administrativ ledelse har tilstrekkelig kunnskap om eget arbeidsfelt, mens 45 % er helt eller delvis uenig i dette.

Det er ingen markerte forskjeller mellom ledere og andre ansatte i vurderingene av administrativ ledelses innsikt i eget arbeidsfelt. Derimot ser vi visse forskjeller mellom de ulike sektorområdene. Både innen pleie og omsorg og innen teknisk forvaltning, anlegg drift, eiendom og landbruk mener et relativt klart flertall at administrativ ledelse ikke har god nok innsikt i deres arbeidsfelt. Kritikken mot den sentrale administrasjonen går både på manglende innsikt i problemene og arbeidsoppgavene og på at kapasiteten er for liten. Dermed opplever mange at avstanden til rådhuset øker, noe som vanskeliggjør kommunikasjon og fører til mangel på informasjon både sentralt og lokalt.

”Ledelse og ”golvplanet” er for langt fra hverandre.” (Pleie og omsorg).

”Rådmannsteamet har for liten kontakt med enhetene.” (Pleie og omsorg).

”Så og seie ingen kontakt med administrativ leiing.” (Helse og sosial).

Selv om mange ansatte innen skole er relativt negative til omorganiseringen, mener likevel et flertall av de ansatte at den administrative ledelsen har god nok innsikt i arbeidsfeltet. Det er likevel ingen sektorområder som i så stor grad etterlyser sin gamle sektoradministrasjon.

”Vi har ikkje lenger skolekontor. Veit ikkje kvar vi skal venda oss med problem.”

”Manglar skolekontor som er interessert i skolen og utviklingen der.”

”Skolesaker spredt på flere kommunalsjefer.”

”Vi savner skolekontoret.”

Når det likevel er såpass mange som føler administrativ ledelse har god nok innsikt i virksomheten, kan det henge sammen med at den tidligere skolesjefen i dag sitter i rådmannsteamet. Dermed finnes fremdeles den skolefaglige kompetansen i ledelsen. Konkret ble dette uttrykt slik av en ansatt som også var tillitsvalgt:

”Den skolefaglige kompetansen er godt ivaretatt ved skolefaglig ansvarlig i rådmannsteamet. Han representerer kontinuitet. Men det er personavhengig. Denne personen kan bli erstattet med en person uten denne kompetansen og erfaringen.”

En annen viktig problemstilling i forbindelse med omorganiseringen gjelder samarbeidet på tvers av resultatenheter. Vi spurte derfor de ansatte om samarbeidet med andre relevante områder eller resultatenheter fungerer godt. Resultatet er presentert i tabellen under:

Tabell 5.4: Samarbeidet med andre relevante områder/resultatenheter i kommunen fungerer godt. I prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	6	26	49	17	3	70
Medarbeidere	7	22	36	9	26	278
Skole	9	32	30	5	23	111
Barnehage	0	16	68	5	11	19
Pleie og omsorg / Kjøkken	4	17	32	12	35	82
Helse og sosial	9	17	50	13	11	76
Kultur	10	30	30	10	20	10
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	14	21	36	14	14	28
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	22	48	22	9	23
Samlet	7	23	38	11	21	349

Dersom vi ser på totaltallene virker det som om det er flere som er fornøyde enn det er som er misfornøyde med samarbeidet. Det er likevel forskjeller mellom de ulike områdene. Skole og kultur skiller seg ut med flest misfornøyde, mens barnehage og administrasjon er mest positive. Det er relativt mange som svarer ”vet ikke”, dette gjelder spesielt pleie og omsorg. Igjen ser vi at lederne er noe mer positive enn medarbeiderne. Hele 66 % av lederne er mer eller mindre fornøyd med samarbeidet, mens bare 45 % av medarbeiderne er fornøyd i større eller mindre grad. Spørsmålsstillingen måler ikke på en eksakt måte om samarbeidsforholdene har endret seg etter omorganiseringen, men kommentarene og intervjuene peker i retning av at relasjonene har endret seg og at det kanskje tar litt tid å finne nye og funksjonelle samarbeidsformer. Hvorvidt disse endringene har ført til vanskeligere og dårligere samarbeidsforhold er det litt delte meninger om.

Noe av problemet med den nye strukturen er etter enkeltes mening for stort fokus på egeninteressen i den enkelte enhet. Oppdelingen i resultatenheter kombinert med belønning av kostnadseffektiv drift og muligheter til å bruke ”overskuddet” selv, kan lett føre til at enhetene tenker mest på seg selv.

”Hver enkelt enhet tenker på seg selv økonomisk. Helhetstankegangen i kommunen er svekket.” (Adm. Ledelse/stab/støtte)

”Utfordring med samordning på tvers av ”enhetsegoisme”.” (Adm. Ledelse/stab/støtte)

”Konkurransetendenser mellom skolene.” (Skole)

Disse forholdene fører så i sin tur til problemer når det gjelder generell samordning av virksomhetene:

”For mange enheter vanskeligjør samordning.” (Helse- og sosial).

Disse utsagna peker i retning av at omorganiseringen vanskeligjør en mer helhetlig og samordnet administrativ styring. Dette står i så fall i motsetning til målsetningen med denne typen reformer som nettopp er større grad av helhetlig politisk og administrativ styring.

Et knapt flertall er rimelig fornøyd med samarbeidet på relevante sektorområder, men det er et relativt stort mindretall som er misfornøyd. Misnøyen er spesielt stor innenfor skole. Det er viktig å etablere horisontal kontakt mellom de ulike enhetene. Et ensidig fokus på økonomi kombinert med enhetsegoisme vil lett føre til dårlige vilkår for kommunikasjon og læring. Dermed kan kommunen lett bli en rigid, statisk og lite dynamisk organisasjon slik enkelte mener resultatet er av denne organisasjonsformen.

Det er etablert møteplasser og ordninger som prøver å kompensere for dette. Innen skole er det kontakt gjennom såkalte rektormøter som blir holdt hver måned. Dette er møter som fungerer som viktige informasjonsarenaer. Det er også månedlige møter mellom hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte i utdanningsforbundet. Disse arenaene fungerer som viktige møteplasser for erfaringsutveksling og strategi.

Generelt sett fungerer de såkalte dialogmøtene som møteplass mellom resultatenehetene, det sentrale administrative nivå og politikerne.

Vi stilte også spørsmål ved hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer. Tabellen under viser svarfordelingen.

Tabell 5.5: Interkommunalt samarbeid. I prosent

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	0	15	49	6	31	68
Medarbeidere	6	17	30	5	43	280
Skole	6	22	30	3	40	111
Barnehage	0	5	60	0	35	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	4	12	30	4	51	84
Helse og sosial	7	21	24	4	45	76
Kultur	0	11	33	22	33	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	4	15	56	11	15	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	0	50	14	36	22
Samlet	5	16	34	5	41	349

Vi ser at andelene som svarer ”ikke relevant/ingen mening” er store, særlig blant medarbeidere. Blant lederne svarer vel halvparten at dette fungerer bra og ingen av dem oppgir at det interkommunale samarbeid er dårlig. Blant medarbeiderne er det ca. en tredjedel som mener det interkommunale samarbeidet er bra. Svarfordelingen her er kanskje ikke så overraskende ettersom interkommunalt samarbeid er noe som først og fremst finner sted på ledernivå. Dermed vil mange av de vanlige medarbeiderne ha relativt begrensede erfaringer med denne typen samarbeid.

Det er mest delte meninger om det interkommunale samarbeidet innen skole og pleie og omsorg.

5.5. Avslutning

Vi har i dette kapittelet sett på informasjonsutveksling, kommunikasjon og samarbeid i Fræna

kommune etter at de gikk over til såkalt flat struktur. Det er sterkt delte meninger om hvor godt disse forholdene fungerer i kommunen etter omorganiseringen.

Overgangen fra et sektorbasert system til en flat struktur med mange resultatenheter skaper nye rammer og nye utfordringer. Dette synes å ha skapt størst utfordringer for de skoleansatte. Svært mange mener en må tilbake til et system med sektoradministrasjon og skolesjef. På den andre siden er ansatte i barnehagene relativt fornøyd med den nye strukturen. Dette stemmer godt overens med undersøkelsene etter omorganiseringen i Eide (Aarseth m.fl. 2003 og Rønhovde m.fl. 2006).

Vi tok innledningsvis blant annet utgangspunkt i teorier som var opptatt av problemer knyttet til informasjonsutveksling, kommunikasjon og læring. Her satte vi spesielt fokus på forholdet mellom det operative og det strategiske nivået. God kommunikasjon fordrer at folk forstår hverandre. Når kommunene går over til en modell med to nivåer fører dette til at det nivået som tidligere skulle formidle mellom det strategiske nivået og det operative nivået blir borte. Det fører også til at en del viktige arenaer for informasjonsutveksling og kommunikasjon blir borte og må erstattes. For at et slikt system skal fungere på en god måte er det avhengig av bevisste og innsiktsfulle ledere på alle nivåer. Vi må her uansett regne med en del overgangsproblemer. Dette henger både sammen med at en må tilpasse seg nye rammer for virksomheten og det henger sammen med at relasjonene mellom folk og posisjoner blir endret. Slike endringer kan også påvirke maktrelasjoner og identiteter blant de ansatte.

Kapittel 6

Arbeidsmiljø, kompetanse og ansvar

6.1. Innledning

I dette kapittelet vil vi sette fokus på hvordan de ansatte opplever at omorganiseringen har påvirket arbeidsmiljø og innflytelse på egen jobbsituasjon. Endring av enhetsledernes roller endrer også relasjoner mellom enhetsledere og medarbeidere. Overgang fra styring gjennom regler og rutiner til bruk av mål- og resultatsystemer åpner opp for å kunne gi også medarbeidere større grad av medvirkning, ansvarliggjøring og lokal frihet. I utgangspunktet forbinder en noe positivt med medvirkning, ansvar og frihet. Som nevnt i kapittel 2 vil opplevelsen av frihet og ansvar være sterkt avhengig av de økonomiske rammene. Kombinert med trange økonomiske rammer, viser forskning at dette ofte får uheldige arbeidsmiljømessige utslag i form av stress og følelse av utilstrekkelighet. Kombinasjonen av ansvarsdelegering til utøvende tjenesteledd og manglende innflytelse på ressursrammer kan føre til at de ansatte som yter tjenestene kommer i klemme mellom stramme ressursrammer og ønske om å yte et faglig tilfredsstillende tilbud til brukerne. (Rasmussen 2000 og 2004). En slik situasjon kan i seg selv skape konflikter. Men ved at beslutninger i den nye modellen er delegert til lavere nivå, vil også mange konflikter flyttes nedover i systemet. Mindre regelstyring vil sette krav til tilpasning mellom medarbeidere og mellom medarbeiderne og enhetslederne.

6.2. Oppslutning om reformen

Omorganisering vil generelt kunne øke usikkerhet og konfliktnivå i en omstillingsfase. At de ansatte slutter opp om reformer og er motiverte for endring, letter gjennomføringen. I Fræna kommune var det lagt opp til en bred deltakelse ved at tillitsvalgte og representanter for de ansatte deltok i ulike "omstillingsgrupper". Alle ansatte hadde dessuten muligheter til å bidra med innspill via tillitsvalgte eller via arbeidsgiver. Ut fra den informasjonen vi har fått gjennom intervjuene, ser det ut til at de ansatte likevel har engasjert seg lite i prosessen: *"det var ikke tydelig motstand, men en passiv likegyldighet"*.

Som forklaring sier en informant at *"det var ikke likegyldighet, men mangel på kunnskap"*. Vi kjenner ikke den informasjonen de ansatte fikk gjennom prosessen. Det kan ha variert mellom arbeidsplasser, men det er også et spørsmål om forutsetningene var til stede for at alle ansatte skulle kunne forstå innholdet i informasjonen og konsekvensene av tiltakene. En tillitsvalgt mener for eksempel at *"informasjonen var tung og vanskelig å lese"*.

Ledere og tillitsvalgte som har vært mest involverte i prosessen fra starten, forsto mer og ble etter hvert mer motiverte, mens det varierte hvordan ledere vektla det å motivere sine ansatte til å delta i prosessene og slutte opp om reformen. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at ledere også i dag er gjennomgående mer fornøyd etter omorganiseringen enn det medarbeiderne er.

De ansatte i skolen var i utgangspunktet ikke positive til omorganiseringen. Også i dag er de ansatte i skolen relativt kritiske.

6.3. Arbeidsmiljø

Vi har stilt spørsmålet om de ansatte opplever endring i arbeidsmiljøet som en konsekvens av det nye strukturen. Svarene på dette spørsmålet sier ikke noe nærmere om innholdet i endringene.

Tabell 6.1: Vurdering av påstand om at omorganiseringen har ført til endring i arbeidsmiljøet. Prosent.

