



Masteroppgave

ADM750 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

**To-nivå-organisering og internadministrasjon. Om å ha
"4 tanker i hodet samtidig"**

Lise Kjersem og Wenche Ludviksen

Totalt antall sider inkludert forsiden: 105

Molde, 01.06.2011



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 45

Veileder: Turid Aarseth og Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 01.06.2011

Forord

Dette prosjektet er en videreføring av vår bacheloroppgave som ble levert våren 2009. Denne masteroppgaven representerer dermed slutten på 5 års utdanning ved Høgskolen i Molde, og er avslutningen på mastergradsstudiet i samfunnsendring, organisasjon og ledelse.

Det har vært et interessant og lærerikt prosjekt, som til tider har vært altoppslukende. Vi ønsket å undersøke relasjonene i internadministrasjonen i en to-nivå-organisert kommune, og derfor vil vi først av alt få takke Kristiansund kommune for at de stilte kommunen til rådighet for vårt prosjekt. Vi må også få sende en stor takk til våre informanter som velvillig stilte opp og ga oss nyttig og ikke minst interessant informasjon, uten dere hadde ikke dette prosjektet vært mulig å realisere.

Vi vil også gjerne takke Møreforskning Molde AS, for at de stilte kontor plass til vår disposisjon i den avsluttende fasen av prosjektet, det var til stor hjelp.

Ikke minst vil vi takke vår hovedveileder Turid ”den fantastiske” Aarseth, amanuensis ved Høgskolen i Molde, for nok en gang å ha holdt oss på den smale sti, og for alltid å ha gitt oss oppmuntrende, konstruktive og ikke minst raske tilbakemeldinger. Takk også til vår biveileder Ingunn Gjerde, også amanuensis ved HiM, for gode innspill, spesielt i den innledende fasen av dette prosjektet.

Den aller største takken må likevel gå til våre fantastisk flotte familier, Lises datter Malena, og Wenches elskede Stig og barna Camilla, Morten, Vilde og Steffen, for å ha utvist stor grad av tålmodighet med oss mens vi har skrevet denne oppgaven. Uten deres oppmuntring og støtte underveis hadde ikke dette prosjektet vært gjennomførbart.

Tresfjord 01.06.2011

Lise Kjersem

Kristiansund 01.06.2011

Wenche Ludviksen

Sammendrag

Denne oppgaven fokuserer på hvordan de NPM-inspirerte reformene påvirker de kommunale organisasjonsformene. Med utgangspunkt i en enkelt kommune som har valgt to-nivå-modellen, og gjennomførte en casestudie for på den måten å gå i dybden og undersøke hvordan organisering etter to-nivå-modellen har påvirket relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i den interne administrasjonen.

Vi har spesielt fokusert på hvordan ansvars- og arbeidsdelingen i kommunen er løst, og om det er samsvar mellom formell og reell modell, og hvilke begrunnelser som ble gitt for overgangen til to-nivå-modellen. Videre undersøkte vi også hvilke erfaringer medlemmene av internadministrasjonen har med to-nivå-modellen, og deres subjektive oppfatninger om hvordan denne modellen fungerer i den kommunale hverdagen. Til slutt undersøkte vi om kommunen levde opp til idealet om kun to nivåer slik det fremstilles i deres organisasjonskart, eller om det eksisterte ”uoffisielle” nivåer som tyder på at det har utviklet seg en hybrid modell for å kunne løse kommunens oppgaver best mulig.

Innhold

1 Innledning	1
1.1 Byråkrati	6
1.1.1 Byråkrati - to ulike perspektiver	7
1.1.2 Managerialisme vs Byråkrati	10
1.2 Kristiansund kommune.....	12
1.3 Avgrensning og problemstilling.....	15
2 Metode	17
2.1 Casestudier	18
2.2 Uformelle intervjuer.....	18
2.3 Beskrivelse av gjennomføring.....	20
2.4 Etske vurderinger, validitet og reliabilitet.....	22
2.4.1 Anonymitet og konfidensialitet.....	23
2.4.2 Validitet og reliabilitet	24
3 Teoretisk referanseramme	27
3.1 Kommunen som institusjon	27
3.2 Forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner	32
3.3 New Public Management	35
3.3.1 Hvordan NPM ble oversatt til norsk	36
3.4 Hvordan skal organisasjoner utformes?	39
3.5 Konfigurasjonsteori.....	41
3.5.1 Den divisjonaliserte formen	45
3.5.2 Det profesjonelle byråkratiet.....	47
3.6 Maktens karakter og betydning	52
3.7 Oppsummering så langt	57
4 Hva kjennetegner internadministrasjonen i en to-nivå-kommune?	58
4.1 Ansvars- og arbeidsdeling	58
4.2 Erfaringer med to-nivå-modellen	64
4.3 Hvor mange nivå?	78
5 Vurderinger og drøfting av hovedfunn	82
5.1 Vurderinger av ansvars- og arbeidsdeling.....	82
5.2 Vurdering av relasjoner og erfaringer med to-nivå-modellen.....	85
5.3 Vurdering av organisasjonsform, to-nivå eller hybrid?	88
5.4 Avsluttende vurderinger av studien	90
6 Litteraturliste	92
Vedlegg	97
Vedlegg 1: Intervjuguide til bruk under intervju i Kristiansund kommune.....	97

1 Innledning

Det har vært et konflikttema mellom høyre- og venstresiden i politikken i det meste av etterkrigstiden i synet på statens og offentlig sektors rolle. Skillet har gått mellom venstresidens ønske om at staten og det offentlige skulle engasjere seg i forretningsdrift, og høyresiden som med sin neoklassiske økonomiske tankegang mente at disse oppgavene i stor grad burde overlates til markedet og det private næringsliv (Rønning 2006:305).

På 1980-tallet opplevde den vestlige verden en sterk høyrevridning i politikken, ikke minst ved at Margareth Thatcher ble valgt som statsminister i Storbritannia og at Ronald Reagan ble president i USA. Dette var to ledere som var sterkt kritiske til offentlige velferdsordninger og til offentlig sektor generelt. President Reagan gikk sågar så langt som å hevde at *"government is the problem, not the solution"*. Begge prøvde å bygge ned offentlig forvaltning, om enn på ulike måter, og overlate disse oppgavene til det private, enten i form av marked, private organisasjoner eller familie. I den grad det var behov for offentlig forvaltning skulle denne drives etter modell fra privat næringsliv med vekt på effektivisering og ledelse (Ibid.:305).

Berettigelsen av offentlig sektor ble også debattert i Norge. Her har fokuset historisk vært på oppbygging av velferdsstaten, og det kunne synes som om og det var bred politisk enighet om at fornying av offentlig sektor var nødvendig. Dette førte til at arbeidet med omstilling av offentlig sektor, med utgangspunkt i den nyliberale tankegangen fra 1980-tallet, har pågått i mange år. I Norge har man hatt fokus på ombygging. Selv om det ikke forelå empiriske data som underbygget påstanden om at offentlig sektor ble ineffektivt drevet, var det en utbredt misnøye i befolkningen med måten offentlig sektor hadde utviklet seg på. Som et svar på de utfordringene velferdsstaten stod overfor var løsningen fra høyresiden nedbygging og markedsretting ved innføring av managerialisme. Innenfor offentlig sektor fikk managerialisme samlebetegnelsen New Public Management (NPM). Tanken var at disse reformideene skulle kunne innføres innenfor offentlig sektor på alle nivå, både statlig nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå (Ibid.:306). Byråkratiet gikk fra å være *"the one best way"* til å bli mer eller mindre et skjellsord, og managerialismen/NPM ble lansert som et *"universelt botemiddel"* for de problemene byråkratiet ble forbundet med.

I denne oppgaven ønsker vi å se hvordan de NPM-inspirerte reformene har påvirket det *kommunale* nivået. Vi velger derfor å ta utgangspunkt i en enkelt kommune som har valgt to-nivå-modellen som organisasjonsform.

To-nivå-modell, flat struktur og resultatenhetsmodell er tre upresise begreper som skal fange opp et viktig fenomen i kommunal organisering de siste 10 årene. Mange kommuner har gått svært langt i å delegere myndighet nedover i organisasjonen. Makten flyttes fra sektor- /etatssjef til lederne for tjenesteenhetene, som for eksempel rektorer og sykehjemsbestyrere. Sektor-/etatssjefene får mindre makt eller fjernes. Antall ledernivåer reduseres til to, rådmann og enhetsleder, derav begrepet to-nivå-modell. Utflatingen startet da kommuneloven av 1992 ga kommunene større organisasjonsfrihet, og akselererte rundt år 2000 (Agenda Kaupang 2010:7).

To-nivå-modell, flat struktur og resultatenhetsmodell er som sagt upresise begreper, men omhandler i prinsippet samme fenomen. Harald Torsteinsen (2006) bruker benevnelsen resultatenhetsmodell, som i følge han kan beskrives, analyseres og forstås på forskjellige måter. Han tar utgangspunkt i tre ulike måter å forstå modellen på, som instrument, symbol og maktmiddel. I det instrumentelle perspektivet framstår modellen som et verktøy eller en metode for organisering av kommunal tjenesteproduksjon. Resultatenhetsmodellen henter inspirasjon fra bedrifts- og markedsmodeller (NPM). Innenfor rammene av det instrumentelle perspektivet antas valg av modell å være basert på rent rasjonelle og saklige premisser. Man velger den modell som gir best løsning på bestemte problemer. De siste 10-20 årene har det vært en økende tendens til å bruke NPM-inspirerte modeller (Torsteinsen 2006:4).

Torsteinsen hevder at resultatenhetsmodellen også kan oppfattes som et symbol. Når kommunene i stadig større grad tar i bruk NPM-inspirerte organisasjonsløsninger, er ikke det nødvendigvis på grunn av modellenes overlegne instrumentelle kvaliteter, men snarere at de symboliserer noe som er viktig for kommunene. I en tid med sterkt økonomisk press er det å vise at de forvalter fellesskapets økonomiske ressurser på en fornuftig og ansvarlig måte viktig for kommunene. Bedriften og markedet er blitt viktige symboler på effektivitet og instrumentalitet, mens tradisjonell offentlig virksomhet er blitt ensbetydende med det motsatte. Kommunenes innføring av resultatenhetsmodellen kan dermed tolkes som et mer eller mindre bevisst forsøk på å tilpasse seg nye institusjonelle omgivelser, og slik sikre

nødvendig legitimitet. Men innføringen av modellen kan også sees som uttrykk for en mindre bevisst valgprosess. Det kan også skyldes at det for tiden er de NPM-inspirerte reformene som er tilgjengelige, og at andre kommuner allerede har valgt å satse på nettopp denne løsningen. Det kan også ligge et element av rasjonalitet ved å velge denne løsningen, ved at en gjennom imitasjon kan spare tid og ressurser på egne undersøkelser og analyser (Ibid.:4-5).

En tredje måte å forstå resultatenhetsmodellen på, er i følge Torsteinsen å betrakte den som et maktmiddel. Bakgrunnen for reformen synes å være en utbredt opplevelse av at hierarkiet er svakt og utilstrekkelig, og byråkratiet for omfattende. Hierarkiets svake stilling kommer tydeligst til uttrykk i forhold til tjenesteprodusentene i egen organisasjon. Myndighet, det vil si hierarkisk autoritet, og kyndighet, altså fagkompetanse, har for lengst skilt lag. Formelle administrative ledere og politikere har i takt med den økende profesjonaliseringen av kommunal forvaltning mistet mye av sin evne og mulighet til å styre tjenesteprodusentene, og brukerne opplever heller ikke å ha noen særlig innflytelse over tjenesteproduksjonen. Den reformen som nå brer seg i kommunesektoren kan derfor oppfattes som et forsøk på å kompensere for hierarkiets mangler, uten å ty til økt byråkratisering. Ikke minst er brukerne tiltenkt en langt viktigere og mer aktiv rolle enn før. Hvordan dette skal skje i praksis, synes i følge Torsteinsen å være ganske uavklart i de fleste kommuner (Ibid.:5).

Begrunnelser for å velge to-nivå-modell varierer fra kommune til kommune, men studier av organisasjonsendringer i norske kommuner avdekker at det finnes et knippe hovedbegrunnelser for slike omstillinger. For det første begrunnes omstillingen gjerne i et ønske om en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling i organisasjonen. Man ønsker klare mål og visjoner, og tydeligere resultatansvar på ulike nivåer. For det andre begrunnes det i et ønske om innsparing og bedre ressursutnyttelse. To-nivå-modellen skal gjøre det lettere å få kontroll med økonomien og effektivisere ressursbruken, når organisasjonen blir slankere og ledere på lavere nivå myndiggjøres og ansvarliggjøres. Den tredje begrunnelsen er ønsket om økt brukerorientering og -medvirkning. Med to-nivå-organisering ønsker man å oppnå kortere kommandolinjer mellom brukere, administrasjon og politikere (Olaussen 2004:6).

Idealbildet av to-nivå-kommunen kjennetegnes altså i korte trekk av at det skal det være kun to ledelsesnivåer, altså at mellomledernivået er tatt bort. På nivå 1 har man en ledergruppe som skal ha det overordnede ansvaret for planarbeid, utviklingsarbeid og strategiarbeid i kommunen som helhet. I tillegg skal nivå 1 være til støtte for nivå 2 i de tilfellene som er av prinsipiell karakter, der hvor enkeltsaker blir for store, en sak berører flere enheter, eller er av en slik karakter at resultatenhetslederens¹ fullmakter er enten utilstrekkelige eller overskrides.

Tilsvarende skal nivå 2 være fristilte og autonome enheter med delegerte fullmakter til å stå for den daglige driften av sine enheter. Det innebærer at de har det totale ansvaret for fag, personal og økonomi, de kan på mange måter sammenlignes med en vanlig bedrift. Det betyr at enhetsledere nå har flyttet fra arbeidstaker- til arbeidsgiversiden med de følger det medfører. Dette vil si at der man på nivå 1 skal se helheten og kommunen som ett, skapes det på nivå 2 ”grenser” der man skal ha kontroll på kun sin enhet. Dermed vil de fristilte enhetene kunne oppleve å komme i konkurranse med hverandre i stedet for å samarbeide til felles beste. Slik fristilling blir ansett for å være en effektiv og økonomisk rasjonell måte å organisere på med tanke på to-nivå-modellens sterke markedsfokus. Dette er tanken bak, spørsmålet blir om det er slik det oppleves i virkeligheten.

To-nivå-modellen blir presentert som et idealbilde som er ment å være et alternativ til byråkratisk organisering. To-nivå-modellen ble ansett som en ”antitese” eller en ”motgift” mot de problemene som byråkratisk organisering ble oppfattet å ha, nemlig at det var tungrodd, sendrektig, dyrt, og det ble ansett for å være en utdatert organisasjonsmåte i et moderne samfunn hvor effektivitet og raske beslutninger vektlegges.

Vi ønsker å gjennomføre en casestudie av en bestemt kommune, for på den måten å kunne gå i dybden og undersøke hvordan organisering etter to-nivå-modellen påvirker relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2, og hvilke utfordringer og konsekvenser det medfører for internadministrasjonen i ”vår” kommune. Vi velger for denne oppgaven å definere internadministrasjonen som rådmannen og hans team på nivå 1 og enhetslederne på nivå 2.

¹ Videre i oppgaven vil resultatenhetsleder bli omtalt som enhetsleder.

Relasjonene mellom nivåene, utfordringene og konsekvensene for internadministrasjonen har i forholdsvis liten grad vært belyst av den eksisterende forskningen, som i stor grad fokuserer på den tjenesteytende delen av kommunen. Den interne administrasjonen kan på mange måter sammenlignes med oljen i et maskineri i den forstand at deres oppgave er å sørge for at kommunen som helhet fungerer best mulig. Vi finner det derfor interessant å undersøke hvilke *subjektive oppfatninger og erfaringer* internadministrasjonens medlemmer har med to-nivå-organisering.

Vi ønsker spesielt å undersøke hva som kjennetegner ansvars- og arbeidsdelingen i kommunen, og om det er samsvar mellom formell og reell organisering, og hvilke begrunnelser som ble gitt for overgangen til to-nivå-modellen. Videre ønsker vi å undersøke hvilke erfaringer medlemmene av internadministrasjonen har med to-nivå-modellen, og deres meninger om hvordan denne modellen fungerer i den kommunale hverdagen. Til slutt vil vi undersøke om kommunen lever opp til idealet med kun to nivåer slik det fremstilles i organisasjonskartet deres, eller om det kanskje eksisterer ”uoffisielle” nivåer som tyder på at det har utviklet seg en hybrid modell for å kunne løse kommunens oppgaver best mulig.

Begrepet hybrid organisasjon brukes på ulike måter, og kan betraktes som en metafor for å fange inn empiriske fenomener innen organisering, ledelse og styring som avviker fra ”rene” organisasjonsformer. Hybridisering kan beskrives som en prosess der adskilte organisasjonstyper eller organisasjonsprinsipper blandes eller ”smelter” sammen til en ny organisasjonstype, en hybrid. Hybride organisasjoner er ikke et nytt empirisk fenomen. Max Weber var for eksempel inne på blandingsformer i sin beskrivelse av idealbyråkratiet. Blant annet hevdet han at den byråkratiske organisasjon ble krysset og krysses fortsatt med forvaltningsformer som beror på heterogene prinsipper, og at organisasjonsprinsipper er flytende og går over i hverandre. Idealbyråkratiet framsto for han primært som et analytisk redskap, mens den historiske virkeligheten har beveget seg og stadig beveger seg i form av blandingstyper (Johansen et al. 2010:9-10).

Oppgavens videre disponering starter med en nærmere redegjørelse av byråkrati og managerialisme. Videre vil vi kort beskrive vår casekommune. Deretter følger avgrensning og problemstilling, redegjørelse av metode og gjennomføring, teoretisk

referanseramme, analyse og avslutning. Vi vil til slutt presentere noen forslag til videre forskning.

1.1 Byråkrati

Byråkratiet gikk som sagt fra å være ”the one best way” til å bli mer eller mindre et skjellsord, og managerialismen/NPM ble lansert som et ”universelt botemiddel” for de problemene byråkratiet, og dermed også den kommunale organisasjonen, ble forbundet med. Vi velger derfor å redegjøre for byråkrati som organisasjonsmodell.

I følge statsvitenskapelig leksikon (Østerud et al. 2004:31) betyr ordet byråkrati opprinnelig kontorstyre. I dag blir ordet byråkrati gitt flere betydninger:

1. Den offentlige forvaltning totalt, eller en del av den
2. Styre eller maktutøvelse av embedsmenn/tjenestemenn
3. Langsom og omstendelig administrasjon, både i offentlig og privat sektor
4. Byråkratiet som en organisasjonsform etter Max Weber sin idealmodell – ”det rasjonelle byråkrati”

De tre første har fått en negativ ladet betydning i den politiske debatten der de nærmest er blitt ensbetydende med at den offentlige sektor har blitt for stor, den har fått for mye makt og den er ineffektiv. Den fjerde betydningen, derimot, beskriver en organisasjonsform. Som tidligere nevnt bygger denne organisasjonsformen på Max Weber sin idealmodell ”det rasjonelle byråkrati”. Dette er en abstrakt modell, en begrepsmessig målestokk som organisasjoner kan sammenligne seg med og måle seg mot.