	Helt uenig	Delvis Uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	11	14	44	20	10	70
Medarbeidere	11	15	33	14	28	284
Skole	17	15	30	16	22	113
Barnehage	10	10	50	15	15	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	10	16	31	16	28	83
Helse og sosial	5	14	39	14	27	77
Kultur	30	10	10	10	40	10
Teknisk forv./Anlegg og drift/Eiendom /Landbruk	17	14	41	10	17	29
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	9	52	22	17	23
Samlet	12	14	35	15	24	355

Halvparten svarer bekreftende på spørsmålet, en fjerdedel svarer benektende og den siste fjerdedelen har ingen mening. Svarene fra den sistnevnte gruppen kan tolkes som om de er usikre på om endringer har skjedd, men det kan også være at de er usikre på om eventuelle endringer er en konsekvens av en ny organisering.

Det er en svært stor spredning i svargivningen på dette spørsmålet. Vi ser at ledere i langt større grad (64 %) enn medarbeidere (47 %) opplever at det har skjedd endringer i arbeidsmiljøet som følge av reformen.

Innen arbeidsfeltet *administrativ forvaltning, støtte, stab* og også innen *barnehage* er det betydelige flertall (74 % og 65 %) som mener den nye strukturen har ført til endringer i arbeidsmiljøet. På arbeidsområdene *helse og sosial, pleie og omsorg/kjøkken, skole* og *teknisk forvaltning* er det omtrent halvparten som svarer bekreftende.

Spørsmålet er da om den halvparten som har opplevd endringer, mener at dette er endringer i positiv eller negativ forstand, og hvilket innhold som ellers legges i svarene.

Tabell 6.2: Vurdering av påstand om at omorganiseringen har ført til *bedring* av forholdet knyttet til arbeidsmiljøet. Prosent.

	Uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	13	20	39	14	14	70
Medarbeidere	19	22	24	5	30	283
Skole	30	24	15	4	27	113
Barnehage	15	5	50	10	20	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	12	23	25	10	30	83
Helse og sosial	4	20	40	7	30	77
Kultur	11	0	33	11	44	9
Teknisk forvaltning/Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	28	28	17	3	24	29
Adm. ledelse, støtte, stab	17	26	26	13	17	23
Samlet	18	22	26	7	28	354

Det framkommer at en tredjedel (33 %) av de ansatte totalt opplever at omorganisering har ført til en forbedring av arbeidsmiljøet, men det er noe flere (40 %) som sier seg uenig i påstanden og ganske mange (28 %) er usikre.

Også her er det stor forskjell mellom lederne og medarbeidernes svargivning. Blant lederne oppgir vel halvparten at arbeidsmiljøet har blitt bedre, mens tilsvarende andel blant medarbeiderne er knapt 30 %. Vel 40 % av medarbeiderne sier seg uenig i at det har skjedd en bedring i arbeidsmiljøet. Når så store andeler sier seg uenig, og til dels *helt* uenig, må vi anta at en del av dem opplever en forringelse av miljøet.

Hvordan reformen har påvirket arbeidsmiljøet varierer også ganske mye mellom de ulike arbeidsområdene. Mest positivt svarer de ansatte i *barnehagene*, der 60 % opplever et bedre arbeidsmiljø som følge av omorganiseringen. Minst positive svar får vi fra *skolen* der det kun er 19 % som opplever en bedring, og vel halvparten (54 %) er uenig i at ny struktur har ført til et bedre arbeidsmiljø (inkludert 30 % som er *helt* uenig). Innen *teknisk forvaltning, anlegg og drift, eiendom, landbruk* er svarfordelingen tilnærmet lik den vi finner i skolen.

Vi har undersøkt om de respondentene som opplever *endring*, er de samme som opplever *bedring*, og finner at jo sterkere opplevelsen av endring er, dess sterkere er opplevelsen av bedring. Det er altså en sammenheng mellom variablene, som tilsier at det blant dem som opplever endring, er mange som opplever at det er til det bedre. Blant lederne er denne sammenhengen svært sterk, mens den blant medarbeiderne er mer moderat⁸. Men det finnes antakelig, særlig blant medarbeiderne, også en del som opplever en negativ endring i sitt arbeidsmiljø.

I tabell 6.3 under har vi valgt å utelate lederne og vi har bare inkludert den gruppen av medarbeidere som oppga at ny struktur har ført til endring i arbeidsmiljøet. Vi ser altså på svarfordelinger blant medarbeidere som har opplevd endring, og vi ser på svarene fordelt på ulike arbeidsområder.

Tabell 6.3: Andeler av de som har opplevd endring i arbeidsmiljøet som også opplever bedring av arbeidsmiljøet. Ekskl. ledere. Prosent*.

	Uenig	Delvis Uenig	Delvis enig	Enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Skole	30	35	26	5	5	43
Barnehage	0	0	(83)	0	(17)	(6)
Pleie og omsorg / Kjøkken	9	27	39	15	9	33
Helse og sosial	4	15	67	11	4	27
Teknisk forvaltning/Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	30	20	50	0	0	10
Adm. ledelse, støtte, stab	36	27	36	0	0	11
Samlet	19	25	43	8	5	130

* Utvalget i tabell 6.3 er de medarbeiderne som svarte *helt eller delvis enig* i tabell 6.1. N=130. Kultur er utelatt p.g.a. at prosentueringsgrunnlaget er lite.

Samlet sett er det ca. halvparten av de medarbeiderne *som opplever endring**, som også opplever en *bedring* i miljøet. På den annen side er det 44 % av medarbeiderne som opplever en endring, som er uenig i at dette har skjedd i form av en forbedring.

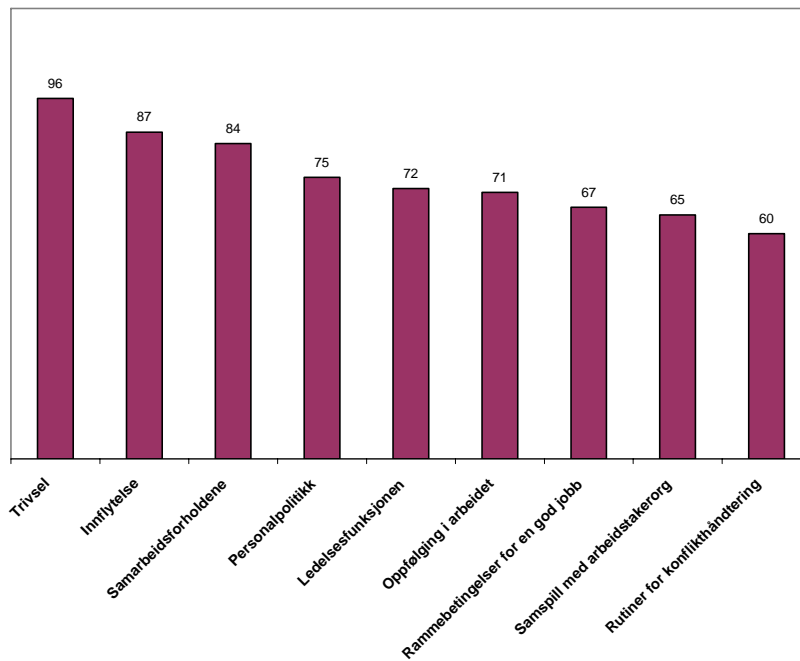
⁸ Korrelasjonskoeffisient: Totalt: Gamma=0,466. Ledere: Gamma=0,615 Medarbeidere: Gamma=0,393. (vet ikke er holdt utenfor)

Siden vi bare har inkludert den halvparten som opplever endring og i tillegg har utelukket ledere, blir det innen de ulike arbeidsområdene små prosentueringsgrunnlag. I *barnehagene* og i innen *helse og sosial* ser det ut at medarbeiderne opplever noe endring til det bedre. Innen *pleie og omsorg/kjøkken* er det erfaringene mer delte: Blant de som opplever endring, er 39 % delvis enig i at det har skjedd en bedring, mens 27 % er delvis uenig i dette. Spredning finner vi også innen *skolen*, men svarene derfra tyder på at det kan finnes mer problemer. Blant de medarbeidere i skolen som opplevde endring, er det 65 % som er uenige i at det har skjedd en bedring i arbeidsmiljøet. Dette kan bety at det i skolen finnes en del som opplever en forverring i arbeidsmiljøet. Sammenholdt med resultat på flere andre spørsmål i denne undersøkelsen og med kommentarer på åpne spørsmål, må vi anta at det er tendenser til misnøye i skolen. Det er blant medarbeidere en kritisk holdning til mange sider ved den nye strukturen. Dette skjer på tross av skoleledernes optimisme.

Resultatene indikerer at det kan finnes problemer i skolens arbeidsmiljø som er såpass omfattende at de bør undersøkes nærmere. Også innen *administrativ ledelse/støtte/stab* og *teknisk forvaltning* kan svarene tyde på at endringene har medført noen negative utslag i arbeidsmiljøet.

Respondentene ble også bedt om å vurdere arbeidsmiljøet på en skala fra 1 ("svært dårlig") til 4 ("svært bra") uten at det var relatert til innføring av den ny struktur. I tabell 9.1 rangeres arbeidsmiljøet på 11. plass blant til sammen 22 variabler. I gjennomsnitt betegnes arbeidsmiljøet som "ganske bra", men det er stor spredning i svarene: 25 % svarer "svært bra", 58 % svarer "ganske bra", 11 % svarer "ganske dårlig" og 5 % svarer "svært dårlig." Det er stort sett *medarbeidere* som svarer negativt ("ganske dårlig" eller "svært dårlig"), mens det er kun tre respondenter blant lederne som har en negativ oppfatning av arbeidsmiljøet. I *skolen* oppgir omtrent en fjerdedel av de ansatte totalt at de har et dårlig arbeidsmiljø. Disse er stort sett medarbeidere, og blant dem er det 27 % som har denne oppfatningen. Resultatet tydeliggjør at det finnes et reelt problem i skolen, men at medarbeidere og ledere har svært ulike oppfatninger.

Figur 6.1: Andel ansatte som er helt eller delvis enig i at arbeidsmiljøforholdene er gode på utvalgte områder. Prosent. N=359-365.



Figur 6.1 viser hvor store andeler som har sagt seg enig (helt eller delvis) i at de forskjellige sidene ved arbeidsmiljøet og ledelsen oppleves som gode. *Trivselsfaktoren* er den som skiller seg ut som spesielt høy: 95 % sier seg enige i at de trives godt på jobben, og av disse er det hele 69 % som trives svært godt. Også når det gjelder opplevelsen av å ha innflytelse på egen arbeidssituasjon og i vurdering av samarbeidsforholdene, må vi si at resultatene er gode (87 % og 84 % er positive, inkludert nærmere halvparten som er svært positive). På de resterende variablene er andelene fornøyde noe mindre, men de ligger mellom 60 og 75 %.

Hvis vi skal trekke fram de sidene ved arbeidsmiljøet som er mest problematiske, er det for det første det å ha gode *rutiner for konflikthåndtering*: 60 % er enig i at dette er godt ivaretatt, inkludert 21 % som er *helt* enig. Omtrent samme svarfordeling finner vi i vurderinger av *samspill med arbeidstakeorganisasjonene*. På påstanden om at de får god *oppfølging i arbeidssituasjonen*, er det 27 % som sier seg helt enig. De største andelene svarer altså delvis enig på disse påstandene. Svært få oppgir ingen mening, og de andelene som ikke er inkludert i søylene i figur 6.1 er dermed stort sett uenige.

På flere variabler er svarfordelingen mellom ledere og medarbeidere ganske like, på andre er det betydelige forskjeller. På spørsmål om *kommunen har en god personal-*

politikk er ca. 50 % av medarbeiderne enig. Omtrent samme andel medarbeidere er enig i at det er *gode rutiner for konflikthåndtering*. Det er altså lavere andeler blant medarbeidere enn blant ledere som er fornøyde med dette. Det samme gjelder for *samspill med arbeidstakerorganisasjonene*, der 60 % av medarbeiderne og 85 % av lederne ytrer seg positivt.

For å prøve å finne indikasjoner på hvor problemer i arbeidsmiljøet kan lokaliseres, har vi undersøkt hvordan de fordeler seg på arbeidsområder, og vi har utelukket lederne. Vi finner igjen at det er en del ansatte i *skolen* som opplever problemer. I stor grad er det disse som også trekker "gjennomsnittet" ned siden de er så mange (N=96).

Oppfatningene av *kommunens personalpolitikk* er også forskjellig innen de ulike arbeidsområdene. Figur 6.1 viste at det samlet sett var 75 % som vurderte denne som god. Blant medarbeidere totalt var det halvparten som hadde denne oppfatningen, mens blant *skolens* medarbeidere er tilsvarende andel 44 %.

Når det gjelder *samarbeidsforhold* er det 81 % av medarbeidere totalt som mener dette er bra, mens tilsvarende er 73 % innen skolen. 84 % av medarbeiderne mener de har innflytelse på egen arbeidssituasjon, og tilsvarende i skolen er 75 %.

Totalt mener 68 % av medarbeidere at de har *rammebetingelser for å gjøre en kvalitativt god jobb*. I skolen er tilsvarende andel 61 %; 36 % av dem opplever at de ikke får en god oppfølging i arbeidssituasjonen.

Når det gjelder *samspillet med arbeidstakerorganisasjonene* er medarbeidere i skolen derimot litt mer fornøyd enn de andre: Blant medarbeidere totalt er 61 % fornøyde og blant medarbeidere i skolen er 68 % fornøyde. At ca. to tredjedeler sier seg fornøyde kan vi likevel ikke betegne som et svært godt samspill. Det er ansatte innen arbeidsområdene *teknisk forvaltning og helse og sosial* som er mest kritisk til samspillet (der vel halvparten er enige).

Også på andre spørsmål om arbeidsmiljøet er de skoleansatte noe mindre fornøyde enn andre: 48 % av medarbeiderne i *skolen* mener de har *gode rutiner for*

konflikthåndtering. Men heller ikke innen *helse og sosial* og innen *pleie og omsorg* er det svært store andeler som sier seg tilfreds med dagens rutiner for konflikthåndtering.

Lærerne trives godt på arbeidsplassen sin (94 %). Direkte mistrivsel på arbeidsplassen ser vi generelt lite av i dette datamaterialet. Men i sammenligningen mellom arbeidsfelt er det blant medarbeidere innen *administrativ ledelse/støtte/stab* vi kan finne noen slike tendenser. Siden det tallmessige grunnlaget innen arbeidsfeltet er svakt, kan få respondenter gi store prosentvise utslag. Det er imidlertid slik at det blant medarbeiderne fra dette arbeidsfeltet, finnes en noe kritisk innstilling til visse sider ved arbeidsmiljøet. Først og fremst gjelder dette i vurderinger av kommunens personalpolitikk, og til dels i vurdering av rammebetingelser for å kunne gjøre en god jobb og i av oppfølging i arbeidet.

Ut fra våre data ser det ut til at noe av problemene i arbeidsmiljøet kan tilskrives ny struktur både i skolen og i administrasjonen. Dette ser vi ut fra spørsmål om bedring av miljøet i forbindelse med omorganiseringen, og i spørsmål om rammebetingelser og oppfølging i arbeidet. Personalpolitikk kan ses som et overordnet fokus. Innenfor dette er det konflikthåndtering og samspill med fagforening som peker seg ut som svake punkt. Men lærerne opplever som nevnt et bedre samspill med sin fagforening enn andre. Og trivselen er høy på tross av at enkelte opplever at en del burde ha vært annerledes. At lærerne trives godt på jobben, kan i tillegg til at de oppfatter selve jobben som meningsfylt, også tyde på at forholdet mellom kolleger er bra. Da blir det rammebetingelser for arbeidet, relasjoner til enhetsledere og forholdet til kommuneorganisasjonen som arbeidsgiver og personalansvarlig som peker seg ut som sentrale forklaringsfaktorer på kritikken som kommer fram.

På det åpne spørsmålet om hvilke endringer som er ønskelige, finner vi flere som går direkte på personalpolitikk, og som peker på ønsket om et sterkere kommunalt ansvar:

”Fræna kommune må få en bedre personalpolitikk, større personalansvar.”

Temaet ble også utdypet under intervjurunden. Det gis uttrykk for usikkerhet om hvor sterkt personalpolitikk er knyttet den nye strukturen. Men siden så mye ansvar og

myndighet er delegert til enhetsledere, vil også arbeidsmiljøet bli preget av at denne personen mestrer sin nye rolle:

”Vi har skiftet leder. Det er en positiv vind her. Vi har større innflytelse. Det skjer mye.”

En tillitsvalgt mener at prosesser rundt ansettelse og lønnsfastsettelse kan skape konflikter og dermed påvirke arbeidsmiljøet, og er noe kritisk til at mye ansvar hviler på enhetsledere:

”Man burde kikket nærmere på dette. Personalsjefen kunne vært mer med i prosessene. Man er for lite opplært – hadde 1 dags kurs – man har for liten erfaring, blir for usikker, det blir gjort en del feil.”

Enhetsledernes ansvar for ansettelse har både positive og negative sider. Det stilles spørsmål ved om enkelte enhetsledere har fått tilstrekkelig opplæring. Det gjelder innsikt i lov og avtaleverk og det gjelder tradisjoner og forventninger om samarbeid med fagforeninger. De tillitsvalgte har et ønske om å delta tidlig i prosessene før konfliktene utvikler seg. Det er nok store variasjoner, men det finnes enkelte enhetsledere som oppleves som mindre samarbeidsvillig blant de tillitsvalgte. Dette gjelder på tvers av arbeidsfelt.

Klarere retningslinjer for kommunens personalpolitikk ville kunne skape mer forutsigbarhet og stabilitet. Når det gjelder rutiner for konflikthåndtering får vi informasjon som tilsier at disse kan være mangelfulle.

”Men det varierer nok voldsomt. Er det rutiner? Det er nok opp til den enkelte leder. Konflikter burde nok vært tatt tidligere.”

En annen tillitsvalgt presiserer at:

”dette er noe vi bør sette fokus på nå”.

Desentralisering av beslutninger synes å ha skapt et behov for gode og trygge rutiner for å ta opp og løse konflikter og et behov for at enhetsledere opparbeider seg relevant kompetanse. Den nye lederrollen i det offentlige beskrives som en dreining ”*fra hierarkisk makt og autoritetstro til sosial ingeniørkunst*” (Klausen 2001). Sentrale lederoppgaver blir å ivareta og motivere enkeltmennesker, å skape gode sosiale relasjoner, å fremme kommunikasjon og læring og å utvikle kompetanse i organisasjonen.

Ansettelsessaker er ett av de områdene som kan føre til konflikt. Det er noe usikkerhet blant tillitsvalgte om prosessene er gode og juridisk korrekte:

”Noen enhetsledere styrer over lov og avtaleverk. Skolering er ikke god nok på dette området. De er gode på økonomi og administrasjon, men ikke på avtaleverk og AML”.

En enhetsleders kommentar på spørsmål om hva som var bra med det gamle systemet, løfter problematikken fra ledernivå og opp på systemnivå:

”Tror det var mer rettferdighet da. Når enhetslederne sitter på hver sin ”tue” og styrer økonomien, kan det lett gå på trynefaktor, og de som er flinkest til å snakke for seg får det de vil.”

Men med større innflytelse til enhetslederne, vil mye avhenge av hvordan disse utformer sin rolle. En flatere struktur kjennetegnes av tendenser til politisering på lavere nivå. Dette kan ikke elimineres, men desto viktigere blir utvikling av arenaer for debatt også på institusjonsnivå. For eksempel i skolen der reformen har svakere legitimitet, vil det være nyttig å lytte til lærernes oppfatninger. I dag er ”alt” avhengig av at samtlige enhetsledere mestrer situasjonen. Økonomiske avvik oppdages, men systemer for å sikre en god personalpolitikk er antakelig svakere.

Selv om de har innvendinger, avslutter en tillitsvalgt intervjuet med å se utviklingen i et lengre perspektiv, men uten at dette har sammenheng med omorganiseringen:

”Vi blir tatt med på råd i dag langt mer enn da jeg begynte. Det har vært en stor framgang, og det er i dag en god kommunikasjon.”

Denne oppfatningen sier nok mer om at det generelt er gode samarbeidsforhold i Fræna kommune enn om den nye strukturen. I en undersøkelse fra Utdanningsforbundet heter det at: *”Hvis det eksisterer en høy bevissthet, god dialog og et godt samarbeidsklima i kommunen, så øker forutsetningene for å lykkes med en samlet skoleutvikling”* (Olaussen 2004:16). Her understrekes også behovet for felles dialogarenaer. Undersøkelsen viser at tonivåkommuner kan gjøre de tillitsvalgtes arbeid vanskeligere bl.a. ved svakere rutiner for regelmessige møter, samt mangelfulle innkallinger og referater, men dette ser ikke ut til å skje i Fræna. Samme undersøkelse viste også at det var en større uklarhet i hvem man skulle møte som motpart etter at skolesjefen var borte. Og når medbestemmelse skal utøves på den enkelte arbeidsplass, stiller det større krav til de plasstillitsvalgte (op.cit.:20). Våre informanter fra fagforeningene var utelukkende hovedtillitsvalgte, og disse sier seg stort sett fornøyde med situasjonen. Når resultatet fra spørreundersøkelsen viser ulikheter mellom ledernes og medarbeidernes oppfatninger, settes dette i sammenheng med omorganiseringsprosessen:

”Ikke noe rart. Mellomlederne eier nok prosessen mer, også vi som hovedtillitsvalgte.”

Det pekes også på at de plasstillitsvalgte har en krevende rolle:

”Plasstillitsvalgte har fått en mye større og mye mer krevende jobb med større fare for konflikt. Det har blitt vanskeligere å få noen til å ta den jobben.”

Når det gjelder skolen, kan det også være vanskelig å skille mellom konsekvenser av at forhandlingsansvaret ble overført fra staten til KS og konsekvenser av selve omorganiseringen. Men delegering av personalansvar til rektorene kan også ses som en fortsettelse av en desentraliseringstrend. Spennet mellom økonomiske og administrative oppgaver vs. faglig-pedagogiske oppgaver kan være belastende for ledere, og spesielt innen skolen der rektorene tradisjonelt har vært lærernes talsmenn, og der det å ivareta interne prosesser var sett som viktigst. Et intervjuobjekt peker på en usikkerhet i skolen:

”Før var rektor mer en faglig veileder, nå har rektor budsjettansvar. En del som før ble besluttet andre steder, blir nå besluttet på skolen, og det fører til redsel for konflikt...Noen steder vil konflikter komme opp i dagen, andre steder kommer de ikke opp i det hele tatt”.

Det kommer også fram en viss tillit til at dette *”vil gå seg til.”* På den annen side uttrykkes det at *”Vi må få organisasjonsro nå. Vi detter av, det går for fort.”*

6.4. Kompetanse og ansvar

Delegering av ansvar har klart positive sider som raskere beslutningstaking, innflytelse på lavere nivå og økt motivasjon. På spørsmål om hva de ansatte opplever som mest positivt ved den nye strukturen, finner vi kommentarer fra medarbeidere på alle arbeidsområder som har klar sammenheng med delegering og resultatansvar:

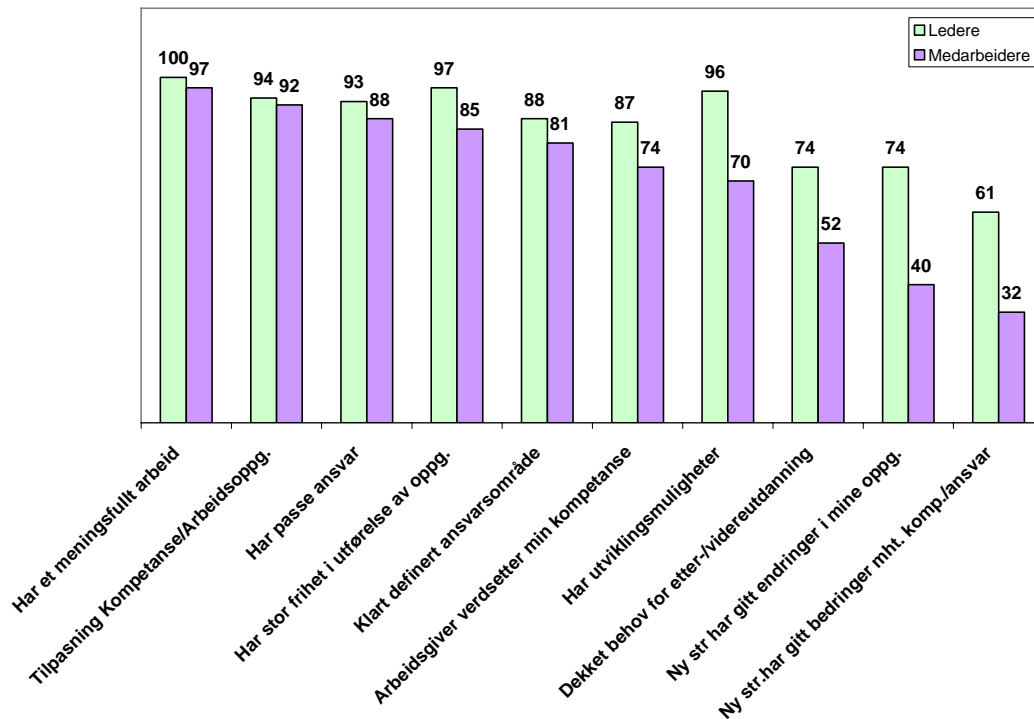
”Noe større innflytelse på egen arbeidsplass”.

”Man føler seg verdifull”.

”Litt mer resultatorientering er bra. Positivt engasjement.”