Byråkrati som organisasjonsmodell betyr at avgjørelser blir tatt etter formelle lover og regler, det er en fast lønnet administrativ stab som er uavhengig av andre inntekter, det består av spesialiserte arbeidsoppgaver, hvor autoritet ikke er knyttet til person, men til den formelle posisjonen, som ikke er arvelig. Vedtak som blir fattet blir dokumentert gjennom skriftlige og arkiverte referat (Østerud 2002:66-67).

En byråkrat blir da en person som jobber innenfor denne organisasjonsmodellen, og blir av Weber beskrevet som:

”i langt de fleste tilfeller er han (den profesjonelle embedsmannen) bare et enkelt, spesialisert ledd i en hvileløst arbeidende mekanisme, som foreskriver ham en marsjrute som i alt vesentlig er fastlagt” (Østerud et al. 2004:31).

Igjen må det presiseres at dette dreier seg om en idealmodell og realiteten er nok ikke så enkel å forklare da det dreier seg om mennesker av kjøtt og blod som ikke alltid opptrer fullkomment rasjonelt. Det har vært hevdet at byråkratene er de permanente politikerne, det vil si at de legger tunge føringer på politiske vedtak, men står aldri ansvarlig ved valg (Østerud 2002:66).

1.1.1 Byråkrati - to ulike perspektiver

Richard Sennett (2006) hevder at byråkratiets viktigste fordel var organiseringen av folkets tid. Zygmunt Bauman (1989) derimot, karakteriserte byråkratiet som en moralsk sovepille. Disse to representerer dermed to ulike perspektiv på byråkratiet, byråkratiet som et gode og byråkratiet som et onde, og disse to ulike perspektiver kan hevdes å være en kritikk av hverandre.

Begge perspektivene tar opp viktige trekk ved byråkratiet som organisasjonsmodell. Begge perspektivene argumenterer godt for sitt syn, og de bør kanskje ses på som komplementære. Selv Weber, som regnes som byråkratiteoriens far og som i all hovedsak stilte seg positiv til og beundret byråkratiet som organisasjonsmodell, fryktet og advarte mot at denne organisasjonsmodellen kunne utvikle seg til å bli det han beskrev som et jernbur for individet (the Iron Cage) (Sennett 2006:30-31).

I følge Sennett (2006) var utviklingen av byråkratiet, fra å være en militær modell til å bli en organisasjonsmodell for både private og de offentlige organisasjoner, et svar på den tidlige kapitalismens ustabilitet. Den tidlige kapitalismen var preget av ustabile forhold der arbeidere manglet vern mot oppsigelse, og bedriftene selv var ofte dårlig strukturert og

sådan utsatt for plutselige kollapser. For eksempel i London i 1850 var det mange arbeidere uten arbeid og 70 % av nye bedrifter feilet. En forklaring her kan være den tidlige kapitalismens fokus på kortsiktig og rask avkastning. Dette var, ifølge Sennett, oppskriften på revolusjon. (Ibid.:19-20).

Ved å bygge store byråkratier som skaper sysselsetting, kan stater unngå indre uro. Et eksempel på dette er Bismarcks strukturering av sosial kapitalisme i Tyskland og hans hardnakkede begrunnelse for å bygge "fete" institusjoner var passivisering, det vil si at man unngår uro og skaper stabilitet ved å gi alle en plass. Den politiske og sosiale rasjonaliteten ved "fete" byråkratier er dermed inkludering heller enn effektivitet (Ibid.:29-30).

En hjørnestein i byråkratiet er, ifølge Weber, at det operer uten personlige hensyn. Dette kan i første omgang virke som om byråkratiet er hjerteløst, sjelløst og ondt. Det har ikke et menneskelig ansikt, men gjør alle til et tall. Det var ikke på denne måten Weber så byråkratiet, det han faktisk mente med dette utsagnet var at det ikke skulle ha noen betydning hvem eller hva man er, man har rett til å bli bedømt ut i fra bestemte lover og regler. På denne måten sikrer byråkratiet likebehandling og forutsigbarhet for alle i samfunnet, med andre ord at like tilfeller skal behandles likt uavhengig av andre faktorer. Clegg et al. hevder at formelle lover og regler som ikke tar personlige hensyn er selve fundamentet i et sivilisert, demokratisk og liberalt samfunn (Clegg et al. 2008: 491).

Den nye ideen om og muligheten til å kunne planlegge ga nå individet makt og mulighet til å definere og planlegge sin egen virkelighet og framtid (Sennett 2006:23). Sennett viser til at byråkratiet har mange fordeler, men hevder at den største er organiseringen av folks tid. Som han selv sier:

"If I had to make one first hand conclusion about the structure that Bismarck devised for social capitalism, which Weber so brilliantly analyzed, I would say that its greatest legacy was the gift of organized time." (Ibid.:36).

Byråkratiet som organisasjonsmodell er ikke uten kritikere. Man kan hevde at det er to hovedgrupperinger, de som kritiserer byråkratiet ut i fra at dette er en organisasjonsmodell

som ikke lenger passer inn i dagens nye samfunn, og de som kritiserer byråkratiet ut ifra et etisk og moralsk ståsted.

Weber identifiserte byråkratiet som en voksende overbevisning av rasjonell kalkulasjon i alle livets sfærer. Han anså byråkratiet med sine formelle upersonlige lover og regler som et positivt demokratisk ideal, som et robust motstykke til makt og privilegier. Flere velkjente kritikker vokste fram mot Webers syn, for eksempel Lindblom (1959) som hevdet at byråkratiet ikke er rasjonelt, men produserer handlinger orientert mot tidligere presedens. Cockett (1995) hevder at byråkratiet genererer forkvaklede avgjørelser. Crozier (1964) hevder at det muliggjør utnyttelse av usikkerhet til sektoriell fordel. Merton (2002) hevder at byråkratiske personligheter er individuelt og organisatorisk ”syke” (Clegg et al. 2008:500).

Den andre kritiske hovedlinjen baserer seg på de som kritiserer byråkratiet ut ifra et etisk og moralsk ståsted. Organisasjoner vil alltid legge begrensninger på individuell handlingsfrihet, som noen ganger blir motarbeidet. Et viktigere spørsmål når det gjelder makt i organisasjoner, er hvorfor disse begrensningene ofte ikke blir motarbeidet. Det kan hevdes at den essensielle kjernen i en organisasjon er makt. Organisasjoner utøver makt over sine medlemmer ved å tvinge dem til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Dette er det Steven Lukes beskriver som den første dimensjonen av makt (Lukes 2005:16). Hvis organisasjoner utøver makt over sine medlemmer, hva er så de etiske implikasjonene av en slik maktutøvelse? Hva er det som får vanlige mennesker i en organisasjon til å utføre moralsk forkastelige handlinger når de blir bedt om det, og hvilke aspekter i en organisasjon muliggjør blind lydighet?

Kelman (1973) har foreslått at det er minimum tre organisatoriske attributter som sannsynliggjør dette fenomenet. Den første er at den øverste autoriteten sanksjonerer den gjeldende organisatoriske handlingen. Den andre er at den gjeldende organisatoriske handlingen er rutinisert. Denne arbeidsdelingen gjør at man kan få en etisk individuell og organisatorisk ansvarsfraskrivelse. Den tredje peker på at ofrene av den organisatoriske handlingen blir gjort til ikke-personer, de blir ”dehumanized”. Når ideologiske definisjoner og indoktrineringer overbeviser organisasjonsmedlemmer om at ofrene er ”less than human” mindre menneskelig, skaper dette en distanse mellom organisasjonsmedlemmene og de som blir påvirket av organisasjonens handlinger. Å klassifisere ofrene som tall i

stedet for mennesker, gjør det også enklere å glemme de etiske handlingskonsekvensene (Clegg et al. 2008:276-281).

Det er nettopp denne ansvarsfraskrivelsen Zygmund Bauman advarer mot, da et mulig resultat av å arbeide med regler som rammeverk for etisk og forsvarlig adferd, er at de kan fremmedliggjøre individer fra å utøve moralsk ansvarlighet. Bauman argumenterer for at de menneskene som organiserte og utførte Holocaust gjorde det ved å følge nøyaktig definerte regler. Ved å bryte komplekse handlingskjeder ned til små kalkulerbare oppgaver, og sørge for deres utførelse gjennom nøyaktig definerte regler, ble resultatet at individuell ansvarliggjøring ble tåkelagt, noe som til slutt førte til et inhumant og absolutt uetisk resultat. Slik ser man at det å følge angivelige nøytrale regler kan gi de verst tenkelige etiske utfall (Ibid.:425). Det er på bakgrunn av dette at Bauman kaller byråkratiet for en moralsk sovepille.

1.1.2 Managerialisme vs Byråkrati

Det er liten tvil om at man i dag lever i en verden preget av stadig raskere endringer og globalisering. Kritikere vil derfor hevde at den byråkratiske organisasjonsmodellen har utspilt sin rolle. Dette på bakgrunn av at byråkratiet, som i utgangspunktet skulle ha og hadde en stabiliserende effekt på økonomien, har utviklet seg til å bli rigid, stort, tungrodd og kostbart apparat som først og fremst tjener seg selv, og med en manglende evne til å tilpasse seg de raske endringene i dagens samfunn. Managerialismen ble lansert som løsningen på de øyensynlige svakhetene til byråkratiet. Managerialisme blir av Clegg et al. definert som:

”the view that organizations should be normatively integrated by shared values expressed within a single source of authority, legitimacy, and decision-making embedded in the managerial hierarchy and serving the interests of the owners of that organization.” (Clegg et al. 2008:25).

Mueller og Carter (2007) beskriver managerialisme som et av de mest fremstående trekk i den moderne organisasjons verden, som nå hersker både innenfor offentlig og privat

sektor. Kjernen i managerialismen er at den har omfavnet begreper som fremragenhet, kundetilfredshet, ledelse og verdiskapning. Initiativer som, for eksempel, Total Quality Management (TQM) og Business Process Re-Engineering (BPR) er manifestasjoner av managerialisme. Videre hevder de at managerialisme kan ses som et kulturelt, økonomisk og politisk prosjekt som generere innflytelsesrike blåkopier, men som i siste instans legitimerer seg selv gjennom smale prestasjonsmålinger (Mueller og Carter 2007:182).

Managerialisme blir også kalt systemteori, og her blir organisasjoner forstått som et system bestående av individer som samhandler med hverandre og slik skaper organisasjoner. Man har klare årsak-virkningsforhold for menneskelige handlinger, og en forståelse av at mennesker kan styres og ledes av noen utenfor. Menneskelig frihet, i den grad den anerkjennes, er forbeholdt ledere og ledelse er forbeholdt lederen. Resultatet blir en organisasjon som tingliggjøres og at den, og menneskene i den, er objekter som kan manipuleres, kontrolleres og styres (Stacey og Griffin 2005:3-4).

Denne tilnærmingen legger vekt på design, regulering og kontroll, og ledere blir sett som mennesker som både kan og skal anvende rasjonelle valg. Autoriteten i organisasjonen ligger hos lederne som man forutsetter vil utøve kontroll og ta ansvaret for organisasjonens handling, utførelse og resultater Dette er altså en top-down tenkning, hvor ledelse holdes klart adskilt fra operasjon/arbeidere. Også ledere blir ledet, ledere ansvarliggjøres for organisering og resultatoppnåelse innenfor gitte mål (mål-og resultatstyring). Denne måten å organisere og delegere på bygger på tanken om å ”la ledere lede” (Brunsson og Sahlin-Andersen 2000:727). Dette løses ved å bruke resultatledelse. Nøkkelen til resultatledelse er ideen om et skille mellom strategisk ledelse og operasjonell ledelse (Gammelsæter 2003: 6).

Budskapet de siste årene har vært at byråkratiet må vike og erstattes av mer kundeorienterte og effektive team som er myndiggjort til å ta de nødvendige daglige beslutningene (Johannesen 2005: 2-3). Managerialisme, eller NPM som det er kjent som innenfor offentlig sektor, har de siste årene vunnet i de fleste aspekter av organisasjonslivet. Managerialisme involverer forsøket på å gjøre om organisasjoner til et idealisert bilde som dreier seg rundt en sterk korporativ kultur, initiativtaking, kvalitet og ledelse, og fokusere på måloppnåelse. Måloppnåelse er ofte målt gjennom revisjon av kvalitet, fornøyde ansatte, fornøyde kunder osv. Videre vil dette rangere organisasjonene

langs en rekke ulike kriterier. Power (1994) argumenterer i sin artikkel ”*The audit society*” for at dette er tegn på at man lever i et revisjonssamfunn, hvor måletabeller avgjør hvordan man forstår en organisasjons prestasjoner (Clegg et al. 2008:25).

Omorganiseringene i kommunesektoren de siste 10-15 årene kan grovt forstås som forsøk på å erstatte byråkratiet med managerialismen. Forestillingen har blitt at hierarki og standardisering ikke lenger er løsningen for kommunal organisering, og har ført til behov for andre måter å organisere kommunene på. I fortsettelsen vil vi med bakgrunn i data for hvordan denne eventuelle overgangen har artet seg i en bestemt kommune, belyse trekk ved den interne, administrative ”ombygning” av kommunen.

1.2 Kristiansund kommune

Etter kommunevalget i 2003 gikk Kristiansund kommune fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen med 3 nivåer og sektorinndeling over til en organisasjonsmodell med to nivå (vedtak i bystyret den 27.03.2001). Fra 1. januar 2008 ble Kristiansund og Frei slått sammen til en kommune med ca 23 000 innbyggere (Årsrapport Kristiansund kommune 2009:5).

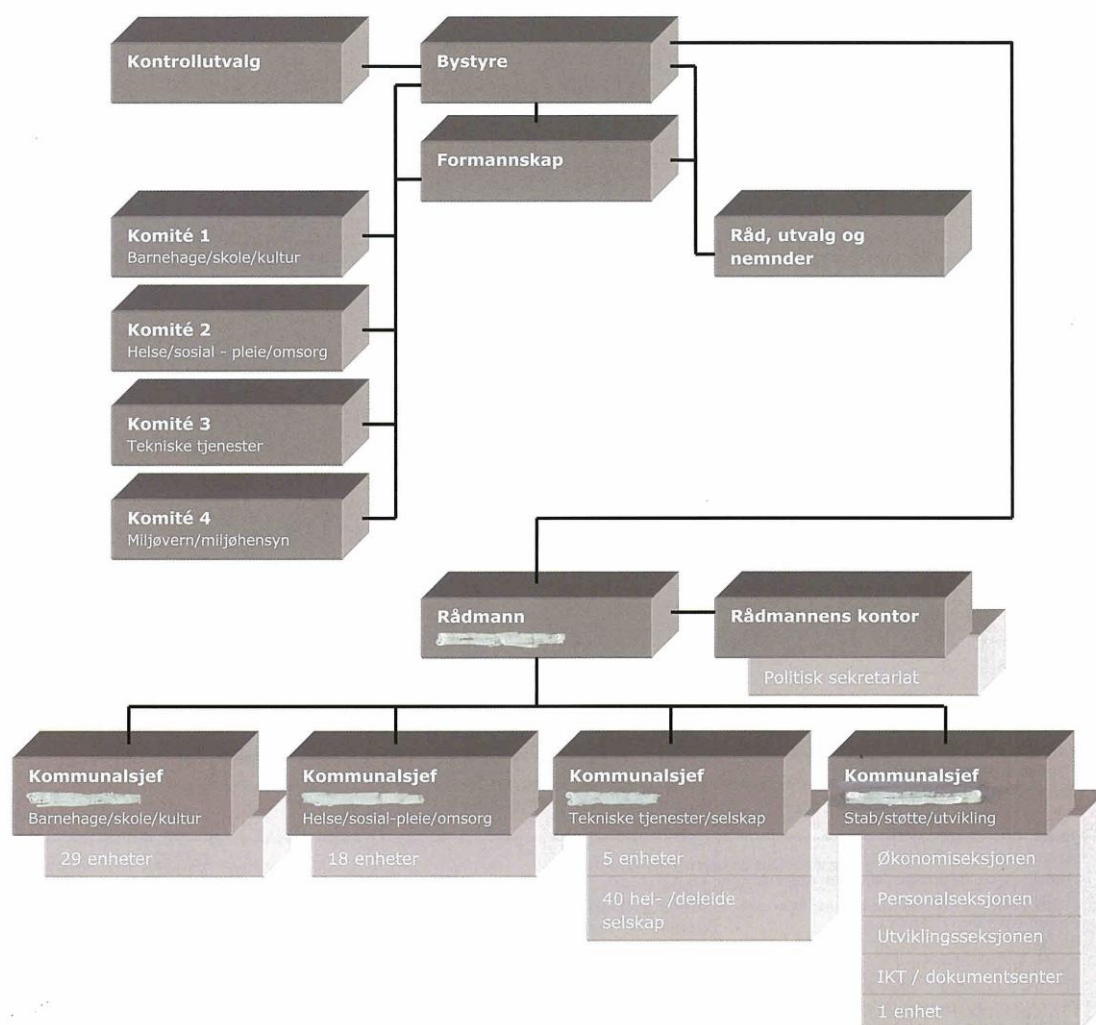
For å danne oss et bilde av hvordan Kristiansund kommunes organisatoriske virkelighet framstilles, tar vi utgangspunkt i kommunens egen hjemmeside, kristiansund.no, som viste følgende organisasjonskart:



Figur 1. *Organisasjonskart over administrativ organisering i Kristiansund kommune.*
(Kilde: kristiansund.no).

Dette er et forenklet bilde av den kommunale organiseringen, og gir i liten grad oversikt over hvordan de administrative nivåene i kommunen fungerer i den daglige driften. For å få en bedre innsikt og forståelse av Kristiansund kommune studerte vi derfor årsrapporten for 2009, som i skrivende stund er den gjeldende (årsrapport for 2010 vil ikke bli tilgjengelig før i juni 2011 etter at den er behandlet i bystyret). Her fant vi et annet organisasjonskart som tydeligere og mer detaljert skisserte den administrative organiseringen på ulike nivåer, samtidig som det også viste den politiske organiseringen (se figur 2).

Organisering



Figur 2². Organisasjonskart over politisk og administrativ organisering i Kristiansund kommune. (Kilde: Årsrapport 2009 for Kristiansund kommune, side 10).

I årsrapporten for 2009 blir rådmannen beskrevet som kommunens øverste administrative leder. Rådmannens lederteam består av rådmannen og de fire kommunalsjefene, og dette lederteamet utgjør således det øverste administrative nivået. Enhetene er plassert på nederste nivå (Årsrapport Kristiansund kommune 2009:56).

² Navn på personer i organisasjonskartet er fjernet av anonymitetshensyn.

Ser man derimot på organisasjonskartet i samme rapport, kan det se ut som det er en noe annen organisering enn det som er beskrevet. Organisasjonskartet viser en organisasjon med rådmannen som øverste nivå, de 4 kommunalsjefene på et mellomnivå med enhetene under der igjen. Det som organisasjonskartet viser av den administrative organiseringen, er til forveksling lik den tradisjonelle sektormodellen, som har 3 klart avgrensede nivåer. I tillegg kan det virke som om man har beholdt den gamle sektorinndelingen i det at hver kommunalsjef synes å ha et klart definert ansvarsområde (Ibid.:10).