Mens mange opplever frihet og økt motivasjon, finnes det andre som først og fremst opplever at de har fått en større arbeidsbelastning. Om delegering av ansvar oppleves som positivt eller negativt vil også variere mellom enheter og mellom individer ut fra den enkeltes jobbsituasjon. Figur 6.2 viser hvordan de ansatte opplever ulike sider ved sin arbeidssituasjon. Siden ledernes og medarbeidernes roller pr. definisjon er ulike på disse variablene, vil vi se på ledernes og på medarbeidernes svarfordelinger hver for seg. Søylene i figuren nedenfor inneholder de andelene som er enige (helt eller delvis) i påstander om at ulike sider ved arbeidssituasjonen fungerer bra. Siden *”vet ikke-prosentene”* her er lave, vil de *”resterende”* prosentandelene i stor grad omfatte de som oppfatter situasjonen som dårlig (helt eller delvis).

Figur 6.2 Lederes og medarbeideres vurderinger av kompetanse og ansvar. Prosent som er delvis eller helt enige. N= 68-70 / 279-286.



Figuren viser at storparten av de ansatte opplever arbeidet som meningsfullt og positivt på de fleste områdene. Spesielt er lederne fornøyde, selv om at litt over 20 % av dem uttrykker et behov for mer etter- og videreutdanning.

Også storparten av medarbeiderne opplever at de har et *meningsfullt arbeid*, at *tilpasningen mellom kompetanse og oppgaver* er bra, at de har *passe stort ansvar*, at de har *stor frihet i hvordan de vil utføre oppgavene* og at *arbeidsoppgavene er ganske klart definerte*. Med positive tilbakemeldinger fra 81-92 % av medarbeiderne, må vi konkludere med at situasjonen rundt arbeidsfordeling og tilpasning til medarbeidernes kompetanse jevnt over er god. Medarbeiderne er minst fornøyd med mulighetene for *etter- og videreutdanning*, og nesten 40 % av dem gir uttrykk for et udekket behov eller et ønske om kompetanseheving. Det er også 24 % av medarbeidere som er uenig i at deres *kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver*, og det er 19 % som opplever at deres arbeidsområde *ikke* er tilstrekkelig *klart definert*.

Hvis vi skal lete etter forbedringspotensial, vil vi peke på at det innen enkelte arbeidsområder finnes en del ansatte som antakelig opplever at kravene er for store. I

sammenligning mellom ulike arbeidsområder finner vi at det innen *helse og sosial* er en andel på nesten 20 % som er uenig i at de har passe stort ansvar. På dette punktet er lederne og medarbeiderne av samme oppfatning. Innen helse og sosial er det også 20 % som er uenige i at ansvarsområdet er klart definert, men på dette spørsmålet følger lederne det vanlige mønsteret ved å svare mer positivt. En stor andel (38 %) innen helse og sosial etterlyser tilbud om mer etter- og videreutdanning, og stort sett finnes disse blant medarbeidere (10 % av lederne og 46 % av medarbeiderne).

Også i *skolen* etterlyses muligheter for kompetanseheving (31 % av lederne og 54 % av medarbeiderne), og det er på denne variabelen de skoleansatte skiller seg fra de andre. Vi har sett at problemer i skolen av mange blir knyttet til et svakere faglig fokus blant rektorene. Både ledere og medarbeidere i skolen oppgir derimot i større grad enn andre at de har passe ansvar, at ansvarsområdet er klart definert og at kompetansen blir verdsatt. På de andre variablene svarer de som gjennomsnittet.

Rektorenes mangel på tid til kompetanseutvikling og kvalitetsvurdering i tonivå-kommuner har også vært beskrevet i fylkesmennenes tilstandsrapporter. Finstad og Kvåle finner at faglige utviklingsenheter/dialogformer kan kompensere noe for bortfall av skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Det er derimot delte meninger om en person med skolefaglig kompetanse i rådmannsteamet er tilstrekkelig (Olaussen 2004). I Fræna er det flere blant ledere og tillitsvalgte som framhever det positive med skolefaglig kompetanse i rådmannsteamet.

Når *pleie og omsorg* ikke omtales mye her, er det fordi svarfordelingen fra dette arbeidsområdet er tilnærmet den samme som svarfordelingen for gjennomsnittet (som vist i figur 6.2). Uten å oppgi prosentandeler, vil vi likevel gjøre oppmerksom på et avvik fra dette: Det finnes blant ledere innen pleie og omsorg respondenter som opplever at deres kompetanse ikke er verdsatt, og det finnes også ledere som opplever at den er lavt verdsatt av arbeidsgiver. Det finnes dessuten flere litt krasse kommentarer om små stillingsandeler, uten at det tilskrives organisasjonsstrukturen.

Innen *teknisk forvaltning/anlegg og drift/eiendom/landbruk* er det 25 % som oppgir at deres ansvarsområde er noe uklart definert. Blant de som jobber i *administrativ ledelse/støtte/stab* opplever 22 % en slik uklarhet. De sistnevnte opplever også forholdet

mellom kompetanse og arbeidsoppgaver som noe mer problematisk enn andre, ved at nesten en fjerdedel sier seg misfornøyd. I tråd med dette er det også mange av dem (35 %) som gir uttrykk for et udekket behov for etter og videreutdanning.

Jevnt over opplever de ansatte *på tvers av arbeidsfelt* at de har stor frihet i arbeidet. Men som beskrevet, er kravene til innsats, tilbud om kompetanseutvikling og opplevelse av at kompetansen blir verdsatt varierende. Alle disse faktorene er sentrale motivasjonsfaktorer. Slike faktorer kan være viktig for å opprettholde motivasjon over tid. Vi finner her grupper blant ledere som kanskje har for mye ansvar, og vi finner eksempler på ledere som ikke opplever at deres kompetanse blir verdsatt. Blant medarbeidere finner vi et uttrykt behov for kompetanseheving (uten at vi kjenner bakgrunnen for det). Når det gjelder toleranse for uklare oppgaver og stor frihet, er det store individuelle forskjeller. Stor frihet er ikke entydig positivt i seg selv, men kan også oppleves som utrygt. Noen kan ha behov for større klarhet, andre for økt mestringsevne til å ta utfordringene (Moxnes 2000 :177-179, Kaufmann og Kaufmann 2003 :53).

Myndiggjøring av medarbeidere kan bidra til at medarbeidere vil kunne forvente kompensasjon i form av større frihet, høyere lønn, videreutdanning eller andre goder.

Ut fra kommentarene i spørreskjemaet ser det ut til at politikerne tillegges et overordnet ansvar for at lønnsforholdene skal stå i forhold til oppgavene.

”Mer ansvar = mer lønn. Forhandlingsutvalget i kommunen bryr seg ikke.”

”Politikerne må få et bedre innblikk i hvordan kommunen drives. (.....) Må inn under lønnsforhandlingene.”

”Tydeligere politikk om hvordan skolene i Fræna skal framstå som. Arbeidsmiljø må arbeides med. Nye oppgaver kommer til jobben, ingen oppgaver faller bort, hvem skal gjøre hva som skal/må gjøres?”

I mange spørsmål, også på beslutningsområder som klart tilhører enhetsledernes ansvarsområder, som f. eks. arbeidsmiljø, er det flere ansatte som etterlyser politikernes engasjement. Hvis ansatte opplever at politikere i for liten grad tilegner seg kunnskap om den konkrete hverdagen, og i for stor grad begrenser seg til overordnede strategier, kan det oppleves som ansvarsfraskrivelse. I tillegg kommer tidsaspektet inn ved at den

tradisjonelle politikerrollen fortsatt lever i folks bevissthet, og det er naturlig for ansatte å appellere til politikere som problemløsere. Det kan være at politikere på noen områder bør engasjere seg mer. I for eksempel spørsmål omkring arbeidsmiljø er det ikke alltid enkelt å definere hva som er detaljer og hva som er overordnede mål.

6.5. Avslutning

Flat struktur synes å ha større legitimitet blant ledere enn blant medarbeidere. De politikerne og hovedtillitsvalgte som ble intervjuet, hadde også mye positivt å si om reformen. Det ser ut til at de som aktivt deltok i planleggingsprosessen, er mest tilfredse i ettertid og uttrykker at de har opplevd endringer til det bedre. Fordelt på arbeidsområde er mønsteret at medarbeidere i barnehagene er mest fornøyd, i helse og sosial er de ganske tilfreds, i pleie og omsorg er det sprikende meninger, mens skolens ansatte er mest skeptiske. Det er vanskelig å relatere alle endringer i arbeidsmiljøet direkte til omorganiseringen, men resultatene tyder på at noen også opplever en forringelse av arbeidsmiljøet, og dette gjelder spesielt for lærerne. Lederne er nesten samstemte i oppfatningen av at arbeidsmiljøet er bra.

Trivselsfaktoren er svært høy blant de ansatte. De problemområdene vi kan identifisere, ligger i personalpolitikken generelt og i rutiner for konflikthåndtering spesielt. Medarbeidere i skolen sier seg mindre fornøyde enn andre på alle spørsmål under temaet arbeidsmiljø, med unntak fra generell trivsel og samspill med fagforeningene.

Mange ansatte setter pris på den innflytelse som desentralisering kan gi, og gevinsten har kommet i form av økt engasjement og motivasjon, særlig blant lederne, men også i stor grad blant medarbeiderne. Innen helse og sosial og innen skolen er det et ønske om kompetanseheving. Enkelte har også behov for en større klarhet i sine roller.

Siden så mye blir avhengig av enhetslederne, blir deres kompetanse og rolleutforming en nøkkelfaktor. Nøkkelroller inneholder også makt. Situasjoner vil dermed oppstå der ansatte har behov for kommunikasjon med overordnede utenfor egen enhet. Å utforme egnede arenaer vil sammen med håndtering av og bevisstgjøring omkring konflikter være av betydning nå. Spesielt har medarbeidere i skolen behov for arenaer med faglig

dialog. De tillitsvalgtes roller blir også forandret med en ny struktur, men de hovedtillitsvalgte sier seg stort sett fornøyde.

Kommuner med flat struktur vil, dersom ansatte i stor grad preges av en "vi-kultur", ha større forutsetninger for organisasjonsutvikling og organisasjonslæring (Olaussen 2004). De store motsetningene ser vi lite av i Fræna, men det er noe mangel på oppslutning om reformen og det finnes noen konflikter ute i enhetene. Med gode samarbeidsforhold i toppledelsen, i deres forhold til enhetsledere og også i forhold til fagforeningene, vil vi heller peke på faren for at harmonisynet kan gjøre det vanskelig å ta opp visse typer konflikter.

Kapittel 7

Økonomistyring og tjenesteproduksjon

7.1. Innledning

Å frambringe effektivitet i økonomistyring og tjenesteproduksjon var to sentrale mål for omorganiseringen. Økonomistyring og effektiv tjenesteproduksjon er nært knyttet til arbeidsmiljø og trivsel. Forskning har vist at kombinasjonen av ansvarsdelegering til utøvende tjenesteledd og manglende innflytelse på ressursrammer som kjennetegner New Public Management, kan føre til det som i litteraturen kalles *grådige organisasjoner* (Rasmussen 2000 og 2004). De ansatte som yter tjenestene er i slike tilfeller i klemme mellom stramme ressursrammer og ønske om å yte et faglig tilfredsstillende tilbud til brukerne. Problemet forventes å avta i tider med god kommuneøkonomi.

7.2. Økonomistyring og tjenesteproduksjon

Som vi har sett er trivselen blant de ansatte god, mens arbeidsmiljøet ikke oppfattes som problemfritt. Hvis noe av problemene kan tilskrives et for høyt arbeidspress, kan utviklingen i sykefraværet være en indikasjon. En politiker gir uttrykk for en viss bekymringen for sykefraværet i kommunen. Denne bekymringen omfatter bl.a. krevende jobber innen pleie og omsorg og skole, og situasjonen knyttes opp imot mangel på ressurser ute i *noen* av enhetene.

Ved å konsentrere seg for mye om økonomiske måltall, kan de ansvarlige altså stå i fare for å overse andre faktorer som vil påvirke økonomisk effektivitet på lengre sikt. Vårt datagrunnlag om økonomi og effektiv bruk av ressursene består av subjektive vurderinger av økonomistyringen, og påvirkes antakelig av den utviklingen i kommuneøkonomien som har skjedd siden omorganiseringen fant sted.

Tabell 7.1: Vurdering av hvordan økonomistyringen fungerer. Prosent.

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	3	1	57	36	3	69
Medarbeidere	1	8	55	22	14	282
Skole	2	12	56	20	10	113
Barnehage	0	5	60	20	15	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	2	4	51	29	15	83
Helse og sosial	0	4	54	26	16	76
Kultur	0	0	44	44	11	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	11	11	57	18	4	28
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	4	65	30	0	23
Samlet	2	7	55	25	12	352

Oversiktstabell 9.1 viser at økonomistyringen i gjennomsnitt blir vurdert som nest best i en rangering av flere ulike dimensjoner. Ikke overraskende viser tabell 7.1 at et klart flertall på 80 prosent av respondentene totalt mener at økonomistyringen er god etter omorganiseringen. Både ledere og medarbeidere er fornøyde, men lederne sier seg mer fornøyd med økonomistyringen enn medarbeiderne. Det er over en tredjedel av lederne som mener økonomistyringen er *svært bra*.