Rådmannens lederteam, slik det er beskrevet i årsrapporten, er forsterket med økonomisjef, personalsjef og informasjonsleder, og denne ledergruppa kalles utvidet lederteam (årsrapport Kristiansund kommune 2009:56). Organisasjonskartet gjenspeiler ikke det utvidete lederteamet, da økonomi og personal er plassert under kommunalsjef for stab/støtte/utvikling. Informasjonsleder derimot, vises ikke noen steder (Ibid.:10). Det kan her være rimelig å anta at han er plassert ved rådmannens kontor, da informasjonslederen var plassert der i organisasjonskartet i årsmelding 2008 for Kristiansund kommune (Årsmelding Kristiansund kommune 2008:20).

Innledningsvis nevnte vi at det var vanskelig å få en oversikt over den administrative organiseringen og med det hvordan kommunen løser de mange og til dels komplekse utfordringene Kristiansund, på lik linje med alle norske kommuner, står overfor. Det som i utgangspunktet skal være en kommune organisert etter to-nivå-modellen, kan i virkeligheten vise seg å være en hybrid bestående av litt gammelt og litt nytt.

1.3 Avgrensning og problemstilling

Identifikasjon og avgrensning av hva som inngår i de administrative nivåene framstår som analytisk utfordrende. For denne oppgaven legger vi til grunn forutsetningen om at enhetsledere regnes som en del av administrasjonen. Det er altså enhetsledernes *administrative* rolle på nivå 2, og ikke den faglige, pedagogiske eller tjenesteutførende rollen vi vektlegger. Vi ønsker å utforske hvordan relasjonen mellom nivå 1 og nivå 2, altså i det vi i dette prosjektet velger å kalle internadministrasjonen, fungerer i praksis.

Som nevnt innledningsvis synes det å være lite forskning på relasjonene mellom de to administrative nivåene. Valg av organisasjonsmodell antas å påvirke interne relasjoner i den kommunale administrasjonen. Derfor ønsker vi å undersøke hva som skjer i en kommune når mellomledernivået har blitt fjernet, hvordan vil samhandlingen mellom nivå 1 og nivå 2 arte seg?

Et annet spørsmål som melder seg er hvorvidt man faktisk opererer med to nivå i den aktuelle case-kommunen. Det vi skal undersøke er hvordan man innenfor en to-nivå kommune har organisert de internadministrative oppgavene, og om det er samsvar mellom formell og reell modell. To-nivå-modellen er en idealmodell, og man kan forvente å finne en viss lokal tilpasning eller redigering av denne idealmodellen. Etter idealmodellen skal organiseringen være slik at man har rådmannen på nivå 1, og enhetsledere med selvstendige mål- og resultatansvar for sine enheter på nivå 2.

Vi ønsker altså å gå i dybden i *en* kommune for å kartlegge hvordan relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 fungerer med hensyn til fordeling av beslutningsmyndighet og oppgaver. Dette innebærer også å se om maktstrukturene i internadministrasjonen gjenspeiler den formelle organiseringen. Til slutt ønsker vi å se om det er samsvar mellom formell og reell organisasjonsmodell. Gjennom en casestudie vil vi få data om hvordan relasjoner og strukturer fortolkes av, både administrativ ledelse på nivå 1 og enhetsledere på nivå 2. På denne måten håper vi å få et mer nyansert bilde på hvordan virkeligheten er i ”vår” to-nivå kommune.

Vår problemstilling kan på denne bakgrunn summeres i følgende spørsmål:

Hva kjennetegner relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i internadministrasjonen i en to-nivå-organisert kommune?

2 Metode

Denne oppgaven fokuserer på kjennetegn ved relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i en kommune som har innført to-nivå-organisering. Spørsmålet er hvordan denne type problemstilling kan empirisk belyses.

Innenfor samfunnsvitenskapelig metode skiller man i hovedsak mellom to metodologiske tilnærminger, kvantitativ og kvalitativ metode. Disse to begrepene refererer i første rekke til egenskaper ved dataene som samles inn og analyseres (Grønmo 2007:123). I korte trekk kan data karakteriseres som kvantitative dersom de uttrykkes i form av rene tall eller andre mengdetermer (mange-få, flere-færre, de fleste-de færreste osv). Data som ikke uttrykkes på denne måten, er kvalitative. Hvilken datatype som er mest hensiktsmessig i forbindelse med ett bestemt undersøkelsesopplegg, avhenger i første rekke av den spesifikke problemstillingen som skal belyses (Ibid.:123-124).

En annen viktig forskjell mellom kvalitative og kvantitative undersøkelser er undersøkelsens metodiske opplegg. I kvalitative undersøkelser er opplegget preget av fleksibilitet, det vil si at det metodiske opplegget kan bli endret i løpet av datainnsamlingen slik at det kan tilpasses nye erfaringer etter hvert som undersøkelsen gjennomføres. Opplegget kan også være fleksibelt på den måten at det kan brukes på litt forskjellige måter overfor ulike enheter i undersøkelsen. Kvantitative undersøkelser er derimot basert på et opplegg med sterk strukturering, det er vanligvis helt fastlagt før datainnsamlingen starter og kan ikke endres i løpet av undersøkelsen. Hensikten blir at alle enhetene i prinsippet skal behandles likt (Ibid.:130).

Vi anser at en kvalitativ metode og bruk av en casestudie vil belyse vår problemstilling på en best mulig måte. Den vil gi oss den fleksibiliteten som er nødvendig for å kunne undersøke relasjonene i internadministrasjonen, og gir oss mulighet til å endre litt på opplegget dersom datainnsamlingen gir oss uventet informasjon. I tillegg kan vi tilpasse undersøkelsesopplegget på litt ulike måter overfor enhetene i undersøkelsen om vi finner det hensiktsmessig.

2.1 Casestudier

Casestudier er en spesiell type studier som begrenser seg til bare en analyseenhet. Casestudier kan ha ulike formål, et slikt formål er å utvikle en helhetlig forståelse av den ene enheten som studeres. Denne enheten betraktes da som unik og vitenskapelig interessant i seg selv, uten at den nødvendigvis betraktes som en del av et større univers. Et annet formål med casestudier er å utvikle begreper, hypoteser eller teorier. Disse casestudiene baserer seg gjerne på teoretisk generalisering til et større univers (Grønmo 2007:90). Formålet med vår casestudie er å studere relasjoner i en kommune, og denne kommunen betraktes da som unik og vitenskapelig interessant i seg selv, uten at vi tar sikte på å utvikle begreper, hypoteser eller teorier.

Casestudier er velegnet når ønsket er å beskrive det spesifikke med et spesielt sted, for eksempel en organisasjon eller kommune. Det er konteksten, det spesifikke ved selve stedet man da ønsker å få informasjon om. (Jacobsen 2005:92).

For vårt prosjekt anså vi at en casestudie med kvalitativ tilnærming, og bruk av uformelle intervjuer ville være mest hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette valget er at kommunestrukturane i dagens to-nivå-kommuner er så forskjellig at det vanskeliggjør, om ikke umuliggjør, bruk av standardiserte spørreskjema med den hensikt å kunne generalisere eventuelle funn. Siden vi ønsker å undersøke den internadministrative strukturen i en kommune, vurderte vi det slik at åpne eller uformelle intervju vil være mest hensiktsmessig med tanke på å fange opp den enkeltes *subjektive opplevelse* av dette fenomenet, og hvordan forholdene er i dag? Dette samsvarer med en hermeneutisk vitenskapsteoretisk posisjon, der konteksten rundt aktørenes opplevelse er viktig. Vi er derfor ikke opptatt av å ”telle” kontaktpunkter og registrere saksgang, men å få få aktørenes egen framstilling av hvordan beslutningsprosessene og relasjonene fungerer i det daglige.

2.2 Uformelle intervjuer

Uformell intervjuing kjennetegnes av at forskeren selv gjennomfører datainnsamlingen i form av samtale med informantene. Gjennomføringen av intervjuingen bør skje på en

fleksibel måte, men vi har på forhånd valgt ut en del temaer som skal inngå i alle samtaler. Hva slags informasjon informantene bidrar med, og hvordan kommunikasjonen mellom oss selv og informantene fungerer, vil påvirke hvordan intervjuet utvikler seg. Vår tolkning og forståelse av svarene underveis i intervjuet vil være med på å utforme nye spørsmål, innsamling og analyse av data vil altså foregå parallelt, slik at vi ikke kan planlegge datainnsamlingen på en detaljert måte (Grønmo 2007:159).

Uformelle intervjuer kan gjennomføres med *en enkelt person* som informant, eller med *flere personer* samtidig. Vi velger å gjennomføre enkeltintervjuer med informantene fra nivå 1, altså toppledelsen i kommunen, og gruppeintervjuer med informantene fra nivå 2. Det spesielle ved gruppeintervju er at vi kan utnytte dynamikken i den innbyrdes samtalen mellom gruppemedlemmene. Forutsetningen for gruppeintervjuer er at gruppens sammensetning må være slik at gruppens medlemmer kommuniserer godt med hverandre, at alle medlemmene er aktive, og at ingen av medlemmene blir dominerende. I tillegg forutsetter gruppeintervjuer at forskeren finner en god balanse mellom åpenhet overfor ulike innspill fra gruppemedlemmene, og styring av samtalen i gruppen som helhet (Ibid.:159-161).

En viktig del av forberedelsene til intervjuene vil være utarbeiding av en intervjuguide. Den skal i grove trekk beskrive hvordan intervjuet skal gjennomføres, med hovedvekt på hvilke tema som skal tas opp med informant(en). Intervjuguiden tar utgangspunkt i studiens problemstilling, og er vår rettesnor for intervjuingen. Den skal være tilstrekkelig omfattende og spesifikk til at vi får informasjon som er relevant for studien, men den skal samtidig være så enkel og generell at intervjuene kan gjennomføres på en fleksibel måte.

I tillegg må vi vurdere hvilken kommunikasjonsform som er mest velegnet i forhold til de ulike informantene. Vi bør orientere oss om hva som kjennetegner informantene, for eksempel deres bakgrunn, miljø og kultur, og hva som preger deres uttrykksmåter og kommunikasjonsformer. Kjennskap til slike forhold styrker vår muligheter til å uttrykke oss på en forståelig måte overfor informantene, og til å oppfatte og fortolke deres utsagn (Ibid.:161-162).

2.3 Beskrivelse av gjennomføring

Vi har valgt å gjennomføre en casestudie av Kristiansund kommune i Møre og Romsdal. Bakgrunnen for dette valget er at Kristiansund har to-nivå-organisering, og var en av de kommunene vi undersøkte i vår bacheloroppgave (Kjersem og Ludviksen 2009), og vi vurderte det derfor slik at vi hadde en viss kjennskap til denne kommunen.

Vi begynte med å studere organisasjonskartet til Kristiansund kommune, og fant at den oppfylte de kriteriene vi hadde til organisasjonsstruktur. Kristiansund kommune har vært organisert etter to-nivå-modellen noen år, og ville derfor ha erfaring med denne modellen i praksis. Etter at vi hadde valgt kommune, sendte vi en forespørsel på e-post hvor vi kort forklarte om prosjektet, og ba om tillatelse til å gjennomføre en casestudie i denne kommunen. Vi fikk positivt svar tilbake, og kommunen ved informasjonsleder tilbød seg å være behjelpelig med å arrangere avtaler og møteplass.

Med utgangspunkt i vår problemstilling og vårt ønske om å få innsikt i hva som skjer når mellomledernivået blir fjernet, ønsket vi å intervjuere personer fra både toppledelsen på nivå 1, og enhetene på nivå 2. Vi vurderte det slik at ved å intervjuere personer fra begge nivåene ville vi kunne få svar på om de hadde sammenfallende synspunkter og opplevelser med to-nivå-modellen, og hvordan modellen ble opplevd og fungere sett fra ulike utkikksposter. Vi ba om å få 3 enkeltintervjuer, med rådmannen og to kommunalsjefer. Den ene kommunalsjefen har hovedansvaret for skoler, barnehager og for Kristiansund opplæringscenter (heretter referert til som skole), og kommunalsjefen med hovedansvar for sykehjem, hjemmetjenester, psykisk helse, bo- og dagtilbud, opptrening, tildeling og interne tjenester (heretter referert til som helse), og to gruppeintervjuer bestående av til sammen 8 resultatenhetsledere, 4 på hvert intervju, fra de samme to sektorene, nemlig skole og helse. Bakgrunnen for dette valget var at vi ønsket å få mest mulig homogene grupper, slik at vi fikk innblikk i subjektive erfaringer, meninger og opplevelser fra ulike, fristilte enheter innenfor en og samme sektor.

Videre utformet vi en intervjuguide med utgangspunkt i vår problemstilling, som skulle brukes under intervjuene. I struktureringen av intervjuguiden startet vi med enkle, interessevekkende spørsmål, så fulgte de litt mer tyngre og kompliserte spørsmålene, for så å avslutte med forholdsvis enkle og ukompliserte spørsmål.

Intervjuene ble gjennomført i uke 10 og 11 i 2011. I uke 10 intervjuet vi først en kommunalsjef, og så de to gruppeintervjuene, hvor 3 av de 4 vi hadde ønsket å ha med til hvert intervju, hadde anledning til å møte. Intervju med rådmannen og den andre kommunalsjefen ble gjennomført i uke 11. Dette ga oss til sammen 5 intervju og 9 informanter.

Vi anså at møterom på rådhuset var en grei arena for alle involverte, da det er et sted de alle er kjent med ville føle seg komfortable på. I tillegg vurderte vi det slik at det ville være et forholdsvis nøytralt sted for enhetslederne å samles, da ingen hadde fordel av å være på "hjemmebane". Før vi startet selve intervjuene, fortalte vi kort om bakgrunnen for intervjuene og selve prosjektet. Her måtte vi vurdere hvor stor grad av åpenhet vi skulle ha. Vi anså alle informantene for å være både ressurssterke og bevisste individer som ville være i stand til kritisk å vurdere både spørsmål og svar, derfor valgte vi å være helt åpne, og tror ikke at det har påvirket resultatet.

Vi forventet at intervjuene ville vare fra 1-1,5 time, derfor hadde vi for egen del et ønske om å kunne bruke lydopptaker for å gjøre det enklere for oss i ettertid. Derfor ba vi om tillatelse fra informantene til dette, før selve intervjuet tok til. Med unntak av en enhetsleder var det ingen som hadde innvendinger. Den nevnte enhetslederen ville vite hva det skulle brukes til og hvem som skulle ha tilgang til opptaket i ettertid. Vi forklarte at det var kun oss selv og vår veileder som ville ha mulighet til å høre på dette opptaket, og da samtykket vedkommende.

Informantene delte velvillig sine erfaringer og synspunkter med oss, og vi fikk mye informasjon og innblikk i hvordan hverdagen deres arter seg. Dette ga oss mye å arbeide videre med. Alle informantene ble spurt om vi kunne få ta kontakt i ettertid om det var uklarheter eller vi ønsket noe utdypet eller klargjort, alle stilte seg positive til dette. Men vi har ikke hatt behov for å benytte oss av det i ettertid.

Etter at vi var ferdig med intervjurundene ble alle intervjuene transkribert. Dette var en tidkrevende prosess, men vi synes likevel at det var nyttig og vel verd den tiden det krevde siden det ga oss god oversikt over vårt datamateriale.

2.4 Etiske vurderinger, validitet og reliabilitet

Utgangspunktet for *forskningsetikken* i dagens Norge har tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og dem det forskes på: informert samtykke, krav til privatliv og krav til å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2005:45).

Når det gjelder informert samtykke, oppsto det en uklarhet. Informantene ble ikke informert om at det var frivillig å møte til intervju, avtalen som ble lagt inn i deres kalender av informasjonslederen i kommunen ble oppfattet som en innkalling av informantene. Dette ble vi gjort oppmerksom på da de møtte til intervju. Vi gjorde det da helt klart at dette var frivillig, men alle valgte å delta i intervjuene likevel. I tillegg ble alle informantene opplyst om prosjektet, hva vi ønsket å undersøke, og hvordan informasjonen skulle benyttes i ettertid.

Vi ser at det allikevel kan ha oppstått en etisk gråsoner på dette punktet, da det vil kunne oppleves vanskeligere å forlate møtelokalet når de først var kommet dit, enn det ville ha vært å si nei takk i utgangspunktet. Samtidig er det her snakk om høyt utdannede og ressurssterke personer som antas å være i stand til å ta egne vurderinger i forhold til hva de ønsker å delta i. Derfor mener vi at kravet om informert samtykke er ivarettatt.

Fare for brudd på privatlivets fred oppstår først og fremst når det er mulig for utenforstående å identifisere enkeltpersoner i et datamateriale. Denne faren er større jo mindre utvalg man opererer med. Dermed er dette spesielt et problem i kvalitative tilnærminger, der man som regel opererer med et lite antall undersøkelsesobjekter (Jacobsen 2005:48). Vi har så langt som mulig forsøkt å anonymisere, men siden dette er en casestudie i en kommune med forholdsvis få informanter, umuliggjør det full anonymitet. Derfor har vi bestrebet oss i å oppnå en høy grad av konfidensialitet. Det er spesielt informantene på nivå 1 som kan være lett gjenkjennelige, men samtidig innehar disse informantene stillinger høyt oppe i den offentlige forvaltningen. Dette mener vi gjør det mindre betenkelig at de muligens kan gjenkjennes, tatt i betraktning at denne studien fokuserte på deres formelle stilling i en offentlig institusjon og ikke var relatert til deres privatliv på noen som helst måte. I tillegg hadde vi fått skriftlig tillatelse av kommunen ved rådmannen til å gjennomføre vår casestudie.

Vi mener at vi har gjengitt resultatene på en korrekt måte, og informantene har også fått mulighet til å uttale seg om sine bidrag, slik at vi ikke har tillagt dem meninger de ikke hadde, og/eller tatt utsagn ut av sin sammenheng.

2.4.1 Anonymitet og konfidensialitet

Anonymitet innebærer at det ikke skal være mulig å koble opplysninger om enkeltpersoners identitet med informasjon. Dette er forholdsvis enkelt i undersøkelser med mange informanter/respondenter, men det kan bli problematisk når man bare har et lite antall. Man må ofte fire på kravene om anonymitet fordi det er umulig å garantere. I slike tilfeller stiller man ofte et krav om konfidensialitet. Dette betyr at det kan være praktisk mulig å identifisere enkeltpersoner, men at de som gjennomfører en undersøkelse, garanterer at personopplysninger ikke blir spredt, eller at de i presentasjonen av resultatene garanterer at det blir satt i verk tiltak for å hindre at andre kan identifisere enkeltpersoner (Jacobsen 2005: 49).

I vår undersøkelse har vi samlet inn informasjon fra kun en kommune, og fra et lite antall informanter. Derfor er det vanskelig å garantere full konfidensialitet. På bakgrunn av det har vi valgt å bruke navnet Kristiansund i minst mulig grad gjennom hele oppgaven, og i analysen så omtaler vi den kun som Kommunen. I tillegg vil rådmannen og de to kommunalsjefene bli omtalt ved funksjon, og ikke navn. Enhetsledere vil kun omtales som enhetsleder enten for skole eller helse. Alle informanter vil konsekvent omtales som han, uavhengig av kjønn.