Med en så stor oppslutning omkring økonomistyringen isolert sett, ser det ut til at eventuelle problemer er lokale. Variasjonene på arbeidsfelt er ikke store. Men ansatte innen *administrasjon, ledelse, støtte, stab* utmerker seg ved at hele 95 stiller seg positive. Innen *teknisk forvaltning/anlegg & drift/eiendom/landbruk* og delvis innen *skole* finner vi de som er noe mer kritiske til økonomistyringen, men også her er det tre fjerdedeler som vurderer den som bra.

Kommentarer på åpne spørsmål dreier seg også i mange tilfeller om "*bedre økonomistyring*" og "*at hver enhet får styre over egen økonomi*" som det mest positive

ved dagens organisering. En bedring på dette området knyttes altså direkte til omorganiseringen og til delegering av det økonomiske ansvaret.

”God økonomistyring i egen enhet. De ansatte føler felles ansvar for økonomien.”

”Den enkelte skole har mer ansvar i forhold til økonomi. Kan prioritere mer innkjøpene selv.”

Der det finnes problemer, kan det sannsynligvis knyttes til enkelte enheter. Noen medarbeidere i skolen gir uttrykk for at de *i prinsippet* er positive til delegering av det økonomiske ansvaret til enhetene, men at det likevel ikke fungerer optimalt i deres enhet:

”Større økonomistyring på hver enhet kunne ha vært positivt”.

Årsakene til dette kan være flere. I enkelte tilfeller hevdes det at enhetslederen har noe mangelfull økonomisk kompetanse.

Politikerne ble stilt spørsmål om muligheter for å omprioritere mellom resultatenheter hvis det oppstår uforutsette behov, men siden dette er overlatt til administrasjonen, har politikerne svært lite kjennskap til rutiner og praksis på området. Også denne delen av systemet er forenklet, slik at saksbehandling kan skje raskt og effektivt.

Tabell 7.2: Vurdering av ressursutnyttningen etter reformen. Prosent.

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	2	7	57	32	2	68
Medarbeidere	1	13	58	18	10	282
Skole	1	12	56	23	9	113
Barnehage	0	10	60	15	15	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	2	11	53	25	8	83
Helse og sosial	0	11	66	16	8	76
Kultur	0	0	56	33	11	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	7	19	59	11	4	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	17	52	30	0	23
Samlet	1	12	58	21	8	351

Generelt sett er et klart flertall av de ansatte også godt fornøyd med utnyttelsen av ressursene. Samlet sett har 79 % av respondentene svart at ressursutnyttningen er ganske eller svært bra, og blant lederne er så mange som 90 % av den mening. Bare 8 % har ingen mening om spørsmålet. Dette er en indikator på god kostnadseffektivitet. Resultatet er knyttet til den nye organisasjonsmodellen og til at delegering av driftsansvar til resultatenheter disponerer for effektiv drift. At det store flertall ansatte opplever at økonomiske midler utnyttes effektivt, er betryggende sett i lys av at politikerne har relativt lite kjennskap til den daglige driften.

Andelen fornøyde er jevnt over høy også innenfor de ulike arbeidsområdene, men den er lavest innen *teknisk/anlegg & drift/eiendom/landbruk* (70 %). Innen dette arbeidsområdet er det en ikke ubetydelig andel (26 %) som mener ressursutnyttelse er ganske eller svært dårlig.

De ansattes oppfatninger av hvordan kommunens kontroll av resultater fungerer, er ikke like oppløftende. Samtlige innen landbruk svarer positivt, innen *administrativ ledelse/støtte og stab* er hele 82 % fornøyde, og blant de ansatte i barnehagene er det 60 % som

er fornøyde. På hvert av de andre arbeidsområdene, som til sammen utgjør det store flertallet i undersøkelsen, er det derimot bare halvparten av respondentene som mener at kommunen utøver en bra resultatkontroll.

På spørsmålet om hvordan resultatkontrollen fungerer, er usikkerheten stor. Innen f. eks. pleie og omsorg er det en tredjedel som oppgir ”vet ikke/ingen mening”. Mest negative oppfatninger finnes innen kultur, helse og sosial og innen skolen der ganske store andeler (30 % - 28 % - 22 %) som opplever at resultatkontrollen fungerer dårlig.

Hvordan en sterk vektlegging av økonomiske hensyn virker inn på helheten, er et helt annet spørsmål. Et viktig spørsmål er om økonomistyringen har vært så sterk, at det har gått på bekostning av kvaliteten på tjenestene. Tabell 7.3 tyder ikke på det.

Tabell 7.3 Vurdering av faglig kvalitet på tjenestene. Prosent.

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	0	2	63	31	4	68
Medarbeidere	0	5	61	23	10	278
Skole	1	5	61	15	17	111
Barnehage	0	0	55	40	5	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	0	6	55	33	6	84
Helse og sosial	0	1	76	17	5	75
Kultur	0	11	33	56	0	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	0	11	48	41	0	27
Adm. ledelse, stab,støtte	0	0	76	19	5	21
Samlet	0	5	62	25	9	347

Et svært stort flertall (87 %) opplever at kvaliteten på tjenestene er bra, inkludert en fjerdedel som svarer ”svært bra”. Bare fem prosent mener at kvaliteten er dårlig. At så mange tar stilling til spørsmålet, forsterker det positive inntrykket. Siden kvalitet på kommunale tjenester ses som et overordnet hensyn, vil de fleste strekke seg langt for å oppnå positive resultater, og vi vil mene det er av stor betydning at vurderingene på

dette område er så gode (se også tabell 9.1). Som ved de fleste andre spørsmål som måler tilfredshet med kommunens organisering, er lederne mer positive enn medarbeiderne, men forskjellen er her svært liten.

Når det gjelder de ulike arbeidsområdene, ser vi at de ansatte innen *administrativ ledelse/stab/støtte, helse og omsorg og barnehage* gir nesten utelukkende positive tilbakemeldinger om tjenestenes kvalitet. Vi merker oss at også her er *skole* det arbeidsområdet som skiller seg ut fra de andre: De har litt lavere andeler som er fornøyde totalt (77 %), og de har lavest andel som svarer svært bra (15 %). Men samtidig er det ikke store andeler som oppgir at kvaliteten i skolen er dårlig. Det er andelen som oppgir at de ikke har tatt stilling til spørsmålet (17 %) som er større innen skole enn på andre arbeidsområder. Vi går ut fra at disse respondentene ikke mangler kunnskaper om temaet. En årsak kan være at spørsmålsformulering ikke gir et tilfredsstillende meningsinnhold for respondenten og/eller at ingen av svaralternativene passer. Begrepet ”tilpasset undervisning” minner oss om at det kan være slik i skolen at noen grupper får et godt tjenestetilbud mens andre ikke får det. I tillegg til mange store forandringer i skolen som organisasjon, er også kravene til skolen og til læreren endret. En av politikerne som ble intervjuet mener problemer i skolen kan ha sammenheng med økonomiske rammer sett i forhold til betydelige utfordringer:

”Når de gjelder rammetimetall er jeg litt redd for at det ikke blir nok timer. De bruker mye tid til å roe elevene. Det er et samfunnsproblem også. Elevene har nok mye kontaktbehov. Det kreves mye av lærerne i dag.”

Økonomiske rammer har ikke direkte sammenheng med ny struktur. Men under kommentarer i spørreskjemaet er det mange som peker på at den økonomiske tenkingen generelt har blitt for dominerende med den nye strukturen. Noen ansatte i skolen kommenterer at dette går ut over det pedagogiske innholdet i skolen og særlig de elevene som krever ekstra ressurser. Interne prioriteringer vil mer enn tidligere kunne variere mellom enhetene.

Innen *teknisk forvaltning/anlegg & drift/eiendom/landbruk* og innen *kultur* viser det seg også å være litt mer skepsis enn på de andre tjenestekområder. Her er det 11 % som mener det er dårlig kvalitet på tjenestene.

Tabell 7.4 Vurdering av om det er tilfredsstillende omfang på tjenestene. Prosent

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant /ingen mening	N
Ledere	0	10	59	27	4	68
Medarbeidere	1	11	59	15	14	278
Skole	2	13	52	9	25	110
Barnehage	0	5	60	30	5	20
Pleie og omsorg / Kjøkken	0	13	59	19	8	83
Helse og sosial	1	12	57	23	7	75
Kultur	0	10	70	20	0	10
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	0	15	63	22	0	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	0	82	9	9	22
Samlet	1	12	59	17	12	347

Det store flertallet er også fornøyde med omfanget på tjenestene. Tre fjerdedeler av respondentene totalt sier seg fornøyde.

Ansatte innen *barnehagene* er også her de mest positive sammen med de ansatte innen *kultur*: Hele 90 % fra disse arbeidsområdene mener at det er et tilfredsstillende omfang på tjenestene. Også innen *teknisk forvaltning/anlegg & drift/eiendom/landbruk* er storparten fornøyde. Innen *pleie og omsorg* og *helse og sosial* er ca. 80 % positive, men her er det samtidig 13 % som er på den negative siden, dvs. de mener omfanget på tjenestene er ganske dårlig.

I likhet med forrige spørsmål er det også her en betydelig andel (25 %) fra *skole* som har svart "ikke relevant/ingen mening". I tillegg har til sammen 15 % av dem svart at omfanget er mer eller mindre dårlig. Det er altså mange ansatte i skolen som gir uttrykk for noe usikkerhet eller utilfredshet m.h.t. tjenestetilbudets omfang. Et visst mønster som gjør seg gjeldende, er den noe mer kritiske holdningen i skolen sammenlignet med andre felt. Vi henviser her til de forklaringer som vi antydte under tabell 7.3 om kvalitativt gode tjenester.

Hvilket tjenestenivå som skal vurderes som godt eller akseptabelt er alltid en subjektiv vurdering som avhenger av hvor høye mål man setter seg. Det gjelder for de som har besvart spørsmålene, og det gjelder i vår tolkning av svarene. Det er på mange områder urealistisk å forvente at alle skal være helt fornøyde. Når det gjelder mange av velferdstilbudene, vil på den annen side ett enkeltindivid som får et tilbud med betydelige mangler, være én for mye. Gjennomsnittlig er svarfordelingene her positive. I tabell 9.1 er det kvalitet på tjenestene som får høyest gjennomsnittscore (3,22), mens spørsmål om tilfredsstillende omfang på tjenestene blir vurdert noe lavere (3,05). Denne undersøkelsen tyder på at det er skolens tilbud det bør settes et fokus på.

7.3. Avslutning

Økonomistyring, ressursutnyttelse og kvalitet på de tjenester som kommunen produserer, er faktorer som oppfattes som svært tilfredsstillende. En bedre økonomistyring framheves både i spørreskjemaundersøkelsen og i intervjuene som en konsekvens av den nye strukturen, og på dette spørsmålet er ledere og medarbeidere samstemt. På dette området må omorganiseringen sies å være svært vellykket.

Når det gjelder ressursutnyttelse og kvalitet på tjenestene inneholder resultatene imidlertid noe variasjon mellom arbeidsområder. I vurderingen av om det er tilfredsstillende omfang på tjenestene, er resultatene noe svakere. Barnehageansatte utmerker seg som de mest positive på spørsmål om tjenestetilbudet og ansatte i skolene som de mest kritiske.

De ansatte har mindre tillit til at kommunens resultatkontroll er god nok. Dette gjelder helst blant de ansatte i helse og sosial og i skole.

Kapittel 8

Brukertilpasning

8.1. Innledning

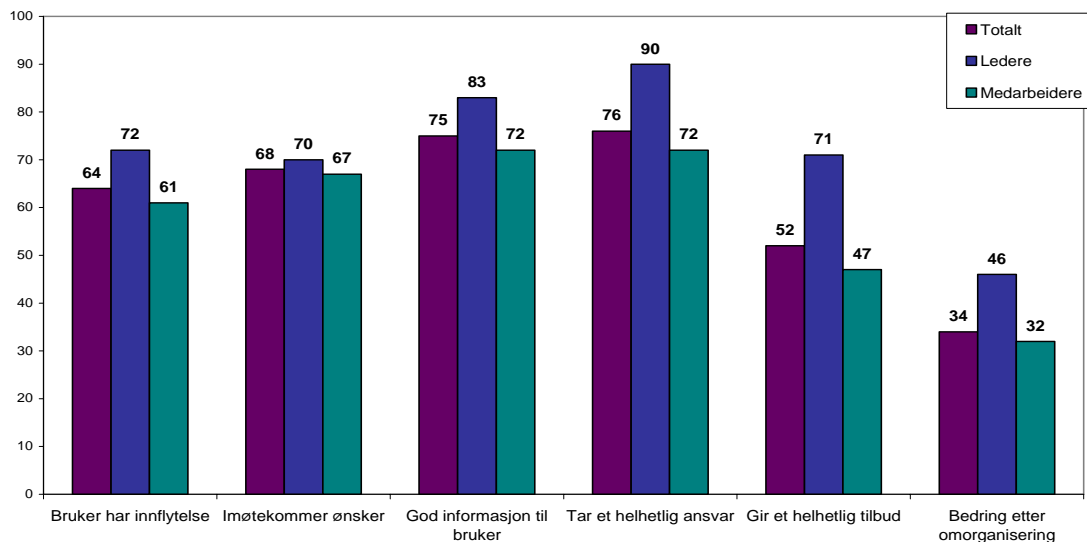
Bedre tjenester og økt vekt på brukertilpasning har vært en sentral målsetting for arbeidet med utforming av ny organisasjonsstruktur. Etablering av autonome tjenesteytende enheter antas på den ene siden å legge til rette for økt evne til å tilpasse tjenestene i tråd med de aktuelle brukernes preferanser. På den andre siden er det pekt på at mange brukere har *sammensatte* behov som krever innsats fra flere deler av hjelpeapparatet. I slike situasjoner kan fristilte enheter representere et problem heller enn en løsning på ønsket om økt brukertilpasning (Butcher 2002, Moland og Bogen 2001). Med flat struktur og selvstendige resultatenheter ligger det svake incitamentene til koordinering på tvers av enheter (jfr. Kap 5).

Når det gjelder kommunens rolle som tjenesteyter, kan møtet mellom bruker og tjenesteyter betegnes som "sannhetens øyeblikk" (Dalby 2005). I dette møtet kan det oppstå problemer i informasjonsutveksling mellom kommune og bruker. Det vil også kunne oppstå dilemmaer i tilfeller der brukernes ønsker står i strid med det som anses å være den faglig beste løsningen, og i situasjoner der hensynet til enkeltbrukere må veies opp mot hensynet til andre brukere og legitimiteten blant kommunens innbyggere.

8.2. Brukertilpasning

Spørreskjemaundersøkelsen inneholdt spørsmål knyttet til flere ulike sider ved brukertilpasning. Det ble både spurt om hva som kjennetegnet relasjonene til brukerne (brukernes innflytelse, tjenesteyters imøtekommenhet, informasjon til brukerne og deres innflytelse og ansvarsforhold), og det ble spurt om en opplevde at omorganiseringen samlet sett hadde ført til bedring av disse forholdene. Figur 8.1 viser svarfordelingene blant respondentene totalt, blant ledere og blant medarbeidere på de ulike dimensjonene.

Figur 8.1: Andel svargivere (totalt, medarbeidere og ledere) som er helt eller delvis er enige i påstander om at a) brukerne har reell innflytelse på tjenesteutforming, b) at det sjelden er problemer med å imøtekomme brukernes ønsker, c) at brukerne får god informasjon om tilbudet d) at det blir tatt et helhetlig ansvar overfor brukerne, e) at det blir gitt et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov og f) at det samlet sett har omorganiseringen ført til bedre brukertilpasning .
 Prosent. (N=343-349/68-70/277-280)



Flertallet av respondentene totalt mener en har lykkes bra når det gjelder å realisere ulike mål for brukertilpasning, men det er betydelige variasjoner avhengig av hvilke dimensjoner ved brukertilpasning det spørres etter. Dessuten kommer det fram av figuren at lederne er mer positive enn medarbeiderne. Forskjeller i oppfatninger mellom de to gruppene varierer også etter hvilke sider ved brukertilpasning det fokuseres på.

Lederne svarer *særlig positivt* på spørsmålet om det blir tatt et *helhetlig ansvar* i møte med brukerne. Hele 90 % av lederne sier seg helt eller delvis enig i dette, mens 72 % av medarbeiderne er av samme oppfatning. Når totalt tre fjerdedeler av de spurte mener at det blir tatt et helhetlig ansvar i møte med brukerne, kan det indikere at sub-optimalisering med bakgrunn i enhetsinndeling ikke oppleves som et svært stort problem. Neste spørsmål viser at dette varierer mellom arbeidsområder.

Når det gjelder vurderinger av om *"kommunen klarer godt å gi et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov"*, dreier det seg mer om vurdering av kapasiteten og evnene til samordning. Har Fræna kommune systemer og ressurser som gjør dem i stand til å realisere et helhetlig tilbud for brukere med sammensatte behov? Her er det langt

færre (ca. halvparten) som sier seg enige, og det er et stort sprik mellom oppfatningene hos ledere (71 % enige) og medarbeidere (47 % enige). Blant medarbeiderne er det også en betydelig andel (37 %) som sier seg helt eller delvis uenig. Vi må anta på grunnlag av medarbeidernes oppfatninger at det finnes forbedringspotensialer på dette området. Under de åpne spørsmålene finnes mange kommentarer om et mangelfullt tilbud til brukere med sammensatte behov, og særlig er det mange fra helse og sosial. Det settes ofte i sammenheng med de enkelte enheters fokus på egen økonomi, men også andre samordningsproblemer trekkes fram:

”Større utfordring i høve til brukarar med samansette behov. Mindre fleksibilitet mellom tenestene/einingane p.g.a. større fokus på budsjett/økonomi.”

”Enhetslederne er alt for opptatt av økonomi/budsjett. Hvor blir brukerne av? Alt for mange ulike funksjoner er lagt til Enhet for rehabilitering. Dårlig samordning: ingen vi-følelse er skapt siden omorganiseringen.”

”Hver enhet holder på sin budsjett-pott slik at tilbudet til brukeren ikke nødvendigvis blir det beste. Fører til kasteballer mellom enheter når det gjelder tilbud til brukere som ikke nødvendigvis er lovpålagt eller der ikke retningslinjene er tydelige nok. Vår enhet er fysisk spredd over to atskilte hus, noe som er med på å påvirke ”vi-følelsen” i negativ retning.”

Sitatene ovenfor er kommentarer fra ledere og medarbeidere innen helse og sosial på spørsmålet om hva som er de største problemområdene med dagens organisering. 21 av våre respondenter definerer seg som ledere innen helse og sosial, og 16 av disse har besvart spørsmålet. Av disse lederne er det 14 som framhever samordningsproblemer mellom enhetene som ett av de største problemene. De fleste av dem oppgir fokus på økonomi innen de enkelte enhetene som forklaring på det manglende samarbeidet på tvers av enhetene. Lederne i helse og sosial er altså nokså samstemte når det gjelder dette problemet.

Fra pleie og omsorg meldes det også om noen samordningsproblemer. Men på dette arbeidsfeltet er det pekt på flere forskjellige underliggende problemer. Det kan være at det er vanskelig å gi et helhetlig tilbud siden enkelte aktiviteter er u hensiktsmessig plassert,

flere nevner at arbeidsdagen er stressende både for enhetsledere og ansatte, det er flere enhetsledere på samme arbeidsplass og noen savner ”den gamle” avdelingslederen.

Også fra administrativ ledelse, støtte og stab hevdes det at ”*helhetstankegangen i kommunen er svekket*” og at ”*det er større gråsoner.*”

Hvordan det helhetlige tilbudet varierer mellom ulike arbeidsområder, slik det oppfattes av de ansatte, er vist i tabellen nedenfor:

Tabell 8.1: Kommunen klarer godt å gi et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov. Prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ Ingen mening	N
Skole	15	23	37	6	18	111
Barnehage	0	5	74	16	5	19
Pleie og omsorg / Kjøkken	7	33	44	10	6	82
Helse og sosial	8	31	38	18	5	77
Kultur	0	0	44	0	56	9
Teknisk forv./Anlegg & drift/Eiendom /Landbruk	7	30	33	11	19	27
Adm. Ledelse, støtte, stab	0	9	57	4	30	23
Samlet	9	25	42	10	14	348

Som vi også så i figuren over er det vel halvparten totalt som helt eller delvis har tiltro til kommunens evner til å gi helhetlig tilbud. Tabell 8.1 viser at storparten av de ansatte plasserer seg i midtkategoriene *delvis* enig eller *delvis* uenig. Tabellen viser dessuten at det er forskjeller mellom arbeidsområder på dette spørsmålet.

Ansatte innen *pleie og omsorg/kjøkken* og *helse og sosial* har ikke så ulike svarfordelinger: Vel halvparten er enig, og ca. 40 % er uenig (se kommentarer forrige side). Som på mange andre spørsmål i denne undersøkelsen, finner vi også her en stor avstand i svargivningen mellom ansatte i *barnehager* og i *skoler*. Mens hele 90 % av de barnehageansatte svarer helt eller delvis positivt bekreftende på spørsmålet, er det

tilsvarende tallet for skole nede i 43 %. Forskjellene i svarene gir grunn til å stille spørsmål ved om det her er tale om mer grunnleggende forskjeller i forståelsen av hva det innebærer å gi helhetlige tilbud.

Også evalueringene i Eide ga samme forskjeller mellom barnehage og skole (Aarseth m.fl. 2003, Rønhovde m.fl. 2006). Der ble respondentene på et åpent spørsmål bedt om å kommentere eventuelle problemer knyttet til brukertilpasning. Svarene fra henholdsvis skole- og barnehageansatte bekreftet antakelsene om at en legger ulike kriterier til grunn for hva som skal regnes som god brukertilpasning. Mens de barnehageansatte hadde fokus på muligheten til å kunne imøtekomme ulike behov og ønsker når det gjaldt barnehagetilbud (spesielt knyttet til åpningstider), var svarene fra de ansatte innen skolen preget av bekymring for hvordan en skulle få til samarbeid på tvers av enheter.

8.3. Brukermidvirkning

Hvordan en ivaretar brukernes ønsker og gir dem god informasjon og innflytelse, er indikasjoner på hvordan *brukermidvirkningen* fungerer, altså er det et uttrykk for den demokratiske siden ved brukertilpasning. Brukernes ønsker og forventninger til kommunen vil variere, og de kan være annerledes, og ofte høyere, enn det myndigheter definerer som brukernes *behov*. Likevel er det ca. 70 % av de ansatte som opplever at det sjelden er problemer med å ivareta deres ønsker. Det er 64 % som mener at *brukerne har reell innflytelse* på tjenesteutforming, og det er 75 % som mener at *brukerne får god informasjon* om tjenestetilbudet.

Tabell 8.2: Brukermedvirkning fordelt på tjenesteområde. Prosent

		Uenig	Enig	Ikke relevant /ingen mening	N
Skole:	Ivaretar brukernes ønsker	28	60	12	111
	Brukerne får god info	13	75	13	111
	Brukerne har innflytelse	26	57	17	109
Barnehage:	Ivaretar brukernes ønsker	16	84	0	19
	Brukerne får god info	11	84	5	19
	Brukerne har innflytelse	11	89	0	19
Pleie & Omsorg:	Ivaretar brukernes ønsker	28	70	2	82
	Brukerne får god info	16	76	9	82
	Brukerne har innflytelse	25	63	12	81
Helse & Sosial:	Ivaretar brukernes ønsker	25	70	5	77
	Brukerne får god info	14	72	13	76
	Brukerne har innflytelse	15	74	12	76

Tabell 8.2 viser grad av medvirkning fra brukernes side slik de ansatte innen velferdsyrkene oppfatter det. *Barnehagen* rangeres høyest på alle de tre variablene. Innen *helse og sosial* og innen *pleie og omsorg* varierer andelene som sier seg fornøyde mellom 63 og 76 %. Å ivareta brukernes ønsker er den dimensjonen som står svakest innen de sistnevnte tjenesteområdene der 25 og 28 % sier seg lite fornøyde. De ansatte i skolen mener brukerne får god informasjon (75 % enige), men når det gjelder å imøtekomme brukernes ønsker og å gi brukerne innflytelse er det noe færre som er enig i at dette fungerer godt. Også på disse spørsmålene er det de skoleansatte som har størst andeler som svarer "vet ikke/ikke relevant". Det kan være en sammenheng mellom dette og den tvilen de skoleansatte har omkring tjenestenes kvalitet og omfang og deres oppfatning om et noe mangelfullt tilbud til brukere med sammensatte behov.