Det norske språket består av mange ulike dialekter, og våre informanter snakket også ulike dialekter. For enkelthets skyld har vi derfor valgt å gjengi sitatene på bokmål. I tillegg inneholder dialekter og dagligtale mange overflødige småord, og vi har valgt å fjerne disse småordene der de ikke har hatt betydning for helheten eller sammenhengen. Hver enkelt informant ble gitt muligheten til å lese analysen og godkjenne sine sitater og sammenhengen de var satt i, før vi leverte fra oss det ferdige resultatet til HiM, for å sikre at de ikke ble feilsitert eller tatt ut av sin sammenheng. Alle informantene godkjente sitatbruken, men en informant ba om at ett av sitatene ble formulert på en litt annen måte,

noe som har blitt tatt til følge. Omformuleringen hadde ingen innvirkning på verken betydningen av sitatet eller sammenhengen sitatet ble brukt i. Vi håper på denne måten å ivareta konfidensialiteten til hver enkelt informant spesielt, og Kristiansund kommune generelt.

Etter at undersøkelse er ferdig, og resultatet foreligger, vil vi også slette lydopptakene, da disse var godkjent av informantene kun til eget bruk. Vi vil også anonymisere alle transkripsjoner, slik at ingen enkeltpersoner vil være gjenkjennelig.

2.4.2 Validitet og reliabilitet

Når det gjelder *validitet*, definerer Grønmo (2007) at det dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Validiteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevant for problemstillingen. Validiteten er et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen. Validiteten er høyere jo bedre de faktiske data svarer til forskerens intensjoner (Grønmo 2007:221). Vi mener at å gjennomføre en casestudie med uformelle intervju var treffende i forhold til å belyse vår problemstilling. Vi mener at vårt undersøkelsesopplegg ga oss et relevant datamateriale som i stor grad belyste vår problemstilling.

Vi var ute etter å undersøke hva som kjennetegner relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i internadministrasjonen i en to-nivå-kommune. Har vi målt det vi ønsket å måle? Vi ønsket å undersøke de subjektive oppfatninger og erfaringer våre informanter har hatt med to-nivå-modellen etter at den ble innført i 2003. Vi var klar over at det kunne oppstå en undersøkelseeffekt, det at vi som forskere kunne påvirke resultatene. På bakgrunn av det var vi forsiktig med å stille direkte og ledende spørsmål, vi forsøkte så langt det var mulig å stille åpne og litt vide spørsmål ut i fra tema, og heller be informantene om å utdype når det var spesielt interessante svar, eller det oppsto uklarhet fra vår side om informantenes svar.

En annen undersøkelseeffekt som kunne oppstå, da spesielt i forhold til gruppeintervjuene, var om informantene ville føle seg komfortable med å dele sine synspunkter og erfaringer når andre fra samme sektor var tilstede, og i tillegg at de kunne påvirke hverandres svar.

Vi hadde også en ”bekymring” for om vi ville få åpne og ærlige svar, eller om informantene ville vise seg og være lojale overfor ”den offisielle versjonen” i kommunen, vi forventet her at spesielt informantene fra nivå 1 i stor grad ville holde seg til den formelle versjonen.

Vi kan ikke utelukke at vi som forskere har hatt innvirkning på resultatet, men det vi opplevde gjennom alle intervjuene var at alle informantene var overraskende åpne og ærlige, og mer enn villig til å dele sine erfaringer og meninger med oss. I tillegg snakker vi her om personer som er høyt utdannede profesjonsutøvere som også har ledende stillinger innenfor offentlig sektor. Derfor må det være rimelig å anta at de både er vant til og i stand til å gi veloverveide uttalelser. Vi mener at vi gjennom vårt undersøkelsesopplegg fikk belyst vår problemstilling på en god måte, og at våre data er relevante i denne sammenhengen. På bakgrunn av disse vurderingene anser vi derfor at vi har en høy grad av validitet i vårt prosjekt.

Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet. Reliabiliteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data. Påliteligheten kommer til uttrykk ved at vi får identiske data dersom vi bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger av data om de samme fenomenene. I praksis er det ikke alltid mulig å gjennomføre slike gjentatte innsamlinger av data om de samme fenomener, dels fordi mange samfunnsmessige fenomener er i stadig endring, dels fordi en del undersøkelsesopplegg er for komplekse eller for fleksible til at datainnsamlingen kan gjentas på nøyaktig samme måte. Dette gjelder ikke minst ved innsamling av kvalitative data (Ibid.:220).

Vårt prosjekt var en casestudie av en spesifikk kommune, noe som ga oss et øyeblikksbilde av situasjonen i denne kommunen, både organisatorisk og relasjonsmessig. Det at dette er et øyeblikksbilde gjør det vanskelig å skulle kunne gjennomføre en identisk undersøkelse med samme undersøkelsesopplegg på et senere tidspunkt. I tillegg er det også snakk om

informantenes subjektive oppfatninger av dette øyeblikksbildet, noe som gjør det tilnærmet umulig å gjenskape undersøkelsen og få identiske data. Vi mener allikevel at vi har fått pålitelige data fra våre informanter, da våre funn korrelerer med funn fra andre gjennomførte undersøkelser i andre kommuner. Dette gir etter vår mening en høy grad av reliabilitet på vårt prosjekt.

Vi mener at selv om det oppsto en uheldig situasjon når det gjaldt frivilligheten til å delta i undersøkelsen, mener vi at vårt prosjekt ble gjennomført på en etisk forsvarlig måte, og har en høy grad av både validitet og reliabilitet.

3 Teoretisk referanseramme

Utgangspunktet for vår problemstilling er å forstå interne prosesser i en kommune, som i likhet med mange andre tilsvarende organisasjoner, har innført en to-nivå-struktur. Derfor vil vi først redegjøre for kommunebegrepet som både institusjon og organisasjon. Videre vil vi ta for oss forskjellene mellom kommunen som offentlig organisasjon og andre private organisasjoner. Vi mener det er nødvendig å klargjøre hva som ligger i kommunebegrepet, da kommunen er en offentlig organisasjon, og etter vår mening ikke kan sammenlignes direkte med private organisasjoner.

To-nivå-organisering er inspirert av NPM-tenkningen, og vi har derfor valgt å redegjøre nærmere for NPM som reformbølge, og hvordan den ble ”oversatt” til norsk. Dette gir bedre innsikt i hvilken kontekst kommunen befinner seg innenfor, og hvilke faktorer som har vært med på å definere rammene til kommunens handlingsrom.

Selv om vi mener det er forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner, vil det også være likhetstrekk. Vi har derfor også valgt å ta utgangspunkt i generell organisasjonsteori for å forstå kommunens organisasjonsform. Ved hjelp av Mintzbergs konfigurasjonsteorier vil vi vise hvordan disse kan belyse vår case.

Til slutt har vi valgt å redegjøre for maktens karakter og betydning, da makt er et velkjent nøkkelbegrep innenfor organisasjonsteori, og for å forstå organisasjoner må man forstå makt og dens karakter. Synlige og usynlige maktstrukturer i en organisasjon og mellom dens aktører kan ha betydning og påvirke hvordan den valgte organisasjonsmodellen vil fungere i praksis.

3.1 Kommunen som institusjon

Kommuneinstitusjonen løser mange oppgaver og legger beslag på store ressurser. Som borger kommer man i kontakt med kommunen i alle faser av livet. Mange tilbringer sine første barneår i en kommunal barnehage. Deretter følger skolegang i en kommunal grunnskole. Mange, som for eksempel sykepleiere og lærere tilbringer det meste av

yrkeslivet i en kommunal virksomhet. Selv de som jobber innenfor privat sektor vil også ha løpende kontakt med kommunen ved bruk av kommunale tjenester, som for eksempel søknad om byggetillatelse, barnehageplass til barn osv. I tillegg vil de fleste lønntakere og de med formue eller eiendom bidra som skatteyttere og slik være med å finansiere kommunens virksomhet. Etter hvert som man blir eldre vil man i økende grad bli avhengig av den kommunale hjemmehjelpen og kommunehelsetjenesten, før man til slutt blir stedt til hvile på en kommunal kirkegård. Dette gir en forståelse av hvilken sentral rolle kommuneinstitusjonene har i samfunnet, og forklarer hvorfor kommunene står for ca 22% av sysselsettingen av den yrkesaktive befolkningen, og at kommunale inntekter representerer ca 15% av BNP (Hagen og Sørensen 2006:13).

Hagen og Sørensen (2006) definerer kommunen slik: Med en kommune menes en offentlig myndighet med tre kjennetegn:

- Kommunen har ansvaret for et geografisk avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser
- Kommunen har ansvaret for løsningen av en eller flere offentlige oppgaver
- Kommunen styres av lokalbefolkningen gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av representantene til en forsamling

Kommuner er altså subnasjonale organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati. Definisjonen avgrenser kommunene fra andre organisasjoner, slik som private og frivillige organisasjoner, og fra andre offentlige organisasjoner. Når det gjelder de offentlige organisasjonene, er det viktig å skille kommunesektoren fra den statlige regionale forvaltningen og den statlige lokalforvaltningen. I hvilket forvaltningsnivå oppgavene skal utføres i bestemmes blant annet av om man ønsker lokal variasjon eller standardiserte ytelser. Ønsker man lokal variasjon i ytelsene legges oppgavene som regel til kommuner og fylkeskommuner, mens ønsker om standardisering leder til statlige løsninger (Ibid.:14).

Kommuner kan beskrives ut fra ulike perspektiver og ståsteder. De er for det første politiske institusjoner, og utgjør sammen med staten og fylkeskommunene det offentlige styringsverket. Kommunene er også organisasjoner med felles kjennetegn med andre

organisasjoner i samfunnet. Dette gir grunnlag for å beskrive og forstå kommunene ved hjelp av organisasjonsteoretiske begreper og tilnæringsmåter.

Kommunal organisering omfatter blant annet to forhold, det første de institusjonelle ordningene som regulerer forholdet mellom staten og kommunene. Dette forholdet definerer de kommunale rammebetingelsene. Det andre forholdet omfatter formene for organisering internt i kommunene. Intern organisering omfatter de lokale systemene for politisk styring, administrativ ledelse og produksjon av offentlige goder (Ibid.:15).

Kommunebegrepet blir oftest forstått som en geografisk avgrenset politisk administrativ enhet innenfor det offentlige styringsverket (Østerud et al. 2004:121). Kommunene har i etterkrigstiden spilt en svært sentral rolle i oppbyggingen av vår velferdsstat. Gjennom kommuneinstitusjonen kommer tanken om lokalt selvstyre til uttrykk både som et ønske om frihet *til* å ta på seg oppgaver og frihet *fra* inngrep og pålegg (Christensen et al. 2005:182-185).

På generelt grunnlag kan det sies at kommuneadministrasjonen er et iverksettingsorgan for politiske vedtak og et rådgivningsorgan for de politisk valgte representantene, og slik sett formelt står ansvarlig overfor de politisk valgte styringsorganer. Dette innebærer at administrasjonen plikter å utføre de oppgavene de blir pålagt, og må i prinsippet dokumentere i hvor stor grad de har maktet å utføre oppgavene (Bukve og Offerdal 2002:155).

Endringen i kommuneloven i 1992 tok sikte på å øke ansvarligheten til administrasjonen ved å styrke det hierarkiske ansvarsprinsippet. Den tok også utgangspunkt i det klassiske skillet mellom politikk og administrasjon, som i følge dette skillet klart må holdes fra hverandre. Administrasjonen skal ikke drive med politikk og politikerne skal ikke administrere. Utgangspunktet i loven var at det var mulig å få til et slikt skille i praksis. Det hierarkiske ansvarsprinsippet har imidlertid vist seg å være et ideal som har vært vanskelig å realisere (Bukve og Offerdal 2002:158).

Et annet skille er mellom de rent tjenesteytende oppgavene og de administrative oppgavene (Johnsen et al. 2000:361). Tjenesteytende oppgaver er i all hovedsak arbeidet med iverksetting av innholdet i offentlig politikk, for eksempel det arbeidet som utføres av

lærere, leger, sosialarbeidere og lignende. Det er i administrasjonen at rammene for rutiner og prosedyrer for tjenesteytingen blir utarbeidet, saker som skal behandles politisk utredes, samt at de konkretiserer politiske vedtak. Administrasjonen sto i 2006 for 7% av kommunens utgifter (Jacobsen 2009:52). Det er altså administrasjonens ansvar og oppgave å sørge for at den kommunale organisasjonen fungerer. Det betyr at den både skal sørge for koblingen mellom administrasjon og politikk på den ene siden og mellom tjenesteytende og administrative oppgaver på den andre.

Grunnlaget for kommuneinstitusjonen er formelt sett nedfelt i formannskapslovene av 1837, som etablerte lokale styringsorgan og ga dem selvstendig kompetanse (Rønhovde og Gjerde 2006:36). Siden Norge er en enhetsstat baserer kommunene derfor sin virksomhet på avledet statsmakt, det vil si at all myndighet er delegert fra staten. Kommunene ble etablert som egne rettssubjekt og er således ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Kommunens myndighet er negativt avgrenset, det betyr at kommunen skal utføre de oppgaver og plikter den blir pålagt av staten, ut over det står den fritt til å løse de oppgaver den ønsker så lenge disse ikke ved lov er tillagt andre organ.

Det er to historiske begrunnelser for kommuneinstitusjonens legitimitet, nemlig frihet og demokrati/ deltagelse (Hanssen et al. 2005:163). I tillegg kommer en tredje verdi, effektivitetsverdien, som kom til fordi noen må stå ansvarlig for tjenestetilbudet i lokalsamfunnet. Hvis ikke kommunene hadde stått som produsent av velferdsgoder og tjenesteyting ville det vært behov for et annet lokalt eller regionalt organ som tok seg av det.

Før endringen av kommuneloven i 1992 åpnet for annen organisering av kommunene enn den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, var kommunene organisert etter etats- eller sektormodellen, det vil si en hierarkisk modell med flere nivåer (Hanssen et al. 2005:190). Den administrative delen av organisasjonen og de politiske hovedutvalgene hadde de samme virkeområdene, de var parallelle. Dette førte til at den enkelte etat bygde opp sin egen faglige ekspertise på felt som for eksempel økonomi, personalforvaltning og planlegging. Styrken ved en slik organisering er at det gir de ansatte i administrasjonen høy kompetanse innenfor sitt fagområde, og politikerne fikk tilsvarende innsikt i sine beslektede utvalgsområder.

Revisjonen av kommuneloven i 1992 er den mest gjennomgripende som er gjennomført siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Lovendringen gjaldt både forholdet mellom kommune og stat og styringsorganene i kommunene. Tidligere var kommuneloven tuftet på ideologien om kommunalt selvstyre, mens dette begrepet ble i den nye loven erstattet med, som det står i §1 (formålsparagrafen) i kommuneloven

”et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre” og ”en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap” (Bukve og Offerdal 2002:9).

På denne måten ble kommunene formelt innordnet og underordnet felles statlige målsettinger. Målstyringstanken ble her den nye strategien for integrasjon mellom kommune og stat, hvor staten skal fastlegge målsettingene og kommunene skal stå for gjennomføringen av disse på lokalt nivå (Ibid.:9-10).

Kommuneloven av 1992 ga kommunene selv ansvaret for å utforme kommunens organisering på en mest mulig hensiktsmessig måte, og dette har ført til at det har skjedd en rivende utvikling og kreativitet innenfor kommunal organisering. Kommunene organiserer seg ulikt, ofte også innenfor en og samme kommune. Her kan ulike sektorer ha ulik organisering alt etter hensiktsmessighet (Hanssen et al 2005:196). Kommuneloven som reform initierer i liten grad obligatoriske endringer for organisering av kommunene, men kan heller ses som en katalysator for nye ideer om organisering og styringsinstrumenter (Bukve og Offerdal 2002:27).

Det er disse endrede rammebetingelsene for kommunal organisering som har gjort det mulig å innføre og adoptere elementer av reformbølgen NPM til kommunalforvaltningen, og som danner konteksten for våre problemstillinger knyttet til mulige endringer i kommunenes interne administrasjon.

3.2 Forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner

Man har gjennom hele livet kontakt med ulike organisasjoner, og selv om noen hevder at organisasjoner i utgangspunktet er like, er det også de som hevder at det er fundamentale forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner. Hovedelementene i argumentasjonen til de som hevder det er fundamentale forskjeller på alle viktige områder er for det første at offentlige interesser skiller seg fra private interesser ved at det må tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier. Mange ulike hensyn må avveies mot hverandre. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet tillegges en helt annen vekt i offentlige enn i private organisasjoner. For det andre er argumentet at ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn overfor spesielle grupper. For det tredje kreves det en større vekt på åpenhet, innsyn, likebehandling og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner (Christensen et al. 2006:14).

Mot denne retningen står en organisasjonsteoretisk tradisjon som avviser at offentlige organisasjoner fundamentalt skiller seg fra private organisasjoner. Denne tradisjonens ambisjon er å bygge modeller og utvikle innsikter som er allmenne og gyldige for alle typer organisasjoner. Dermed blir ulikhetene mellom offentlige og private organisasjoner avvist. Denne allmenngyldige retningen i organisasjonsteori understreker at variabler som størrelse, oppgaver og teknologi kan påvirke organisasjoner i større grad enn om de er offentlige eller private. De siste 20 års reformprogrammer i offentlig sektor, under merkelappen NPM, samsvarer godt med denne retningen. NPM nedtoner forskjellene mellom offentlig og privat sektor, og framhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private organisasjoner med stort utbytte kan overføres til offentlige organisasjoner. Her har man altså to doktriner som utfordrer hverandre (Ibid.:14-15).

Enkelte advarer mot et altfor enkelt skille mellom offentlige og private organisasjoner. Den amerikanske organisasjonsforskeren Barry Bozeman (1987) understreker at "*All Organizations are Public*", og hans ambisjoner var å bygge bro mellom offentlige og private organisasjonsteorier. Han argumenterer for at alle organisasjoner i varierende grad er underlagt politisk autoritet og påvirkning, og ytre statlig kontroll, og advarer mot stereotyper i diskusjonen om offentlige og private organisasjoner.

Utviklingen den senere tiden preges av at de klare grensene mellom offentlig og privat sektor brytes ned på visse felter, og at det blir flere organisasjoner i skjæringsflaten mellom offentlig og privat virksomhet, noe som innebærer at man får blandingsformer, hybrider eller bastarder, i grenseområdet mellom det offentlige og det private. Organisasjoner kan være offentlige langs noen dimensjoner og private langs andre dimensjoner. Man kan for eksempel skille mellom organisering/personell, finansiering og produksjonsutstyr. Andre relevante dimensjoner for hva som privatiseres er i hvilken grad organisasjonen underlegges offentlig regulering, og i hvilken grad eierskapet er i offentlig eller privat regi. Når grensene mellom offentlig og privat sektor utvannes og brytes ned, blir det også vanskelig å avgrense distinkte offentlige organisasjoner fra private organisasjoner (Ibid.:15-16). Eksempler på dette er kommunale foretak og offentlig/privat samarbeid.