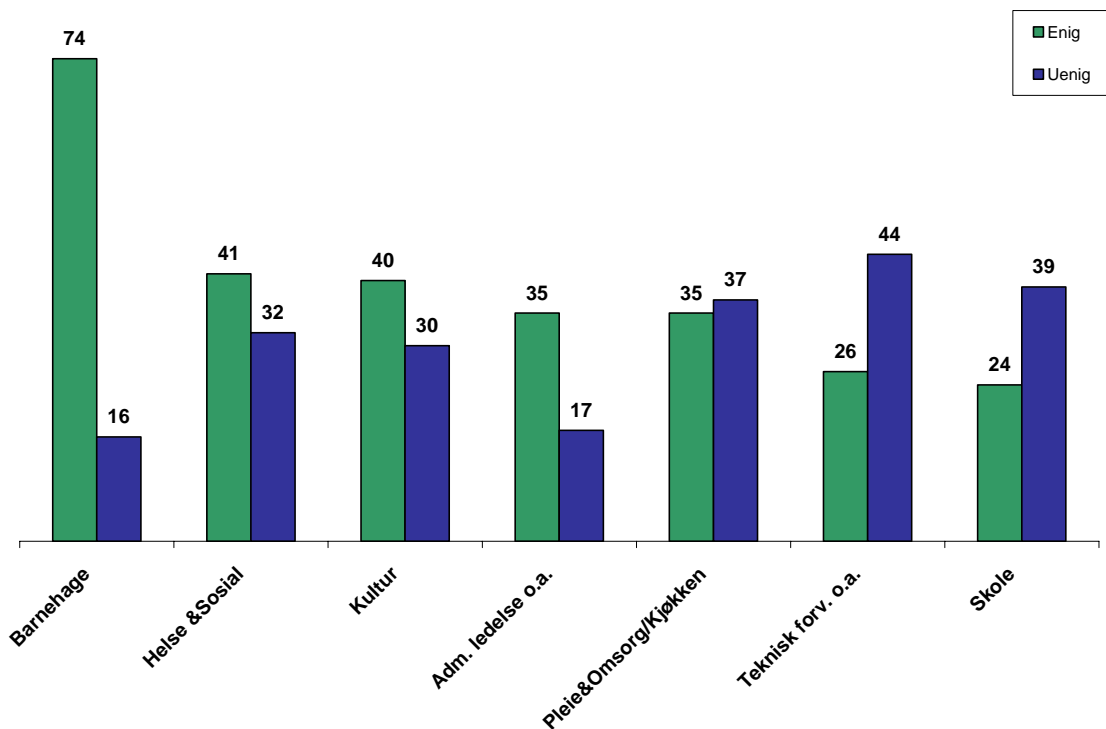
8.4. Reformens betydning for brukertilpasning

Brukertilpasning kan være et felt som på en særlig måte utfordrer innholdet i den nye resultatlederrollen. Lederne må, som tidligere nevnt, balansere hensyn til faglig ledelse,

administrative oppgaver, økonomi- og personalansvar opp mot hensynet til brukerne. Samtidig innebærer målsettingene om myndiggjorte medarbeidere at de ansatte selv skal ha mulighet til å påvirke innholdet i arbeidet og dermed hvilke tjenester brukerne får. I et slikt perspektiv vil det være medarbeiderne som både har best kjennskap til og best forutsetninger for å avdekke mangler knyttet til tjenesteutformingen overfor de brukerne de forholder seg til.

Hvilke effekter har så *omorganiseringen* hatt på brukertilpasning? I figur 8.1 som viste ulike sider ved brukertilpasning, var det påstanden om at ”omorganisering har ført til bedret brukertilpasning” som fikk minst oppslutning blant de spurte. Samlet sett er en tredjedel enig og en tredjedel er uenig, mens så mange som en tredjedel også oppgir at de er usikre på om påstanden er riktig. Også her er lederne de mest positive. Figur 8.2 viser vurderingen av sammenhengen mellom omorganisering og brukertilpasning fordelt på arbeidsområde.

Figur 8.2: Andel ansatte som helt eller delvis er enig i at omorganiseringen har ført til bedring i brukertilpasning, fordelt på arbeidsfelt. Prosent. (N = 19, 76, 10, 23, 83, 27, 111)



Figuren viser at det er *barnehage* som skiller seg ut også på dette området: tre fjerdedeler mener brukertilpasningen er bedret som en følge av den nye strukturen. Ansatte innen *helse og sosial* er også litt mer positiv (41 % enige) enn gjennomsnittet. Ansatte i *skolen* og i *teknisk forvaltning/anlegg og drift/eiendom* er minst positive til reformen også når det gjelder effekter på brukertilpasning.

På spørsmål om hvordan brukertilpasning fungerer innen egen enhet, får vi en gjennomsnittscore på 3,07 (se tabell 9.1). Brukertilpasningen vurderes altså isolert sett som ”ganske bra”, men dette ses stort sett ikke som en konsekvens av omorganiseringen. Mange er naturlig nok usikre på sammenhengen mellom årsak og virkning her. Særlig i administrativ ledelse og i skolen er mange usikre. Også innen helse og sosial og pleie og omsorg er det nesten 30 % som ikke har en mening om sammenhengen mellom brukertilpasning og omorganisering.

8.5. Avslutning

Flat struktur kan representere en utfordring i forbindelse med brukertilpasning og spesielt for systemets evne til å gi et godt tilbud til brukere med sammensatte behov. Dette krever bl.a. en aktiv og god horisontal kommunikasjon. Barnehager og skoler følger samme mønster som vi tidligere har beskrevet, mens oppfatningene blant de ansatte innen helse og sosial og pleie og omsorg befinner seg et sted imellom. Vi må konkludere med at det ligger en utfordring i å etablere en bedre tverrfaglig koordinering av mindre standardiserte tjenester.

Brukernes medvirkning synes også å være best ivaretatt i barnehagene og svakest i skolen. Informasjon til brukerne synes jevnt over å være god, og det samme gjelder for ivaretagelse av brukernes ønsker. Det varierer imidlertid i hvor stor grad man evner å imøtekomme brukernes ønsker og å brukerne reell innflytelse.

Brukertilpasningen oppleves å fungere jevnt over ganske bra selv om det finnes problemområder. Omfang av tjenestetilbud og individuelle tilpasninger er klart avhengig av økonomiske rammer, men bak variasjonene mellom arbeidsområder må det også være andre forklaringer. Evalueringer har vist at det slett ikke er uvanlig at det er i skolene det er mest misnøye med det nye systemet. Som nevnt, har endringene vært

mange, utfordringene er store, og i tillegg er skolene større og mer komplekse organisasjoner enn barnehagene. Lederoppgavene er en særlig utfordring og kontrollspennet er stort.

Kapittel 9

Oppsummering og konklusjon

9.1. Oppsummering

Bakgrunnen for denne rapporten er en forespørsel fra Fræna kommune om en evaluering av den omorganiseringen kommunen gjennomførte fra 1.1. 2004. Kommunen forandret da den administrative strukturen slik at en fikk to nivåer og fjernet samtidig de politiske hovedutvalgene og erstattet dem med to tverrsektorielle utvalg. Organiseringen av virksomheten er basert på resultatenheter på det operative nivå og et rådmannsteam på det strategiske nivå, i tillegg kommer støttefunksjoner.

Siktemålet med reformen slik det ble gitt i de politiske styringssignalene var større grad av ansvarliggjøring og myndiggjøring av medarbeiderne, mer brukervennlig tjenestetilbud, mindre politisk detaljstyring og bedre samhandling mellom det politiske og administrative nivå, skape en dynamisk og endringsorientert organisasjon og få til bedre økonomistyring.

Vi har i denne evalueringen prøvd å se på sterke og svake sider ved den nye organiseringen av kommunen. Datagrunnlaget til rapporten består av en spørreundersøkelse blant alle de ansatte i kommunen, intervju med politikere fra alle partier, intervju med et utvalg hovedtillitsvalgte og en del skriftlig materiale.

Undersøkelsen vår viser at det er noe delte meninger om resultatet av reformene. Dersom vi ser på gjennomsnittresultater fra vår undersøkelse får vi følgende tabell:

Tabell 9.1. Hvordan ulike forhold fungerer etter omorganiseringen. Gjennomsnitt og standardavvik. Rangert etter høyest score for gjennomsnitt, der svært bra=4, ganske bra=3, noe dårlig =2, svært dårlig=1*.

	Gjennomsnitt	Rang	Standardavvik	N
Kvalitet på tjenestene	3,22	1	0,537	323
Økonomistyring	3,15	2	0,648	317
Ansvarliggjøring av ansatte	3,14	3	0,658	339
Rettsikkerhet	3,10	4	0,711	257
Oppfylle lovpålagte krav	3,09	5	0,681	302
Ressursutnytting	3,07	6	0,642	329
Brukertilpasning	3,07	7	0,578	322
Omstillingsevne	3,06	8	0,617	314
Tilfredsstillende omfang på tjenestene	3,05	9	0,600	310
Samordning internt i egen enhet	3,05	10	0,671	332
Ansattes arbeidsmiljø	3,04	11	0,743	353
Målorientering	3,01	12	0,599	319
Ledelsesfunksjon	3,01	13	0,765	326
Ansattes medbestemmelse	2,99	14	0,758	342
Forutsigbarhet	2,89	15	0,678	300
Helhetlig styring	2,84	16	0,701	260
Langsiktig samfunnsutvikling	2,80	17	0,752	204
Kontroll av resultater	2,76	18	0,621	267
Interkommunalt samarbeid	2,64	19	0,744	211
Samordning med andre enheter i kommunen	2,60	20	0,680	263
Politisk styring	2,50	21	0,706	203
Relasjon til administrativ ledelse	2,46	22	0,896	254

*På spørsmålene i denne tabellen har respondenter med stillingsandel under 50 % oppgitt "ikke relevant/vet ikke" i større grad enn de som har større stillingsandeler. Verdien "ikke relevant/ingen mening" er holdt utenfor beregningsgrunnlaget og påvirker ikke gjennomsnittresultatene.

Som vi ser av tabellen kommer relasjonen til administrativ ledelse og politisk styring dårligst ut mens kvaliteten på tjenestene, økonomistyring og ansvarliggjøring av ansatte kommer best ut. I all hovedsak stemmer dette relativt godt overens med andre undersøkelser (Aarseth m.fl. 2003, Rønhovde m.fl. 2006). Det største avviket er at relasjonen til administrativ ledelse kommer såpass langt ned på listen. Med grunnlag i våre kvalitative data er det neppe grunn til å tro at det er en spesielt utstrakt misnøye med den administrative ledelsen i og for seg, men at det heller er basert på en opplevelse av at kontakten med administrasjonen har blitt dårligere etter at sektor-administrasjonene ble borte.

Et av de største problemene med den typen organisering som er gjennomført i Fræna er knyttet til politikernes rolle. Politikerne skal ikke være sektorpolitikere og opptatt av

detaljer, men tenke strategisk i forhold til målsetninger og helhet. I virkelighetens verden går det ikke an å rendyrke den ene eller den andre politikerrollen. Utformingen av denne rollen vil alltid måtte innebære en balansering mellom ulike hensyn og egenskaper. En for sterk fokusering på målformulatorene kan lett svekke politikernes styringsinformasjon. Vi får politikere som formulerer mål, men som har begrenset eller sterkt varierende kunnskaper om sakene og den kommunale virksomheten. En annen viktig rolle som kan bli svekket gjelder ombudsrollen. Den jevne politiker blir mer saksorientert, mindre synlig og mindre interessant både for de ansatte og borgerne i kommunen.

I Fræna er det bekymring hos de ansatte i den operative delen av virksomheten for at avstanden til politikerne er for stor. Tilliten til politikernes kunnskaper om den kommunale virksomheten er relativt liten. Flere peker også konkret på at kontakten med politikerne er blitt svekket etter at en mistet de politiske sektorstyrene.

Blant politikerne synes det å ha utviklet seg en todeling med et A-lag og et B-lag. Medlemmene av det strategisk orienterte plan- og økonomiutvalget er stort sett fornøyd. De er godt informerte, har ofte møter og føler at de har et godt samarbeid med administrasjonen. På den andre siden føler medlemmene av driftsutvalget at de er relativt dårlig informert og at de har få og lite meningsfulle saker å jobbe med. Dette er ikke overraskende og stemmer godt overens med erfaringer fra andre kommuner (Rønhovde m.fl. 2007). Vi kan også se dette som en naturlig følge av den nye organisasjonsformen. Driften er nå i stor grad delegert til resultatenheter med grunnlag i de økonomiske rammene som er lagt. Det er relativt bred enighet blant politikerne vi intervjuet om at det er vanskeligere å ivareta ombudsrollen.

Når det gjelder de interne administrative prosessene i den nye strukturen, så er det sterkt delte meninger blant de ansatte. For det første ser vi et skille mellom ledere og medarbeidere der lederne er mer fornøyd enn medarbeiderne. Vi ser også et skille mellom ulike sektorområder. For eksempel er barnehage godt fornøyd, mens det innen skole er en del misnøye.

Det nye systemet stiller de ansatte og kommunen overfor flere utfordringer. For det første er lederrollene endret og ansvar fordelt på en annen måte enn tidligere. Resultatsenhetslederne står overfor en del spenninger i sin nye rolle. De skal ikke lenger bare være faglige ledere, men også økonomiske ledere og personalledere i bred forstand. Forutsetningene for kommunikasjon, informasjonsutveksling og samarbeid blir også endret når den formelle strukturen blir endret.

De fleste er ganske fornøyd med de interne forholdene på egen arbeidsplass, dette gjelder også vurderingen av forholdet til nærmeste leder, selv om det her er en viss variasjon. Når det gjelder kommunikasjon og samhandling eksternt med andre deler av kommunen er meningene langt mer delt. Spesielt innen skole og pleie og omsorg er det mange som etterlyser en koordinerende faginstans i kommunen. De føler at den nye strukturen hemmer kommunikasjon og kontakt både horisontalt og framfor alt i forhold til den administrative og politiske ledelsen. På den andre siden er ledere og tillitsvalgte som har mye kontakt med administrativ ledelse relativt fornøyde.

Det er viktig å være oppmerksom på at enhetene er ulike og at de har en ulik historie som påvirker deres erfaringer. Disse forholdene vil også påvirke opplevelsen og evalueringen av de nye organisasjonsformene.

Generelt sett er det problemer knyttet til at en fjerner fagnivået mellom det operative nivået og den administrative og politiske ledelsen. Dette er knyttet til at god kommunikasjon og informasjonsutveksling fordrer kapasitet, innsikt og erfaringer. Når det fra skole blir sagt at dette systemet ikke hadde fungert uten en med skolefaglig kompetanse i rådmannsteamet så viser dette at det *kan* være tilfeldigheter og lokale forhold som avgjør hvordan denne strukturen fungerer.

Det er en gjennomgående oppfatning blant de ansatte om at arbeidsmiljøet er bra. Problemene er knyttet til sider ved personalpolitikken, spesielt konflikthåndtering. Reformen fører til større grad av desentralisering av personalpolitisk ansvar og dermed

også større grad av lokalisering av konflikthåndtering. Dette skaper lett ulikheter basert på lokale variasjoner og varierende kompetanse og bevissthet hos lederne.

Økonomistyringen oppfattes som god. De fleste mener også at omorganiseringen har ført til at økonomistyringen har blitt bedre. For kommunen var det en viktig målsetning at de skulle oppnå bedre økonomistyring.

De fleste ansatte er også fornøyd med ressursutnyttelsen og kvaliteten på tjenestene. Dette er selvsagt også viktige målsetninger for reformen, men vi mangler gode data på å kunne si noe om reformen i seg selv har påvirket kvaliteten på tjenestene.

Når det gjelder brukertilpasning, mener de fleste ansatte at denne fungerer godt. Det er imidlertid langt mer delte meninger blant de ansatte når vi spør om den virkningen omorganiseringen har hatt på brukertilpasningen. De aller fleste som jobber i barnehage, mener den har blitt bedre. På den andre siden er det et flertall innen både skole, teknisk og pleie og omsorg som er uenige i at det har blitt bedre. Her står vi selvsagt overfor metodiske problemer siden vi bare har spurt de som tilbyr tjenestene og ikke de som mottar tjenestene.

Det er spesielle utfordringer knyttet til brukere med sammensatte behov, ikke minst innen flat struktur basert på sterk fragmentering i ulike resultatenheter.

9.2. Konklusjon

Totalt sett virker det som kommunen har oppnådd en god del av det de ville oppnå med reformen. Dette gjelder først og fremst bedre økonomistyring. De enkelte resultatenheter har fått større ansvar og myndighet, men det er litt ulike vurderinger av hvor reell og positiv denne myndighetsoverføringen har vært. Her finner vi blant annet et skille mellom ledere og andre ansatte. Det er også et skille mellom ulike områder. Barnehage opplever den nye strukturen som positiv og frigjørende, mens for eksempel skole er langt mer negativ. Her er det mange som opplever mindre innflytelse. Det er

også en bekymring for at det økonomiske fokuset blir for sterkt og at dette går ut over det faglige fokuset.

Utfordringene er først og fremst knyttet til sider ved den politiske organiseringen. Politikerne har nok i større grad blitt generalister, men samhandlingen mellom det politiske og det administrative nivå er problematisk. Politikerne som sitter i Drift opplever at de er satt på sidelinjen. Utvalget har relativt få saker å jobbe med og politikerne føler seg for lite informerte. Mange av de ansatte i kommunen synes også politikerne er for lite informert om virksomheten og at de er blitt for usynlige. På den andre siden er politikerne som sitter i Pløk svært aktive, informerte og fornøyde. Mange av disse føler også at de har god kontakt med administrativ ledelse. En må se på forholdet mellom utvalgene og vurdere kritisk hvordan saker skal fordeles mellom de to utvalgene. Kanskje burde en del saker vært innom både Drift og Pløk? Her må kommunen vurdere hvor stor vekt som skal legges på en raskest mulig saksgang satt opp mot bred deltakelse i prosessene.

Kommunen har også utfordringer knyttet til lederutvikling, kommunikasjon og informasjonsflyt. Resultatenhetsledernes varierende kompetanse og lederegenskaper blir pekt på som et problem. Skal organisasjonen være dynamisk og endringsorientert er det viktig at en etablerer arenaer der informasjon og erfaringer kan utveksles og utvikles. Slike arenaer finnes i en viss grad i dag, men det er mye som tyder på at disse må utvikles ytterligere og at kommunen må være bevisst på hvordan de skal bruke disse arenaene slik at de kan utnytte de ansattes kompetanse og erfaringer på en best mulig måte.

De aller fleste ansatte mener det blir gitt et godt tilbud til brukerne. Det er imidlertid sterkt delte meninger om den har blitt bedre.

Generelt sett er det viktig å fokusere på at endringer av organisasjoner er tidkrevende og vanskelige prosesser. Det er her snakk om sosiale og menneskelige system der deltakerne kommer inn i reformene med ulike erfaringer, forventninger, verdier og

identiteter. I denne undersøkelsen kommer dette til uttrykk i de holdninger og synspunkter de ansatte gir uttrykk for. Det er ikke bare de ansattes erfaringer i seg selv som farger svarene, men også deres oppfatninger av hvordan ting burde og skulle vært basert på egne erfaringer og verdier. Som vi ser av svarene er det til dels markerte forskjeller mellom ulike områder i kommunen i vurderingene av reformene.

Undersøkelsen viser de ansattes oppfatninger av situasjonen i kommunen. Vi tror den vil kunne utgjøre en viktig ressurs for videre arbeid med å utvikle kommunen.

Litteratur:

Administrativ OU-prosess – framtidig hovudstruktur, Sak 0002/03, Fræna kommunestyre.

Bang, Henrik P., Allan D. Hansen, og Jens Hoff (red) (2000): *Demokrati fra neden. Case-studier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.

Christensen, Tom m.fl. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget.

Dalby, Kristen (2005): *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*, Stiftelsen IMTEC.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): Kommunal organisering 2004 – Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, NIBR-notat 2004:124.

Kaufmann, Geir og Astrid Kaufmann (2003): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget. 3. utgave.

Klausen, Kurt Klaudi (2001) Skulle det være noget særlig?: Organisasjon og ledelse i det offentlige. Børsen forlag, København

Knudsen, Jon Alm (2002): Kriterier brukt i tilknytning til en vurdering av forvaltningspraksisen i Fræna kommune, KS – konsulent tjenester.

Michelsen, S., Ramsdal, H. og T. Aarseth (2002): "Kommunal organisering og posisjonering av profesjonane" i Bukve og Offerdal (red), *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Samlaget.

Moland, Leif E. og Bogen, H. (2001): *Konkurransesetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Fafo-rapport 2001:351.

Moxnes, Paul (2000): *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet. Pedagogisk arbeidslivspsykologi i forskning og praksis*. Oslo: P. Moxnes.

Nonaka, I. (1994): "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", *Organization Science*, vol 5, no 1 1994

Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøp (2002): "Den omorganiserte politikeren" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*. Samlaget.

Olaussen, Åshild (2004): *To-nivå kommuner. Fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*. Avdeling for utredning, Utdanningsforbundet. Rapport 2004:3.

Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Lauvdal. (2002): *Flat struktur og resultatenheter – Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR-rapport 2002:21.

Ramsdal, H. og E. J. Skorstad (2004): *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisasjon*. Fagbokforlaget.

Rasmussen, Bente (2000). *Hjemmesykepleien som grådig organisasjon. Makt og ansvar i desentraliserte organisasjoner*. Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 1, s. 38-54

Rasmussen, Bente (2004): *Between Endless Needs and Limited Resources: The Gendered Construction of a Greedy Organization*. *Gender, Work & Society*, vol.11, no5

Rønhovde, L; Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde og Turid Aarseth (2006): *Og bedre har det blitt – En evaluering av Eide kommune fire år etter omorganiseringa*. Rapport Møreforskning Molde, 2006:05.

Rønhovde, L; Dag Magne Berge; Ingunn Gjerde og Turid Aarseth (2007): *Målrettet, men mindre meningsfullt? - Evaluering av den politiske omorganiseringen i Molde kommune*.

Rapport Møreforskning Molde, 2007:06.

Trygstad, Sissel C. (2004): *Fra rettigheter til nytte? – Det kommunale bedriftsdemokratiet møter NPM*. NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, 2004:135.

Aarseth, Turid, Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde, Solveig Husby og Lars Rønhovde (2003): *Flat struktur i en liten kommune – Evaluering av ny organisasjonsstruktur i Eide kommune*. Arbeidsrapport Møreforskning Molde, 2003:12.

Spørreskjema til ansatte i Fræna kommune

1. **Kjønn:** Mann Kvinne
2. **Alder:** Under 30 år 30-39 40-49 50-59 60+
3. **Hvor stor stillingsandel har du, ca.%**
4. **Hvilken stilling/funksjon har du:** Lederstilling Medarbeider
5. **Antall år ansatt i Fræna kommune:**år

6. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- Grunnskole
- Videregående utdanning
- Påbygging til videregående utdanning
(som ikke regnes som universitet eller høyskole)
- Universitets- og høyskoleutdanning, 4 år eller mindre
- Universitets- og høyskoleutdanning, mer enn 4 år

7. Hvilket felt/område jobber du i?

- Administrativ ledelse/stab/støtte
- Skole
- Barnehage
- Pleie og omsorg / Kjøkken
- Helse og sosial
- Kultur
- Landbruk
- Teknisk forvaltning / Landbruk /
Anlegg og drift / Eiendom

8. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kompetanse og ansvar:

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
jeg har et meningsfullt arbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg har passe ansvar i min stilling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mitt ansvarsområde er klart definert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
min kompetanse er godt tilpasset arbeidsoppgavene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg får dekket mine behov for etter-/videreutdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
min kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg har utviklingsmuligheter i arbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg har stor frihet i hvordan jeg utfører mine arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fræna kommune sin nye organisasjonsstruktur har gitt endringer i mine arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samlet sett har den nye organisasjonsstrukturen i kommunen ført til bedring av forhold knyttet til kompetanse og ansvar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om hvordan du opplever ledelse og arbeidsmiljøet:

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
samarbeidsforholdene på arbeidsplassen er gode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
lederfunksjonen blir godt ivaretatt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg får god oppfølging i arbeidssituasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vi har gode rutiner for å håndtere eventuelle konflikter på arbeidsplassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
rammebetingelsene er lagt til rette for at jeg skal kunne gjøre en kvalitativt god jobb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg trives godt på arbeidsplassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
jeg har innflytelse på egen arbeidssituasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommunen har en god personalpolitikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samspeillet med arbeidstakerorganisasjonene fungerer godt på min arbeidsplass	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ny organisasjonsstruktur i kommunen har ført til endringer i arbeidsmiljøet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samlet sett har den nye organisasjonsstrukturen ført til bedring av forhold knyttet til arbeidsmiljøet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om brukertilpasning:

Jeg opplever at..	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
brukerne har reell innflytelse på tjenesteutforming innen mitt arbeidsfelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
det er sjelden problemer med å ivareta/imøtekomme brukernes ønsker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
brukerne får god informasjon om tjenestetilbudet på mitt arbeidsfelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
det blir tatt et helhetlig ansvar i møte med brukerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommunen klarer godt å gi et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samlet sett har omorganiseringen ført til bedring av forhold knyttet til brukertilpasning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om interne prosesser – kommunikasjon – informasjon:

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ Ingen mening
informasjonsutvekslingen mellom ansatte på min arbeidsplass fungerer godt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
informasjonsutveksling mellom leder og ansatte på min arbeidsplass fungerer godt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
informasjonsutveksling mellom min arbeidsplass og andre deler av kommunens virksomhet fungerer godt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samarbeidet med andre relevante områder/resultatenheter i kommunen fungerer godt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
politikerne i Fræna kommune har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
administrativ ledelse har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
beslutningsprosessene framstår totalt sett som velorganiserte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fræna kommune sin nye struktur har ført til endringer i de interne prosesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
samlet sett har den nye strukturen ført til bedring av forhold knyttet til interne prosesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Hvordan opplever du at følgende forhold fungerer innen den enheten du arbeider?	Svært dårlig	Ganske dårlig	Ganske bra	Svært bra	Ikke relevant/ ingen mening
Økonomistyring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ressursutnytting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Målorientering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukertilpasning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samordning internt i din enhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samordning med andre enheter i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontroll av resultater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politisk styring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledelsesfunksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalitet på tjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilfredstillende omfang på tjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansvarliggjøring av ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansattes medbestemmelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rettsikkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forutsigbarhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppfylging av lovpålagte krav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omstillingsevne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansattes arbeidsmiljø	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Relasjon til kommunens administrative ledelse (rådmannsteam/kommunalsjefer)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunalt samarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helhetlig styring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsiktig samfunnsutvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Pek på de tre viktigste områdene som etter din mening har vært positive i forbindelse med dagens organisering av kommunen:

1. _____
2. _____
3. _____

14. Pek på de tre største problemområdene i forbindelse med dagens organisering:

1. _____
2. _____
3. _____

15. Hvilke endringer ser du som ønskelige?

ADMINISTRATIV ORGANISERING