I tillegg til denne grensedragningsproblematikken er det også vanskelig å avgrense hva som menes med *en* organisasjon i offentlig sektor. Bakgrunnen for dette er at offentlige organisasjoner er innvevd i hverandre i et hierarki, noe som gjør det vanskelig å vite hvor den ene organisasjonen stopper og den andre begynner. Man opererer vanligvis med individer som medlemmer i formelle organisasjoner, men mange offentlige organisasjoner er meta-organisasjoner i den forstand at de har andre organisasjoner som medlemmer.

Organisasjonsmønstret i offentlig sektor kan ses på som en kinesisk eske, hvor organisasjonene inngår i hverandre. Det dannes et temmelig forskjellig bilde alt etter hvilket nivå man fokuserer på, enten det for eksempel er en lokal enhet som en skole på det laveste nivået, eller på overordnet nivå som etater, grupper av organisasjoner eller departementsområder. Å avklare hvor organisasjonens grenser går i offentlig sektor er ikke uproblematisk.

Den senere tids forvaltningspolitikk opererer i økende grad med et organisasjonsbegrep som forutsetter at det er mulig å avgrense hver enkelt organisasjon fra andre organisasjoner, å spesifisere den enkelte organisasjonens mål, og å avlese dens resultater. Det faktiske organisasjonsmønstret går derimot i en annen retning, med økende innslag av nettverksstruktur på tvers av de ulike organisasjonene. På grunn av dette blir grensene mellom organisasjonene mer uklare, med tilhørende problemer med å spesifisere klare mål

for hver enkelt organisasjon, og å identifisere dens resultater fra andre organisasjoners ytelser (Ibid.:16-17).

Det man kan tolke ut ifra dette er at de ulike teoretiske posisjonene strides om hvorvidt offentlige og private organisasjoner kan forstås ut i fra de samme teoretiske perspektiver, og på tross av betydelige gråsoner så vil vi, i likhet med Christensen et al. (2006) ha som utgangspunkt at offentlige organisasjoner er distinkte og skiller seg fra private organisasjoner. I følge Christensen et al. skiller offentlige organisasjoner seg fra private organisasjoner hovedsaklig på tre områder. Disse er:

1. Offentlige og private organisasjoner skiller seg fra hverandre ved at offentlige organisasjoner har en folkevalgt ledelse. Dette betyr at offentlige organisasjoner inngår i en parlamentarisk styringskjede som stiller dem overfor helt andre utfordringer enn private organisasjoner.
2. Offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner i det at de er *multifunksjonelle*. Det betyr at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessen, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet.
3. De fleste offentlige organisasjonene skiller seg fra private organisasjoner ved at de ikke opererer på et økonomisk frikonkurransemarked. Selv om økt fristilling, selskapsdanning og konkurranseutsetting har økt innslaget av marked og markedslignende ordninger for mange offentlige organisasjoner, er ett av argumentene for at man har behov for offentlige organisasjoner at markedet har begrenset kapasitet til å håndtere visse typer problemer som krever offentlige inngrep. En viktig oppgave for staten er altså å korrigere eller motvirke problemer som skapes av markedet, eller som markedet ikke er i stand til å håndtere (Ibid.:17-19).

Videre i oppgaven vil vi nå redegjøre nærmere for NPM som reformbølge, og hvordan den ble "oversatt" til norsk. Dette gir bedre innsikt i hvilken kontekst kommunen befinner seg

innenfor, og hvilke faktorer som har vært med på å definere rammene til kommunens handlingsrom.

3.3 New Public Management³

Innledningsvis redegjorde vi for managerialismen og viste til at den innenfor offentlig sektor blir omtalt som New Public Management. NPM legger opp til organisasjonsformer som understreker likheten mellom offentlig og privat sektor, og ordninger som øker forvaltningens valgmuligheter og autonomi slik at de kan drive mest mulig effektiv forvaltning. Dette i motsetning til tradisjonell offentlig forvaltning som la vekt på å avgrense forvaltningens skjønnsutøvelse for å sikre størst mulig forutsigbarhet og politisk lojalitet. Mens forvaltningsapparatet skal balansere mellom motstridende hensyn som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser, er NPM mer endimensjonal siden den har sitt fokus på kostnadseffektivitet. Nå er det ikke slik at NPM er en enhetlig reformbevegelse, elementene i reformen peker i ulike retninger og det er spenninger mellom disse elementene.

Selv om hovedfokuset er på økonomiske hensyn prøver man også å oppnå både mer kontroll og mer autonomi. NPM som reformbevegelse er kompleks, men er det allikevel noen elementer som skiller seg ut. Disse er (Christensen et al 2005:98-99):

Oppdeling av homogene (enhetlige) forvaltningsorganisasjoner gjennom

- differensiering eller spesialisering både horisontalt og vertikalt, dette inkluderer også fristilling og endring i tilknytningsformer
- Den vektlegger profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner, hvor ledere får mer autonomi og selv kan velge virkemidler og ressursbruk lokalt.
- Mål- og resultatstyring, resultatrapportering, incentiv- og sanksjonssystemer samt endringer i personalpolitikken med økt vekt på kontrakter, differensiert lønnsystem og mer bruk av midlertidige ansettelser.

³Redegjørelsen bygger på framstillingen i vår bacheloroppgave, Kjersem og Ludviksen (2009).

- Økt konkurranseeksponering som markerer et skille mellom de som produserer og de som bestiller tjenester, konkurranseutsetting og hel- og delvis privatisering av offentlige tjenester. Dette skaper mer markedslignende forhold mer likt det private næringsliv.
- Mer serviceorientert med økt fokus på servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Kostnadskutt og budsjettdisiplin.

Spissformulert kan man hevde at denne type reformer, som henter sin inspirasjon fra det private næringsliv, vil at markedet skal disiplinere politikken og ikke omvendt. Dette er generelle trekk ved NPM som reformbølge, og i Norge er det spesielt to trekk som har gjort seg gjeldende, nemlig mål- og resultatstyring (heretter MRS) og organisasjonsstrukturell fristilling (Ibid.:100).

3.3.1 Hvordan NPM ble oversatt til norsk

NPM har for Norge sin del vært mer preget av samarbeid enn av konfrontasjon. Det vil si at effektivitetshensynet i denne reformen ikke fortrenger de tradisjonelle hensynene knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, men er mer å regne som et supplement. Det kan dermed synes som managementelementene har fått større gjennomslag enn markedselementene.

MRS var i utgangspunktet ment å øke kostnadseffektiviteten, utvikle en mer resultatorientert forvaltningskultur, bedre den politiske styringen, styrke den administrative kontrollen, øke de utøvende organenes autonomi og bedre tjenestene og servicen for brukere og klienter (Ibid.:100). Utviklingen det siste tiåret viser derimot at MRS har blitt et stort og komplisert kontrollorientert system, noe man i utgangspunktet ønsket å unngå. Det har også vært vanskelig å få dette systemet til å virke som et rent effektivitetsorientert incentiv- og sanksjonssystem på grunn av den sterke egalitære (likhets-) kulturen i Norge. Dette kan forklares ved reformens obligatoriske karakter og press fra reformorienterte ledere, men minst like viktig er det at reformen er blitt modifisert og tilpasset forvaltningens etablerte arbeidsformer. Denne ”redigeringen” av idealmodellen har ført til

at etablerte styringsmodeller ikke har blitt fortrenget, men heller supplert og modifisert. Dette har resultert i økt kompleksitet i forvaltningen. Resultatet har derfor blitt et kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring (Ibid.:104).

Det andre trekket som har gjort seg gjeldende i Norge, organisasjonsstrukturell fristilling, står overfor det samme dilemmaet som MRS, nemlig balansegangen mellom frihet på den ene siden og styring på den andre siden. Det grunnleggende demokratiske dilemmaet er hvor stor grad av autonomi de ulike virksomhetene skal få, slik at de blir i stand til å drive på en mest mulig kostnadseffektiv måte, uten at den politiske ledelsen mister muligheten for styring og kontroll (Ibid.:105).

NPM er ikke entydig når det kommer til styringen av de offentlige virksomhetene. De økonomiske ideene bak NPM ser på den ene siden på de politiske og administrative lederne med stor skepsis. Politikerne blir sett på som representanter for et effektivitetstap. I det ligger at man ikke helt kan stole på dem, de tenker for mye på gjenvalg og lover for mye for å oppnå det. De administrative lederne på sin side er mest opptatt av sine egne enheter og programmer for å få vekst i sine enheter. Derfor bør de offentlige ledernes makt og posisjon svekkes gjennom kontraktsordninger og markedsløsninger.

På den andre siden kan man ikke stole på at ordningen med delegert myndighet og markedsløsninger alltid fungerer etter intensjonene, derfor har man utstyrt lederne med ulike kontrollmekanismer som de har ansvar for. Dette todelte synet på styring innenfor NPM reflekteres i at man ønsker å fremme sentral styring og kontroll, og samtidig delegerer og gir ledere på lavere nivå et større handlingsrom (autonomi). Dette er nettopp det som er paradokset med NPM, en reform som i utgangspunktet skulle føre til mindre byråkrati, har vist seg å skape et kontrollbehov som på mange måter krever et like stort eller større byråkratisk apparat som ved den tradisjonelle organiseringen (Christensen et al 2005:105-106). Oppnår man da å bli en mer kostnadseffektiv kommune hvis kontrollbehovet fører til et større administrativt apparat?

Hovedprinsippet med de strukturelle omstillingene som er basert på NPM, er at man ikke skal ha overlappende funksjoner, man skal skape spesialiserte organisasjonsenheter for hver enkelt funksjon eller oppgave. Dette kan man gjøre ved horisontal oppdeling av

intern-/sentraladministrasjonen, med et klarere skille mellom de ulike rollene som eier, regulator, bestiller, kontrollør og finansieringsaktør, eller man kan gjøre det ved vertikal differensiering. Vertikal differensiering kan skje gjennom delegering og differensiering innenfor samme organisasjonsform, såkalt indre fristilling eller gjennom at forvaltningsorganer endrer sin organisasjonsform til ulike selskaps- og foretaksformer, såkalt ytre fristilling (Christensen et al 2005:106). Det vil si at man skiller klarere mellom rollene i administrasjonen og de utførende, tjenesteytende og produserende oppgavene, noe som kan forklare hvorfor to av tre kommuner høsten 2009 hadde valgt å organisere sin virksomhet etter to-nivå-modellen (Agenda Kaupang 2010:7), da dette må sies å være i tråd med intensjonene bak kommuneloven av 1992.

I tillegg til dette har et annet moment i NPM fått økt omfang i Norge de senere år, nemlig konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Dette er en viktig del av NPM, og fokuserer på tjenesteyting, brukerorientering og markeder. Denne problematikken har vært særlig relevant for det kommunale nivået. Hovedbegrunnelsen for å konkurranseutsette kommunale tjenester er at det skal bidra til økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet på tjenestene. Ressursene vris fra administrasjon til tjenesteyting. Dette kommer til uttrykk på ulike måter, som for eksempel utkontraktering, ved bruk av ”bestiller-utførermodellen”, ”benchmarking” eller ved å la pengene følge brukeren. Dette medfører at private bedrifter konkurrerer både seg i mellom og med offentlige virksomheter om kontrakter for å utføre offentlige tjenester. Noen eksempler på slike tjenester er skoler, barnehager, renhold, renovasjon osv (Christensen et al 2005:108-109). Dette betyr at brukere av offentlige tjenester står friere i sitt valg av tilbyder, noe som også har vært et av hovedpoengene hos forkjemperne av NPM-modellen.

Vi har nå redegjort av hvordan den ”norske” varianten av NPM ser ut. Mye av litteraturen om konsekvensene av NPM handler om det statlige nivå, og det ble derfor en utfordring å finne relevant litteratur som beskrev konsekvensene av de NPM-initierte reformene på kommunalt nivå. Det kan synes som om konsekvensene av to-nivå-organisering og mål- og resultatstyring på kommunalt nivå i liten grad er gjort til gjenstand for systematisk forskning (Aarseth 2009).

3.4 Hvordan skal organisasjoner utformes?

Gjennomgangen viser at både reformer, som for eksempel kommunelovsendringen, og ideologiske strømninger setter de tradisjonelle organisasjonsformene (byråkratiet) under sterkt press. De nye strukturelle forbildene - ”flat & short” - kan forstås ved hjelp av organisasjonsteoretiske perspektiver.

Organisasjonsteori kan ses på som et verktøy som kan hjelpe oss til å identifisere og forstå ulike organisasjonsformer, få kjennskap til betingelser for- og konsekvenser av utforming, opprettholdelse og endring av ulike organisasjonsformer. I tillegg kan organisasjonsteori som verktøy være til hjelp for å vurdere de normative grunnlagene for ulike organisasjonsformer (Hatch 2006:21).

Mange organisasjonsteoretikere mener at organisasjonsteori alltid har vært og alltid vil være sammensatt og mangeartet på grunn av alle de ulike fagområdene det hentes inspirasjon fra, og fordi organisasjoner ikke kan forklares ved hjelp av en enkelt teori. Kildene organisasjonsteorien henter inspirasjonen fra, spenner fra naturvitenskap og samfunnsvitenskap til kunst og humaniora. Selv om det er en viss kronologi i utviklingen av nye perspektiver, vil det være feil å tro at nyere perspektiver avløser eldre. Perspektivene vil snarere akkumuleres og vil over tid påvirke hverandre, etter hvert som organisasjonsteoretikerne tar til seg stadig flere av de ideene innenfor dette studieområdet. Mangfoldet av teorier og perspektiver innenfor organisasjonsteori blir ofte grunnlagt ved å henvise til at organisasjoner i seg selv er komplekse. Det komplekse og mangeartede ved organisasjoner medfører et behov for å se organisasjoner gjennom ulike perspektiver (Hatch 2006: 18-22).

Organisasjoner utfører mange av de oppgavene man tar for gitt i samfunnet, både populære og upopulære oppgaver. Det er gjennom organisasjoner at individer kan samarbeide om å oppnå spesifiserte mål. Talcott Parsons hevdet at utviklingen av organisasjoner er hovedmekanismen som i et svært differensiert samfunn gjør det mulig ”å få ting gjort”, altså å oppnå mål som er utenfor rekkevidden for ett enkelt individ (Douma og Schreuder 2008:46). Hatch (2006) beskriver en organisasjon som et samspill mellom teknologi, sosial struktur, kultur og fysisk struktur, som er innleiret i og samtidig medvirker til å danne omgivelsene. I en organisasjon vil teknologi, sosial struktur, kultur og fysisk struktur

overlappe hverandre i en innbyrdes sammenheng. I tillegg er de innleiret i sine omgivelser, noe som i stor grad både påvirker og blir påvirket av organisasjonen (Hatch 2006:30). Organisasjoner er med andre ord det viktigste koordineringsmiddelet for kollektiv handling (Douma og Schreuder 2008:46).

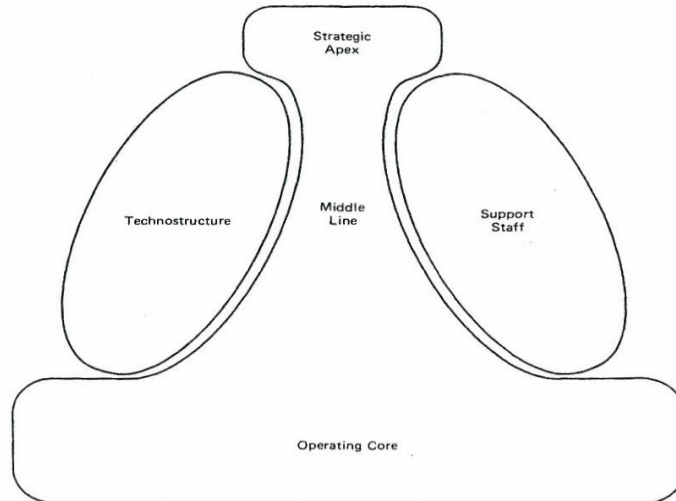
Et universelt trekk ved alle organisasjoner er at det finnes en arbeids- og autoritetsfordeling. En forutsetning for god ressursutnyttelse og måloppnåelse er at en organisasjons struktur medfører stabilitet og pålitelighet i det arbeidet som utføres. Det kan påstås at en organisasjons fundament er arbeidsdeling. Ved at arbeidet fordeles oppstår et behov for koordinering, og koordineringsmåte, -nivå og -oppgaver samt ansvar og myndighet til å utføre dette tildeles bestemte personer. Når arbeidet og koordineringsmakten er blitt fordelt, oppstår det en struktur (Andersen og Abrahamsson 1996:57).

En organisasjonsstruktur kan også sies å være en organisasjons arkitektur som bestemmer hvordan organisasjonen ser ut. Det vil si at organisasjonsstruktur kan sammenlignes med en bygning designet for at mennesker skal leve og fungere både innenfor og utenfor den. Akkurat som et hus skal være tilpasset det som skal finne sted i huset, ønsker man også at organisasjonsstrukturen skal være tilpasset det som skal skje i organisasjonen. På samme måte som en arkitekt tegner et hus, så tegner man ofte organisasjonsstrukturen, i et organisasjonskart. Et organisasjonskart kan sammenlignes med en arkitekttegning av de ytre fasadene på et hus. Det sier lite om hvordan det enkelte rom ser ut, da må man ha mer detaljerte tegninger. Slike detaljerte tegninger finner man også i organisasjonsstrukturen, da i form av oppgavebeskrivelser, stillingsbeskrivelser, rutiner og regelverk, samt mye mer (Jacobsen og Thorsvik 2007:62-63).

Som vi nevnte i begynnelsen av dette kapitlet, er kommuner organisasjoner med visse særtrekk. Vi vil derfor først redegjøre for Mintzbergs konfigurasjonsteorier, før vi ved hjelp av disse teoriene belyser hvordan og hvorfor disse nye organisasjonsformene, nærmere bestemt to-nivå-modellen, påvirker kommunen som organisasjon.

3.5 Konfigurasjonsteori

Henry Mintzberg (1979) regnes som en klassiker innenfor konfigurasjonsteori. Han utviklet en grunnmodell, og argumenterer for at alle organisasjoner i varierende grad består av fem hoveddeler. I sin enkleste form kan grunnmodellen framstilles slik:



Figur 3. *The Five Basic Parts of Organizations*. (Kilde: Mintzberg 1979:20).

Den operative kjernen (the operating core) i en organisasjon består av de medlemmene som utfører det grunnleggende arbeidet direkte relatert til å produsere varer og tjenester.

Den operative kjernen utfører fire primære funksjoner:

1. Å sikre *inputs*, for eksempel råvarer, til produksjonen
2. Den transformerer inputs (råvarer) til *outputs* (foredlete produkter)
3. Den distribuerer de ferdige produktene
4. De gir direkte støtte til input, transformasjon og output-funksjonene, for eksempel ved å utføre vedlikehold av maskineri og kontroll av vareflyten i organisasjonen

Siden de andre delene av organisasjonen søker å beskytte den operative kjernen vil man på generelt grunnlag kunne hevde at den operative kjernen er sterkest standardisert. Hvor sterkt vil selvfølgelig avhenge av hvilket arbeide som blir utført. Den operative kjernen er hjertet i enhver organisasjon, den delen som produserer de essensielle verdiene som holder liv i organisasjonen. Men med unntak av de aller minste, trenger organisasjoner å bygge

administrative elementer. De administrative elementene består av den strategiske ledelsen eller toppledelsen (the strategic apex), mellomledelse (the middle line), teknostrukturen eller analysestaben (the technostructure) (Ibid.:24).

Den strategiske ledelsen eller toppledelsen finner man i den andre enden av organisasjonen. Her finner man de personene som har det overordnede ansvaret for organisasjonen, altså administrerende direktør og andre i toppledelsen. Den strategiske ledelsen er ansvarlig for å sikre at organisasjonen utøver sin misjon på en effektiv måte. I tillegg skal den strategiske ledelsen sørge for at behovene til de personene som kontrollerer eller på andre måter har makt over organisasjonen blir møtt. Dette innebærer tre ansvarsområder:

1. Det første ansvarsområdet er direkte overvåkning. I den grad en organisasjon velger å bruke denne koordineringsmekanismen, vil det være toppledelsen og mellomledelsen som har påvirkningskraft. Selve essensen av direkte overvåkning innebærer å sikre at hele organisasjonen fungerer mest mulig problemfritt som en enkelt enhet. Men det krever mer enn direkte overvåkning for å lede en organisasjon.
2. Det andre ansvarsområdet i den strategiske ledelsen involverer ledelse av organisasjonens grenser og dens forhold til omgivelsene den opererer innenfor.
3. Det tredje ansvarsforholdet relaterer seg til utviklingen av organisasjonens strategi.

Generelt sett tar den strategiske ledelsen det videste, og som et resultat det mest abstrakte, perspektivet av organisasjonen. Arbeid på dette nivået er ofte kjennetegnet av et minimum av repetisjon og standardisering, stor grad av skjønn og relativt langvarige beslutningsprosesser. Gjensidig tilpasning er den foretrukne koordineringsmekanismen blant ledere i den strategiske ledelsen (Mintzberg 1979:24-26).

Mellomledelsen er i følge Mintzberg (1979) lenken mellom toppledelsen og den operative kjernen, og består av mellomledere med formell autoritet. Denne lenken består av seniorledere rett under toppledelsen og ned til formenn eller arbeidsledere som har direkte autoritet over arbeiderne og er legemliggjøringen av den koordineringsmekanismen som

Mintzberg kaller direkte overvåkning. Hva gjør så alle disse mellomlederne? Hvis toppledelsen har det overordnede ansvaret, og den operative kjernen står for produksjonen, hvorfor har man da behov for alle disse mellomlederne? Et opplagt svar er at hvis en organisasjon er stor og avhengig av direkte overvåkning som koordineringsmekanisme kreves det mellomledere. I teorien skal toppledelsen kunne overvåke alt og alle, men i praksis så krever direkte overvåkning nær personlig kontakt mellom ledere og arbeidere, med det resultat at det er en grense for hvor mange arbeidere en enkelt leder kan overvåke. Små organisasjoner derimot, kan greie seg med en leder (på toppledernivå), mens større organisasjoner vil ha behov for et mellomledernivå.

Derfor vil en hierarkisk organisasjonsstruktur bli bygd, fra formenn som har ansvar for et visst antall arbeidere og danner enheter, via mellomledere som har ansvar for et visst antall slike enheter. Slik bygger man videre oppover til alle enhetene kan samles under en enkelt leder i den strategiske toppledelsen (administrerende direktør), og slik formes hele organisasjonen. I et slikt hierarki vil mellomledere utføre mange ulike oppgaver i flyten av direkte overvåkning både over og under ham. Generelt kan det hevdes at mellomlederen utfører alle de lederoppgaver en administrerende direktør har, men innenfor konteksten av sin egen enhet (Ibid.:26-29).

I teknostrukturen eller analysestaben finner man analytikerne som tjener organisasjonen ved å påvirke andres arbeid. Disse analytikerne er flyttet bort fra de utførende arbeidsprosessene, de kan bidra til å utforme, planlegge, endre eller lære andre hvordan det skal gjøres, men de gjør det ikke selv. Derfor er teknostrukturen effektiv kun hvis den kan bruke sine analytiske evner til å gjøre andres arbeid mer effektivt. Hvem er det så som utgjør teknostrukturen? Her finner man analytikere som er opptatt av adaptasjon, altså de som har som oppgave å endre eller tilpasse organisasjonen i takt med endringer i omgivelsene.

Man finner også analytikere som er opptatt av å kontrollere, stabilisere og standardisere aktivitetsmønstrene i organisasjonen. Kontrollanalytikerne sørger for standardisering i organisasjonen, noe som vil redusere behovet for direkte overvåkning, som igjen vil kunne gi mindre behov for ledelse. Man kan skille mellom tre typer av kontrollanalytikere som korresponderer med tre former av standardisering.

1. Arbeidsstudieanalytikere, som for eksempel ingeniører, som standardiserer arbeidsprosesser.
2. Planleggings- og kontrollanalytikere, som for eksempel planleggere, budsjettanalytikere og regnskapsførere, som standardiserer outputs.
3. Personalanalytikere, som for eksempel opplæringsansvarlige og rekrutterere, som standardiserer kunnskaper, ferdigheter og evner.

I en fullt utviklet organisasjon vil teknostrukturen opptre på alle nivåer i hierarkiet. Mens analytikerne eksisterer for å standardisere andres arbeid, kan det virke som deres eget arbeid blir koordinert ved bruk av gjensidig tilpasning med andre (Mintzberg 1979:29-31).

Støttestrukturen er den siste hoveddelen i Mintzbergs grunnmodell. Ser man på organisasjonskartet til nesten hvilken som helst stor organisasjon vil man finne et stort antall av enheter, alle spesialisert, som eksisterer for å gi støtte til organisasjonen utenfor den operative arbeidskjeden. Disse enhetene utgjør støttestrukturen. Ingen av disse enhetene er en del av den operative kjernen, heller ikke som direkte støtte, men de eksisterer for å gi indirekte støtte til de andre delene i organisasjonen. Disse støttefunksjonene er svært forskjellig fra de man finner i teknostrukturen, i det at de ikke er opptatt av standardisering, og de kan ikke primært bli ansett som rådgivere, selv om de noen ganger er det også.

Mange enheter i støttestrukturen er selvstendige enheter, de er ”mini”-organisasjoner, mange med sin egen variant av en operativ kjerne. Disse enhetene tar ressurser fra den større organisasjonen, og utfører i sin tur spesifikke oppgaver for organisasjonen. Noen av disse støtteenhetene fungerer uavhengig av den operative kjernen. De ulike støtteenhetene finnes på ulike nivåer i hierarkiet, avhengig av mottakerne for deres tjenester. Man kan ikke trekke en enkel konklusjon om hva som er den foretrukne koordineringsmekanismen for alle støttefunksjonene siden det er så stor variasjon av typer støtteenheter.

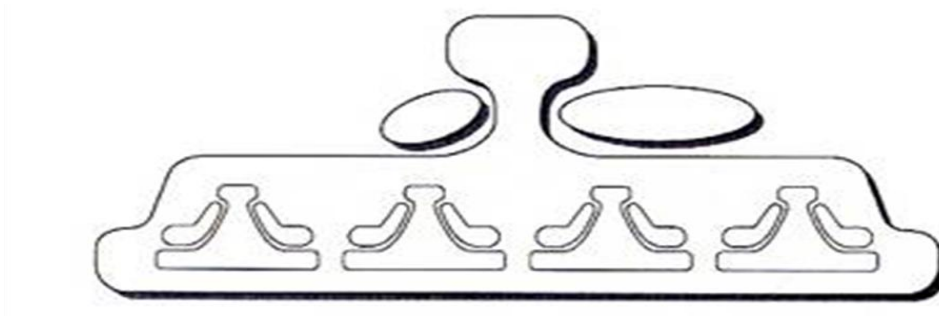
Hver enhet koordineres etter hva som er mest hensiktsmessig for deres funksjon, eksempler på dette vil være standardisering av ferdigheter i den juridiske avdelingen, gjensidig tilpasning i avdelingen for forskning og utvikling og standardisering av

arbeidsprosesser i kantinen. På den andre siden kan man på bakgrunn av at mange av støtteenhetene er svært spesialisert og avhengig av profesjonsutøvere, hevde at standardisering av kompetanse og ferdigheter vil være den viktigste koorineringsmekanismen (Ibid.:31-33).

Mintzberg argumenterer for at alle organisasjoner i varierende grad består av de fem hoveddelene i grunnmodellen, men den endelige organisatoriske strukturen vil avhenge av hvilke oppgaver den skal løse. Mintzberg deler disse inn i fem konfigurasjoner, maskinbyråkratiet, entreprenørorganisasjonen (simple structure), adhokratiet, det profesjonelle byråkratiet og den divisjonaliserte formen (Mintzberg 1979). Av disse fem er det spesielt to som vi anser som relevante for å belyse vår problemstilling, nemlig den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet. To-nivå-organisering i sin rene form vil ligne mest på den divisjonaliserte formen, samtidig ser man trekk fra det profesjonelle byråkratiet innad i de enkelte enhetene. Derfor vil Mintzbergs konfigurasjoner av den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet vil teoretisk informere analysen av vår casekommune.

3.5.1 Den divisjonaliserte formen

Den divisjonaliserte formen skiller seg fra de andre fire konfigurasjonene på ett viktig område, den har ikke en fullstendig struktur fra den strategiske ledelsen og ned til den operative kjernen. Den er heller en overordnet struktur som rammer inn andre, det vil si at hver enkelt enhet innenfor disse rammene har sin egen struktur (Mintzberg 1979:381).



Figur 4. *The Divisionalized Form.* (Kilde Mintzberg 1979:393).

Divisjonaliseringen påvirker de enkelte enhetene slik at de blir dratt mot maskinbyråkratikonfigurasjonen. Enhetene blir skapt på bakgrunn av hvilke oppgaver de faktisk skal utføre, og de blir gitt den nødvendige kontrollen til å utføre disse oppgavene. Denne oppdelingen av enhetene minimaliserer den gjensidige avhengigheten enhetene imellom, slik at hver enkelt enhet kan operere som en kvasi-autonom enhet fri fra behovet for koordinering. Denne måten å organisere tillater et stort antall enheter til å være gruppert under toppledelsen, med andre ord, kontrollspennet i den strategiske ledelsen i den divisjonaliserte formen kan være ganske vid (Ibid.:381).

En viss grad av kontroll eller koordinering er nødvendig mellom toppledelsen og enhetene, spørsmålet blir da hvordan toppledelsen kan opprettholde kontroll samtidig som at den tillater hver enhet stor nok grad av autonomi til å styre sine egne gjøremål? Svaret ligger i et spesifikt designparameter, the performance control system (mål- og resultatstyringssystemet). Generelt sett tillater toppledelsen enhetene tilnærmet full autonomi, for så å overvåke resultatene, da mer spesifikt ved hjelp av kvantitative måleenheter, som for eksempel profitt, salgsøkning, og avkastning på investeringer. Ved hjelp av disse kontrollsystemene opprettholder toppledelsen kontroll over divisjonalisert autonomi. Den viktigste koordineringsmekanismen i den divisjonaliserte formen er standardiseringen av output, og det viktigste designparameteret er mål- og resultatstyringssystemet (Ibid.:382-383).

Siden den divisjonaliserte formen kan regnes som en overordnet struktur, kan den i teorien brukes sammen med alle de andre konfigurasjonene, men den divisjonaliserte formen fungerer best sammen med maskinbyråkratiet, og vil på grunn av sin egen struktur drive eventuelle andre konfigurasjoner mot maskinbyråkratisk struktur. Forklaringen på dette ligger i at standardiseringen av outputs er hovedårsaken til at den divisjonaliserte strukturen fungerer. Den eneste måten toppledelsen kan beholde kontrollen, samtidig som den beskytter enhetenes autonomi, er gjennom mål- og resultatstyring. Det krever klart definerte målestandarder, hvis eksistens avhenger av to hovedantakelser.

Den første er at hver enhet må behandles som et selvstendig integrert system, med selvstendige mål. Med andre ord, mens enhetene kan være løst knyttet til hverandre, er antakelsen at hver enkelt enhet er tett knyttet innad. Den andre antakelsen er at målene må

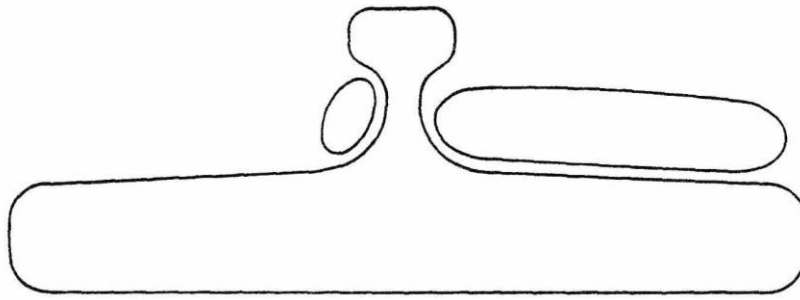
være operasjonaliserbare, det vil si at de kan måles ved hjelp av kvantitative målestandarder.

På bakgrunn av dette mener Mintzberg at den divisjonaliserte formen passer best sammen med maskinbyråkratiet da dette er den eneste konfigurasjonen hvor man har en høy grad av integrering, og har operasjonaliserte mål (Mintzberg 1979: 384-385). Den divisjonaliserte formen og maskinbyråkratiet har også det til felles at de begge fungerer best i omgivelser som verken er svært komplekse eller dynamiske, den divisjonaliserte formen er den strukturelle responsen til et integrert maskinbyråkrati som opererer i enkle, stabile omgivelser som har diversifisert sitt produkt eller servicelinjer horisontalt (Mintzberg 1979:399).

Mintzberg hevder at den divisjonaliserte formen generelt sett passer best innenfor privat sektor, og av ulike årsaker i mindre grad innenfor offentlig sektor. Det største problemet ved å bruke denne formen innenfor offentlig sektor er målestandarder. De sosiale målene som skal oppnås innenfor offentlig sektor er vanskelig å måle ved hjelp av kvantitative målestandarder, og uten slike målestandarder kan ikke den divisjonaliserte formen fungere. Det er ikke noe som hindrer offentlig sektor fra å etablere markedsbaserte enheter, men mangelen på adekvate måter å måle resultater på gjør at de enten må finne andre måter å kontrollere enhetene på, bruke kunstige måleenheter som ikke fanger opp intensjonen ved de sosiale målsettingene, eller som overser intensjonene totalt til fordel for økonomiske målsettinger (Ibid.:428).

3.5.2 Det profesjonelle byråkratiet

Det profesjonelle byråkratiet kjennetegnes i hovedsak av standardisering av evner og ferdigheter. Standardisering vil altså være den viktigste koordineringsmekanismen, og den operative kjernen vil være den mest sentrale delen av organisasjonen.



Figur 5. *The Professional Bureaucracy*. (Kilde: Mintzberg 1979:355).

Innenfor denne modellen er det kompetanse, horisontal arbeidsspesialisering, samt vertikal og horisontal desentralisering som vektlegges. Det profesjonelle byråkratiet ansetter kompetente og utdannede spesialister innenfor den operative kjernen, og gir dem stor grad av kontroll over eget arbeid. Å ha kontroll over eget arbeid betyr at spesialisten arbeider relativt selvstendig i forhold til sine kollegaer, men tett på sine "klienter" (Ibid.:348-349).

Mesteparten av den nødvendige koordineringen mellom "de profesjonelle" foregår ved standardisering av evner, ferdigheter og kunnskap, altså det de har lært seg å forvente av sine kollegaer, med andre ord fungerer systemet fordi

"... the system works because everyone knows everyone else knows roughly what is going on" (Meyer, quoted in Weick, 1976, p, 14, i Mintzberg 1979:349).

Men uansett hvor standardiserte evnene, ferdighetene og kunnskapen er, vil kompleksiteten sikre at en stor grad av frihet forblir i deres utførelse, siden det ikke er to ellers sidestilte profesjonelle som vil utføre arbeidet sitt helt likt. Det profesjonelle byråkratets struktur er i bunn og grunn byråkratisk. Dets koordinering er, i likhet med maskinbyråkratiet, oppnådd ved design og ved standarder som på forhånd hva som skal utføres. Men de to byråkatiene skiller seg markant fra hverandre i kilden til deres standardisering. Der maskinbyråkratiet genererer sine egne standarder, blir standardene for utførelse definert i teknostrukturen. I det profesjonelle byråkratiet derimot, vil standardene for utførelse i stor grad oppstå utenfor dens egen struktur. Mens maskinbyråkratiet dermed bygger på *"the power of office"*, bygger det profesjonelle byråkratiet på *"the power of expertise"* (Mintzberg 1979:350-351).

For å forstå hvordan det profesjonelle byråkratiet fungerer i den operative kjernen kan det være nyttig å tenke på det som et repertoar av standardiserte programmer, hvor de knippene av evner og kunnskaper som profesjonsutøverne har til sin disposisjon blir brukt i forhåndsdefinerte situasjoner. Det vil si at man kategoriserer behov inn i forhåndsdefinerte ”båser”, noe som gir profesjonsutøveren to hovedoppgaver.

Den første er å kategorisere klientens behov i forhold til en gitt standard, noe som igjen indikerer hvilket standardprogram man skal bruke, altså å diagnostisere. Den andre er å bruke det valgte standardprogrammet. Slik kategorisering forenkler de ulike prosessene enormt. Mennesker blir kategorisert og ”satt i bås” fordi det ville krevd enorme ressurser å behandle hvert enkelt tilfelle som unikt med behov for grundig analysing. Som stereotypier tillater kategorisering oss å bevege oss gjennom verden uten å måtte ta beslutninger kontinuerlig. Det er denne prosessen med kategorisering som muliggjør at det profesjonelle byråkratiet kan dele opp de mange ulike oppgavene, og gi dem til relativt autonome profesjonsutøvere. Det er ikke det at denne prosessen fornektet eksistensen av usikkerhet i klientbehandlingen, men den forsøker å begrense utførelsen ned til en bås eller en utøver (Ibid.:352-353).

Den operative kjernen er den viktigste delen i det profesjonelle byråkratiet, den eneste andre delen som er fullt utviklet er stab/støttefunksjonen, men den fokuserer mest på å betjene og støtte den operative kjernen. Slik standardisering av rutineoppgaver virker i følge Mintzberg fornuftig med tanke på hvor kostbare de er. Tatt i betraktning at den operative kjernen er den viktigste komponenten i det profesjonelle byråkratiet, og dens store frihet og autonomi, er det et begrenset behov for koordinering og planlegging (Ibid.:355).

Det vi har sett så langt er at det profesjonelle byråkratiet har en høyt utviklet demokratisk struktur, i alle fall for profesjonene i den operative kjernen. Ikke bare har de kontroll over sitt eget arbeid, men de søker også å ha kollektiv kontroll over de administrative avgjørelsene som påvirker dem. Å kontrollere disse avgjørelsene betyr også å måtte ha kontroll over mellomnivået i organisasjonen, profesjonene gjør dette ved å sørge for at mellomnivået består av ”deres egne”. Sue Llewellyn (2001) beskriver dette fenomenet ved hjelp av metaforen ”two-way window” i sin artikkel *”Two-way Windows”: Clinicians as Medical Managers*”.

Heltidsadministratorer som ønsker å ha noen som helst makt innenfor disse strukturene må være godkjente medlemmer av profesjonen og fortrinnsvis være valgt av de profesjonelle utøverne, eller i det minste tilsatt med deres velsignelse (Mintzberg 1979:358).

Det profesjonelle byråkratiet er unikt i den forstand at den svarer til to av de nødvendige behovene til menn og kvinner. Det er demokratisk, gir dens makt direkte til arbeiderne (i det minste til de som er profesjonelle), og det gir dem stor autonomi, og frigjør dem til og med fra behovet for koordinering overfor sine likestilte, og alt press og ”politisk spill” det medfører. Men i de samme karakteristikkenes av demokrati og autonomi finner man også alle de store problemene til det profesjonelle byråkratiet, for det er så å si ingen kontroll av arbeidet utenfor profesjonene, ingen måte å rette på de feilene som profesjonen selv velger å overse. Det de har en tendens til å overse er problemene med koordinasjon, diskresjon og innovasjon som oppstår i disse strukturene. Det profesjonelle byråkratiet kan koordinere effektivt kun gjennom standardisering av evner, ferdigheter og kunnskap, men en slik standardisering er i beste fall en svak koordineringsmekanisme som ikke greier å håndtere mange av de behovene som melder seg.

Det er for det første et behov for koordinering mellom profesjonene og stab/støtte. For de profesjonelle er dette enkelt å løse, de gir bare en ordre, men det fanger stab/støtte mellom to maktsystemer som drar i hver sin retning, mellom den vertikale hierarkiske maktstrukturen på den ene siden, og den horisontale maktstrukturen til profesjonene på den andre siden. Alvorligere er kanskje koordineringsproblemer mellom profesjonene. Det profesjonelle byråkratiet er ikke integrerte enheter, de er en samling av individer som kommer sammen for å få utbytte av felles ressurser og stab/støttefunksjon, men vil ellers være i fred. Så lenge båssettingen fungerer, kan de få være i fred, men den prosessen kan aldri bli så god at det ikke er tilfeller som vil falle mellom to stoler innenfor standardløsninger. Verden er et kontinuerlig og sammenvevd system, selv om det å dele det opp for å forstå det, vil det gi et forvrengt bilde av virkeligheten. Behov som enten befinner seg i grensen mellom eller overlapper to kategorier har en tendens til å tvinges inn i en eller annen ”kunstig” bås (Mintzberg 1979:371-373).

For det andre legger det profesjonelle byråkratiet all diskresjon i hendene til enkeltutøvere, hvis komplekse evner og kunnskaper, uansett hvor standardiserte, forutsetter utøvelsen av

stor grad av skjønnsvurdering. Det er kanskje passende for profesjonelle og bevisste, uheldigvis er ikke alle det. Strukturen av det profesjonelle byråkratiet kan ikke håndtere de profesjonelle som enten er inkompetente eller samvittighetsløse på en enkel måte.

For det tredje er det problemer i forhold til innovasjon. Som maskinbyråkratiet er det profesjonelle byråkratets strukturer lite fleksible, velegnet til eksisterende produksjon, men lite egnet til å utvikle nye. Nye problemer blir presset inn i gamle båser. Så lenge omgivelsene forblir stabile, møter det profesjonelle byråkratiet ingen problemer. Det fortsetter å perfektionere sine evner og kunnskaper, og det gitte bås-systemet (Ibid.:373-376).

Hvilke svar kan problemer med koordinering, diskresjon og innovasjon gi? Det mest vanlige er at de utenfor profesjonen, som for eksempel klienter, administratorer uten profesjonsbakgrunn, medlemmer av samfunnet og deres valgte politikere, ser problemene som et resultat av mangel på ekstern kontroll av både den profesjonelle og hans profesjon. Så de gjør det innlysende: Å prøve å kontrollere arbeidet med en av de andre koordineringsmekanismene, mer spesifikt prøver de å bruke direkte overvåkning, standardisering av arbeidsprosesser, eller standardisering av outputs. Men for mye ekstern kontroll av selve det profesjonelle arbeidet fører til sentralisering og formalisering av strukturen. Som en konsekvens blir det profesjonelle byråkratiet til et maskinbyråkrati (Mintzberg 1979:376-378).

For denne oppgaven legger vi til grunn at to-nivå-modellen består av Mintzbergs to konfigurasjoner, den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet. Den divisjonaliserte formen skiller seg fra de andre konfigurasjonene på ett viktig område, den har ikke en fullstendig struktur fra den strategiske ledelsen og ned til den operative kjernen. Den er heller en overordnet struktur som rammer inn andre, det vil si at hver enkelt enhet innenfor disse rammene har sin egen struktur (Ibid.:381).

Hvis man da ser to-nivå-modellen som helhet, er det den divisjonaliserte formen man ser, men på bakgrunn av at den divisjonaliserte formen ikke har en fullstendig struktur, så blir spørsmålet hvilken konfigurasjon de enkelte enhetene tilhører? Videre legger vi til grunn at de enkelte enhetene har tilhørighet i det profesjonelle byråkratiet, og baserer dette på at de enkelte enhetene har profesjonsledelse (rektorer leder skoler, sykepleiere leder

sykehjem), eller som Mintzberg selv sier, det profesjonelle byråkratiet bygger på *”the power of expertise”* (Ibid.: 351).

3.6 Maktens karakter og betydning

Til slutt har vi valgt å redegjøre for maktens karakter og betydning, da makt er et velkjent nøkkelbegrep innenfor organisasjonsteori, og for å forstå organisasjoner må man forstå makt og dens karakter. Synlige og usynlige maktstrukturer i en organisasjon og mellom dens aktører kan ha betydning og påvirke hvordan den valgte organisasjonsmodellen vil fungere i praksis.

Det er uklart hva begrepet makt egentlig betyr, og det er uenighet om maktens karakter og betydning. Makt kan gli over i ”tvang” på den ene siden og ”innflytelse” på den andre. Makt kan brukes til å tvinge sitt igjennom mot motstand, til å manipulere sakskartet og til å påvirke sjelene og tankemønstrene. Makten ytrer seg i relasjoner, som ”makt over”, men den kan også betraktes som en ressurs, som ”makt til”. Makt er aktørbasert, i individer og kollektiver, men den er også strukturell, som spor og skranker i det handlingsrom som aktørene befinner seg i (Østerud 2007:86).

Makt er evnen til å gjøre en forskjell, nå et mål, skape en virkning. Dette kan gjøres enten direkte i beslutnings- og tvangssituasjoner eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer. Makten er ulikt fordelt ved at ressursgrunnlaget varierer og ved at de svakere bøyer seg for de mektigeres krav, eller ved at institusjoner og strukturer tjener noen interesser i andre interessers disfavør. Symbolske, institusjonelle og strukturelle maktforhold kan være utilsiktet og skjult for aktørene, men kan også påvirkes og formes strategisk (Østerud et al. 2003:15).

For å forstå organisasjoner må man forstå makt og maktens karakter. Når man snakker om makt i organisasjoner, er det altså snakk om ulike spilleregler. Å forstå disse spillereglene vil derfor være svært verdifullt i en analyse av relasjoner mellom ulike nivå i en organisasjon. Men hvordan kan organisasjoner være sikre på at personer, med ulik bakgrunn, spesielle interesser og ulik forståelse, innretter seg etter disse spillereglene

(Clegg et al. 2008:256)? Makt virker best når den er minst synlig. Hvis folk gjør det som forventes av dem fordi de i utgangspunktet ville det er det ingen grunn til å utøve åpen/synlig makt. Hvis individuelle handlinger kan gjøres legitime, vil det redusere sannsynligheten for motstand, da det skapes en meningsfylt kontekst hvor disse handlingene kan bli akseptert og rettfærdiggjort (Edelman 1964; 1971 i Clegg et al. 2008:258).

Synlige og usynlige maktstrukturer i en organisasjon og mellom dens aktører kan ha betydning og påvirke hvordan den valgte organisasjonsmodellen vil fungere i praksis. To-nivå-modellen forandrer organisasjonsstrukturen ved å fjerne mellomledernivået, og det er derfor nærliggende å tro at dette også fører til at maktstrukturene endres. For vårt prosjekt vil eventuelle endringer i maktstrukturene ha betydning for hvordan de to nivåene i internadministrasjonen forholder seg til hverandre, og hvordan relasjonene mellom nivåene er. Ved å differensiere maktbegrepet vil vi få et bedre analytisk verktøy til å fange opp trekk ved både synlige og usynlige maktstrukturer, og vi har her valgt å ta utgangspunkt i Lukes' (2005) skille mellom tre dimensjoner.

Maktens første dimensjon

Forståelsen av makt innenfor den første dimensjonen kan spores tilbake til Thomas Hobbes' forslag om at makt er en "agents" mulighet til å påvirke en "pasients" adferd. I dette ligger at makt innebærer å bli "dratt" eller "dyttet" mot sin vilje (Heywood 2004:123).

Det Lukes (2005) refererer til som den første dimensjonen av makt bygger blant annet på Robert Dahls arbeid og definisjon. I sin artikkel "*The Concept of Power*" beskriver Dahl makt som at A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort. Litt senere i samme artikkel skiller han mellom *potensiell* makt og *faktisk utøvende* makt ved at han redefinerer makt til å være et vellykket forsøk av A til å få A til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort. Denne definisjonen viser at det er den faktiske utøvende makten, som er det sentrale i Dahls syn på makt (Lukes 2005:16-17). Dahls definisjon

viser at makten er relasjonsspesifikk, makt eksisterer med andre ord i relasjoner mellom aktører, den ligger ikke hos aktørene selv (Hatch 2006:310).

Den første dimensjonen blir noen ganger referert til som ”det pluralistiske syn på makt”. Makt kan observeres i faktiske handlinger, og kan kun analyseres etter nøye undersøkelser av en serie av faktiske avgjørelser. Denne vektleggingen på avgjørelser som er fattet, er på bakgrunn av at Dahl og andre (som for eksempel Polsby) mener at dette er den beste måten å avgjøre hvilke individer og grupper som har mest makt i det sosiale liv. Grunnen til dette er at de mener at direkte konflikt mellom aktører representerer en situasjon som kommer nærmest et forsøk som tester deres mulighet til å påvirke utfallet (Lukes 2005:17-18). Den pluralistiske tilnærmingen vektlegger altså konkrete og observerbare handlinger, men dette tanke settet kan ikke avsløre de mindre synlige måtene som et pluralistisk system kan være partisk for noen grupper og imot andre (Ibid.:39).

Maktens andre dimensjon

Det Lukes referer til som maktens andre dimensjon bygger på Bachrach og Baratz’ studier i blant annet Baltimore. De kritiserer pluralistene for å være for optimistiske, i den forstand at ulike interessegrupper entrer den politiske arena og skaper endring. De er i utgangspunktet ikke uenige med pluralistenes definisjon av makt, men ser visse svakheter ved denne begrensede måten å definere makt på. Bachrach og Baratz snakker om en gruppes evne til å sette dagsorden og til å dominere den. Deres sentrale poeng er at i den grad en person eller gruppe, bevisst eller ubevisst, skaper eller forsterker barrierer på den offentlige arena, har denne personen eller gruppen makt. De viser til Schattschneiders berømte og ofte siterte ord:

”All forms of political organization have a bias in favour of the the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others, because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out.” (Lukes 2005:20).

Bachrach og Baratz bringer på denne måten et viktig aspekt inn i maktdebatten, nemlig *mobilisering av preferanser*. De beskriver dette som et sett av forhåndsdefinerte verdier, overbevisninger, ritualer og institusjonelle prosedyrer (spilleregler) som systematisk og konsekvent opererer til fordel for visse personer og grupper på bekostning av andre. De som har fordeler blir plassert i foretrukne posisjoner for å forsvare og fremme sine personlige interesser. Som oftest vil de som søker å opprettholde status quo være en minoritet eller en elite innenfor den gjeldende populasjonen (Ibid.:20-21).

Kritikken som den andre dimensjonen av makt retter mot den første dimensjonen av makt, er på dens adferdsfokus og synliggjør måten agendaer blir kontrollert på. Selv om konflikter ikke er observerbare betyr det ikke at konflikt ikke eksisterer. Lukes (2005) argumenterer for at maktens andre dimensjon utvider den første dimensjonen på viktige områder, som for eksempel hvem som har kontroll over agendaen, og på hvilke måter potensielle emner/temaer blir holdt utenfor den politiske prosessen (Ibid.:24-26).

Maktens tredje dimensjon

Den tredje dimensjonen av makt representerer en grundig kritikk av adferdsfokuset til de to første dimensjonene, og Lukes kritikk er tredelt. For det første mener han den blir for adferdsorientert, det vil si at man har engasjere seg i studiet av åpen, faktisk adferd. Han mener at ikke-beslutninger ikke nødvendigvis er individers bevisste valg, men kan være preferanser som er dypt rotfestet gjennom sosiale og kulturelle strukturer i systemet. For det andre forkaster Lukes antagelsen om at makt kun blir utøvd i konfliktsituasjoner. Med dette mener han at A også utøver makt over B ved å påvirke, skape eller avgjøre B sine preferanser og ønsker. For det tredje problematiserer Lukes ideen om at makt som ikke-beslutningstaking (nondecision-making) kun eksisterer i de tilfeller hvor det er klagemål/misnøye som blir nektet adgang til den politiske prosessen (Lukes 2005:25-28).

Lukes stiller spørsmål ved hva klagemål/misnøye er, og hvordan man eventuelt definerer det? Og spør

”Is it not the supreme and most insidious exercise of power to prevent people, to whatever degree, from having grievances by shaping their perceptions, cognitions and preferences in such a way that they accept their role in the existing order of things, either because they can see or imagine no alternative to it, or because they see it as a natural and unchangeable, or because they value it as divinely ordained and beneficial?” (Ibid.:28).

Dette sitatet kan i korte trekk hevdes å være essensen av maktens tredje dimensjon. Maktens tredje dimensjon er altså kritisk til *adferdsfokuset* til de to første dimensjonene. Den har en videre forståelse av hvordan potensielle temaer blir holdt utenfor den politiske agendaen, gjennom sosiale krefter, institusjonell praksis, og individers beslutninger. Innenfor denne dimensjonen mener man at makt kan utøves selv om faktisk, observerbar konflikt er fraværende. Her introduseres begrepet ”latent konflikt”, som kan beskrives som kontrasten mellom interessene til de som utøver makt, og de reelle interessene til de som blir ekskludert (Ibid.:28). Lukes ble kritisert av blant annet Polsby for hvordan man skulle kunne studere, langt mindre forklare, det som ikke har hendt? Lukes forsvarer seg med at bare fordi det er vanskelig, eller til og med umulig, å vise at makt har blitt utøvd i en gitt situasjon, kan man ikke konkludere med at makt ikke har blitt utøvd (Ibid.:40-41).

Vi har så langt redegjort for tre ulike syn på hva makt er og hvordan den utøves. Den første dimensjonen tilbyr et renskåret paradigme for adferdsstudie av politiske aktørers beslutningsmakt. Men denne dimensjonen vil uunngåelig absorbere preferansene til det politiske systemet som er under observasjon, og er blind for måten den politiske agenda blir kontrollert. Den andre dimensjonen av makt peker på måter å undersøke disse preferansene og hvem som kontrollerer agendaen, men tolker disse for snevert. Med andre ord, den andre dimensjonen mangler et sosiologisk perspektiv for å undersøke ikke bare beslutningsmakt og ikke-beslutningsmakt, men også de ulike metodene for å undertrykke latente konflikter i samfunnet. Det er dette sosiologiske perspektivet den tredje dimensjonen av makt forsøker å tilføre debatten om makt (Lukes 2005:58-59).

I vår sammenheng er det spesielt maktens andre og tredje dimensjoner som er relevante for relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i internadministrasjonen.

3.7 Oppsummering så langt

Så langt har vi valgt å fokusere på hvordan overgangen fra den tradisjonelle sektorbaserte, hierarkiske strukturen til den mer NPM-inspirerte to-nivå-modellen har påvirket den formelle organisasjonsstrukturen, og da spesielt på relasjonene i internadministrasjonen i kommunen. For å identifisere hvilke deler av organisasjonen som berøres av en slik endring, valgte vi å ta utgangspunkt i Mintzbergs konfigurasjonsteori, og da spesielt den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet.

To-nivå-organisering i sin rene form vil organisatorisk ligne mest på den divisjonaliserte formen, da man innenfor denne formen har to klare og definerte nivåer. Samtidig ser man trekk av det profesjonelle byråkratiet i selve enhetene. Det at enhetene er fristilte og autonome står i seg selv ikke i motsetning til den divisjonaliserte formen, men det at enhetene har profesjonsbasert ledelse (rektorer leder skoler og sykepleiere leder sykehjem) gjør at man også finner trekk av det profesjonelle byråkratiet i to-nivå-modellen. Det interessante her er at Mintzberg selv hevder at det profesjonelle byråkratiet ikke kan fungere på en god måte innenfor den divisjonaliserte formen. Dette gjør relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 spesielt interessant å studere, også med tanke på om og hvordan disse relasjonene vil påvirke maktforholdene i internadministrasjonen.

4 Hva kjennetegner internadministrasjonen i en to-nivå-kommune?

Utgangspunktet for dette prosjektet var at vi ønsket å undersøke hvordan to-nivå-organisering av Kommunen preger relasjonene mellom de to nivåene i internadministrasjonen, og hvordan våre funn stemmer overens med annen forskning som omhandler to-nivå-organisering. Utgangspunktet for vår analyse var en gjennomgang av Kommunens selvpresentasjon. Gjennom en dokumentanalyse av organisasjonskartet på deres egen hjemmeside, og årsrapporten for 2009 for Kommunen, fikk vi to offisielle, men ulike organisasjonskart. I tillegg ga gjennomlesning av årsrapporten en tredje beskrivelse av den organisatoriske virkeligheten i Kommunen. Dette mangfoldet i beskrivelser av organiseringen av internadministrasjonen førte til at vår nysgjerrighet og interesse ble vekket.

Gjennom intervjuene med ledere både fra nivå 1 og nivå 2 har vi fått et data om ansvars- og arbeidsforholdene i internadministrasjonen. Det dreier seg om de enkeltes subjektive oppfatninger av hvordan to-nivå-modellens har påvirket relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2, og om organiseringen så langt har svart til forventningene. I tillegg spurte vi om de hadde en oppfatning av begrunnelsene for å innføre to-nivå-modellen i Kommunen, og om det etter deres mening her var snakk om en ren to-nivå-modell slik det er skissert i organisasjonskartene.

4.1 Ansvars- og arbeidsdeling

De ulike framstillingene av den administrative organiseringen gjorde at vi stilte spørsmål om det var gjort endringsvedtak i den aktuelle perioden. For å finne ut om det hadde skjedd tilpasninger eller endringer av internadministrasjonen etter at årsrapporten for 2009 gikk i trykken og fram til mars 2011, foretok vi en gjennomgang av bystyrets sakslister og protokoller. Der fant vi flere endringer av den administrative organiseringen på nivå 1 i bystyresak PS 10/20, behandlet 25.05.2010. Endringene som er viktig for vår

problemstilling er vedtakene om endringer av administrative organiseringen. Som det står i saksfremlegget (s. 102):

1. *”Ledergruppen vektlegger i større grad strategisk ledelse av kommunen. Personal- og økonomiansvaret overfor enhetene overføres til hhv personalsjef og økonomisjef”*
2. *”Økonomisjef gis hovedansvaret for økonomiarbeidet for enhetene. Stillingen legges rett under rådmann og tiltrer strategisk ledergruppe”.*
3. *”Personalsjef gis hovedansvaret for personalarbeidet for enhetene. Stillingen legges rett under rådmann og tiltrer strategisk ledergruppe”* (Kilde: kristiansund.no).

Det vil med andre ord si at økonomi- og personalsjefen, som i utgangspunktet er en stab-/støttefunksjon, nå har kommet opp på samme nivå som kommunalsjefene innenfor sine fagfelt. Hvilke implikasjoner har dette for deres relasjoner og status overfor enhetene? Bli de ansett som stab-/støtte eller som overordnet enhetene? Og, ikke minst, vil dette ha betydning for maktstrukturene i internadministrasjonen? Disse spørsmålene vil vi drøfte lenger ut i analysen.

På nivå 1en har man da en *strategisk* ledergruppe som består av syv personer, rådmannen og fire kommunalsjefer, samt økonomisjef og personalsjef. I følge informasjon fra en kommunalsjef møtes strategisk ledergruppe hver uke. Den strategiske ledergruppen blir annenhver uke utvidet med ledere fra andre enheter, som for eksempel IKT, Nav, servicekontor og eventuelt andre, og kalles da *utvidet* ledergruppe.

De fire kommunalsjefene har ansvar for hver sine fagområder, som for eksempel skole eller helse, og har egne staber med rådgivere og konsulenter som faglig støtte både for kommunalsjefen og enhetslederne. Kommunalsjefene har fått delegerte fullmakter innenfor sine områder, slik at de skriver i rådmannens navn, og per definisjon fungerer som rådmann innenfor sine områder. Men prinsipielle saker diskuteres i strategisk ledergruppe og med rådmannen, noe som også går klart fram av delegasjonsreglementet. Med unntak av kommunalsjefen for helse, som etter eget ønske har bedt seg fritatt, rullerer kommunalsjefene med 6 mnd hver på å fungere som rådmann i dennes fravær.

På nivå 2 har man 52 enheter, hvor enhetslederne har fått videre delegert fullmakter fra ”sin” kommunalsjef innenfor områdene økonomi, personal og fag, altså til å forestå den daglige driften. Man har også etablert ulike faglige møtearenaer, som for eksempel rektormøter, hvor de har månedlige møter med sin kommunalsjef. I tillegg har man oppretter tverrfaglige grupper, noe våre informanter mener har bidratt til å øke forståelsen og den helhetlige tenkningen innad i Kommunen.

En av begrunnelsene for å innføre to-nivå-modellen i Kommunen var å skape en mer helhetlig og tverrfaglig tenkning enn tidligere, for slik å skape en større forståelse av kommunen som et fellesskap. På nivå 1 gjorde man dette ved å samle ledelsen på samme sted. Mens de tidligere etatssjefene ofte satt i hvert sitt bygg, er de nå samlet under samme tak på rådhuset, og etatssjefene fikk tittelen kommunalsjef.

På nivå 2 mener våre informanter at ved å opprette både sektorvise og tverrfaglige møtearenaer, skapt en større forståelse av helheten, og synliggjort at selv om man innenfor de ulike sektorene jobber med til dels svært ulike oppgaver, så har man allikevel mange av de samme utfordringene.

Den internadministrative organiseringen i Kommunen har gjennomgått endringer ved at økonomisjef og personalsjef ble flyttet opp til nivå 1 og ble med i strategisk ledergruppe. De har fått fullmakter på at de skal være støttende overfor enhetslederne i alt som har med personal- og økonomisaker å gjøre. Det innebærer at økonomi- og personalsjef ikke har kommunalsjef tittel eller nivå 1-status, men at der enhetslederne tidligere rapporterte alt direkte til sin kommunalsjef, går det meste av rapporteringen i dag til økonomiavdelingen.

Rådmannen begrunnet denne tilpasningen i intervjuet med at man ønsket en tettere oppfølging av den økonomiske situasjonen. Kommunen hadde kommet på Robeklista, og man ønsket derfor å styrke toppledergruppa og ha tettere kontroll og oppfølging med økonomiutviklingen. I tillegg ønsket man å styrke både det økonomiske og personellmessige oppfølgingsansvaret overfor enhetslederne, som under den nye modellen har fått et mye større ansvar. Man ønsket med andre ord å være mer støttende og tilstede for enhetslederne.

Det vil da si at på nivå 1 så ligger det overordnede ansvaret for fag hos kommunalsjefen, personal hos personalsjefen og for økonomi hos økonomisjefen. En annen begrunnelse som ble nevnt i denne forbindelse, var at personal og økonomi selv også argumenterte, over tid, for at de burde være med i ledelsen. De begrunnet dette med at man da ville unngå å måtte gå ”ekstra” runder, rapportering og oppfølging kunne da foregå gjennom færre ledd, og således bli mer effektivt.

Plasseringen av økonomi- og personalsjef i strategisk ledergruppe kan ha både fordeler og ulemper. Det er klart at det meste en kommune driver med har både økonomiske og personalmessige implikasjoner, og slik sett kan det være en klar fordel å ha disse to funksjonene med i den strategiske ledergruppen. En kommunalsjef mente også at det var en god løsning å ha disse to funksjonene med i strategisk ledergruppe, da han mente at det her var snakk om to fornuftige personer. Det kan derfor se ut som at denne beslutningen til en viss grad har vært personavhengig, selv om hovedbegrunnelsen var ønske om økt fokus på disse to funksjonenes faglige innhold.

Spørsmålet som reiser seg er hvor skillet mellom fagkompetanse på økonomi og fagkompetanse på for eksempel skole eller helse går. Her kan det oppstå til dels store overlappinger eller gråsoner. Eksempelvis opplevde enhetslederne for skole at i de tilfellene der det oppsto behov for nye tiltak rundt elever, så skulle søknaden om tildeling sendes direkte til økonomiavdelingen. Avgjørelser på om det skulle gjennomføres tiltak for elever og om det eventuelt skulle følge midler med, var det altså økonomiavdelingen som da tok. Som en enhetsleder uttalte i denne forbindelse:

”Og akkurat den biten, hva slags kompetanse og hva slags bakgrunn har økonomiavdelingen for å sitte og gjøre vurderinger i forhold til ting som har med elever å gjøre? Det synes jeg er litt sånn betenkelig.”

Kommunalsjefen for skole bekrefter at det oppsto det som han kalte en ”missing link”, at han selv følte at han mistet oversikten på økonomifeltet. Han hadde derfor tatt grep for å rette på situasjonen. Det vil si at om det skulle gjennomføres tiltak på det pedagogiske, som var hans ansvar, så ville han informeres om det. Som han selv uttalte:

”Hvis de skulle ha tiltak på en skole, og redusere antall stillinger, så går jo det direkte på det pedagogiske ansvaret. Det skal ikke økonomisjefen mene så mye om, det har han ikke greie på”.

Det dette eksempelet viser, er nettopp at det kan oppstå gråsoner når det knytter seg usikkerhet rundt hvilket ansvar og hvilken rolle hver enkelt egentlig har. Økonomi og personal har avgrensede fullmakter innenfor sitt fag, men som en kommunalsjef sa det:

”... statusen til økonomi og personal ble jo da løftet da de kom inn i den strategiske gruppen”.

Organisatorisk plassering er ikke uten betydning, og man kan forstå at det kan oppstå uklarheter om hvilken rolle økonomi og personal egentlig har. Selv om de har avgrensede fullmakter til sine fagfelt, er de like fullt flyttet ut fra stab/støttefunksjon og opp på nivå 1. De kan således bli oppfattet som å ha mer makt enn deres posisjon og fullmakter tilsier. Det som etter vår mening kan være betenkelig med at økonomi og personal har blitt flyttet opp på nivå 1, er nettopp hvilke signaler man da sender ut. Selv om de har avgrensede fullmakter og, ifølge våre informanter, ikke har kommunalsjefsnivå, så har man allikevel ved denne plasseringen sendt ut ganske sterke og klare signaler på at disse to funksjonene er å regne som overordnede.

Maktforholdene kan tenkes å være berørt av den tilsynelatende ”oppgradering” av økonomi og personal. Vi har i denne oppgaven valgt å legge til grunn det Steven Lukes (2005) klassifiserer som maktens tre dimensjoner. Plasseringen av økonomi og personal opp på nivå 1, og i strategisk ledergruppe, kan føre til at de oppfattes å ha mer makt og innflytelse enn de reelt sett har. De har med denne plasseringen også en større mulighet til å kunne påvirke den kommunale dagsordenen enn da de var plassert i stab/støtte. Det er dette Lukes klassifiserer som maktens andre dimensjon. Vår hensikt er på ingen måte å hevde at plasseringen av økonomi og personal har ført til at maktutøvelse, av en slik karakter som man finner i maktens andre dimensjon, har funnet sted. Vi har heller ingen holdepunkter for å hevde at det har forekommet noen som helst form for misbruk verken av posisjon eller makt i Kommunen, men påpeker at dette kan bli et problem når det oppstår tvil og uklarhet rundt roller og organisatorisk plassering.

NPM-tankegangen bygger på ideen om fristilling og økonomisk ansvarliggjøring av resultatene, men en slik fristilling kan føre til at man mister oversikten over enhetene. Resultatet kan fort bli økt behov for rapportering og kontroll, spesielt på økonomisiden. Dette kan medføre en utvikling av et ”nytt” byråkrati, noe Dag Ingvar Jacobsen advarte mot i en kronikk i Dagbladet 1.juli 2008 (Jacobsen 2008). Han pekte der på at det var en fare for at ved å kutte i en type byråkrati, ville det vokse fram en annen type byråkrati. Jacobsen mente at utviklingen det siste tiåret viser at MRS har blitt et stort og komplisert kontrollorientert system, akkurat det man i utgangspunktet ønsket å unngå. Dette er også i samsvar med Mintzbergs teori om det profesjonelle byråkratiet, hvor han påpekte at en konsekvens av et for sterkt kontrollsystem, og det sterke fokuset på markedstenkning innenfor NPM med tilhørende kontrollbehov, vil kunne tvinge det profesjonelle byråkratiet tilbake til maskinbyråkrati.

Vår erfaring etter intervjuene er at enhetslederne for helse i det store og hele er godt fornøyd med økonomi og personal, og synes at de er gode støttespillere å ha. Enhetslederne for skole, derimot, hadde en litt annen oppfatning. At tilfredsheten med stab-/støttefunksjonene varierer mellom sektorene stemmer med det Asplan Analyse og IRIS (2006) fant i sin undersøkelse hvor de også fant at det var variasjoner i resultatenehetsledernes tilfredshet mellom de ulike tjenestene stab-/støtte yter overfor dem. Selv om det i utgangspunktet var små forskjeller mellom hvordan de ulike sektorene mener at stab-/støtte fungerer, så skilte enhetslederne innen sosialsektoren seg ut ved å være de som var mest tilfreds med bistanden fra stab/støtte. Det antydes i rapporten at dette kan skyldes at lederne i denne sektoren opplever ansvarsforholdet mellom seg og stab-/støtte som spesielt avklart (Asplan Analyse og IRIS 2006:8-9).

Enhetslederne for skole mente at økonomiavdelingen var gull verd innenfor *sitt* fagfelt og tilstede for å bistå og hjelpe så sant de hadde mulighet til det. Personalavdelingen, derimot, oppfattet de ikke som en støtte, men mer som kontrollører og sjefer. Enhetslederne opplevde at personalavdelingen ikke hadde god nok kunnskap om skolesektoren, og at de på en måte ble ”tvunget” inn i den samme personaltenkningen som man finner i andre sektorer i Kommunen. Som en enhetsleder beskrev dette:

”... det er nokså kraftige meninger om at en del burde reduseres tilbake til stab- /støtte og ikke være kontrollører og sjefer [...] og en klar beskjed om å sette seg inn i noe som heter skole”.

Her bør det nevnes at dette er en meget sterk profesjonsgruppe som er vant til å arbeide svært selvstendig, ha stort ansvar og stor frihet, uten for mye innblanding, noe som kan være en forklaring på hvorfor de reagerer sterkere på det de oppfatter som innblanding utenfra.

Gjennomgangen har så langt vist at internadministrasjonen i Kommunen har gjennomgått endringer som ikke uten videre lar seg lese ut av formelle organisasjonskart, men som er forankret i vedtak i bystyret. Oppgraderingen av økonomi og personal utfordrer forestillingene om to-nivå-organisering, og intervjudata tyder på at det er noe blandede erfaringer med disse endringene. Sett i forhold til Mintzbergs konfigurasjoner kan endringene forstås som en styrking av analysestaben (teknostrukturen) og Kommunen som helhet, men man kan også se at den divisjonaliserte formen svekker det profesjonelle byråkratiet og styrker maskinbyråkratiet i den enkelte enhet.

4.2 Erfaringer med to-nivå-modellen

Så langt har vårt fokus vært på relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i internadministrasjonen. Men disse forholdene må forstås innenfor en noe bredere kontekst, noe casetilnærmingen gir mulighet for. Vi vil derfor i fortsettelsen fokusere mer på ”hele pakken” når det gjelder to-nivå-organisering. Spesielt ser vi det som viktig å få fram hvilke forventninger som er bygget rundt det å innføre denne organisasjonsformen.

Som alle organisasjonsmodeller har også to-nivå-modellen sine styrker og begrensninger med hensyn til både arbeids- og ansvarsforhold. Den har klare og definerte arbeids- og ansvarsforhold, med fristilling av enheter. Samtidig vil denne måten å tenke på kunne legge begrensninger på kommunens behov for helhetstenkning, og heller skape konkurranse mellom enheter enn samarbeid.

Som tidligere nevnt er bakgrunnen for at kommuner velger å gå over til to-nivå-modellen som organisasjonsform kombinert med resultatenheter sammensatt. Omorganisering knyttes til trender i tiden, ønske om en tydeligere ansvarsfordeling, behov for innsparinger og bedre ressursutnyttelse, økt brukerorientering, og ønske om at de enkelte medarbeiderne får økt innflytelse over eget arbeid (Opedal et al. 2002:32).

Informantene ble spurt om de kunne si noe om de mest sentrale argumentene og begrunnelsen for å velge to-nivå-modellen framfor en annen modell i Kommunen. Ifølge rådmannen ble også andre modeller vurdert, som for eksempel fortsatt sektormodell, områdemodell, 3-nivåmodell, og selvfølgelig to-nivå-modellen som valget falt på. På nivå 1 virker det å være stor enighet om begrunnelsene for denne overgangen, det var et ønske om en mer helhetlig tenkning, bedre økonomisk styring og samling av ledelsen. I tillegg var det en begrunnelse at kommunene skulle omorganisere seg i den hensikt å bli mer rasjonell og effektiv ut i fra den moderne tidsoppfatning av en kommunal organisasjon. Rådmannen formulerte begrunnelsene slik:

”De mest sentrale argumentene og begrunnelsen for å velge to-nivå-modellen var behovet for å bedre den økonomiske styringen og at en samlokalisert toppledelse skulle ha et felles helhetsbilde og ansvar for hele kommuneorganisasjonen. Etater og fagområder vil gjerne kjempe for sine saker og ikke ha fokus på kommunens totale ansvar og ytelsesevne”.

Rådmannen ser det som en styrke å ha toppledelsen rundt seg, og kunne ha daglig kontakt med dem. Han mener også at rent administrativt i toppledergruppa så er forståelsen for at de er et skjebnefellesskap større nå enn det var tidligere.

Når det gjelder de to kommunalsjefene, var bare den ene ansatt i Kommunen da denne overgangen ble vurdert og implementert, men begge kunne fortelle at det var en trend i tiden at ”alle” skulle flate ut, ”alle” skulle ha to nivå, og at hensikten var å få en mer strømlinjeformet administrativ ledelse, eller som en kommunalsjef sa:

”Fordi det var en vind som blåste over kommune-Norge som gikk i den retningen. [...] Kommune etter kommune gikk over til dette, og da måtte vi gjøre det også, for å spissformulere det litt. ”.

Han var også langt på vei enig med rådmannen i at det var et ønske om å samle toppledelsen på samme sted, for slik å styrke forståelsen og ansvarfølelsen av kommunen som helhet, det å se alle delene under ett og ikke bare ”sin” del. Her ser vi at det i stor grad er sammenfall mellom begrunnelsene i Kommunen og begrunnelser framkommet i tidligere forskning (for eksempel Opedal et al. 2002; Olaussen 2004; Torsteinsen 2006; Agenda Kaupang 2010).

Enhetslederne på nivå 2 hadde ingen formening om begrunnelser for overgangen til to-nivå-modell, flere var ikke enhetsledere på det tidspunktet, og noen var ansatt i andre kommuner. Så langt som de visste ble ikke enhetslederne tatt med på råd, men de kunne ikke utelukke at de som var ledere på det aktuelle tidspunktet ble inkludert i prosessen.

Når det gjelder erfaringer med to-nivå-modellen, er det enighet på nivå 1 om at omorganiseringen har ført til at man har fått en større forståelse av kommunen som helhet. Det at man samlet ledelsen under samme tak har ført til at man har fått bort ”krangling” om begrensede midler som man hadde i langt større grad under den tidligere sektororganiseringen. Man har altså fått mer innsikt og forståelse av hvilke utfordringer også andre deler av Kommunen har, og dette bidrar til en mer helhetlig tankegang på de utfordringene Kommunen samlet sett står overfor. Kommunalsjefene uttrykte det slik:

”Men det er klart, når vi har samlet den strategiske ledelsen, samlet folk som dekker hele spekteret, så har vi jo større sjanse for å kunne prøve og diskutere oss frem til fornuftige, helhetlige løsninger”.

”Vi er tvunget til å se helheten, til å være rådmann innenfor vår portefølje i lag med en strategisk ledergruppe. Så det er styrken. Og at du da har en veldig blandet og sammensatt strategisk ledergruppe, med forskjellig bakgrunn, utdanning og praksis. Det er en styrke at du får en veldig sammensatt ledergruppe, som da bør ha forutsetning for å lede en så stor kommune”.

En utfordring ved en slik helhetstenkning er at det kan gå på bekostning av fagkunnskap i toppledergruppa. I følge rådmannen var suksesskriteriet at man ved overgangen til to-nivå-modellen i Kommunen beholdt fagpersonene. Etatssjefene fikk tittelen kommunalsjefer, og

de som var i staben deres ble også flyttet til rådhuset og ble konsulenter/rådgivere. Dermed mener rådmannen at man har klart å beholde den fagkunnskapen man har behov for. Hver enkelt kommunalsjef har ansvar for sin sektor, og i tillegg har de faglige rådgivere og konsulenter under seg. Rollen til disse stab-/støttefunksjonen er å være rådgivende overfor både kommunalsjefen og enhetslederne. De har ikke fullmakter i forhold til å fatte avgjørelser, men er kun rådgivende. Ved å gi de tidligere etatssjefene kommunalsjefstittel og gi dem klart definerte ansvarsområder, noe som minner om den tidligere sektorinndelingen, så ser man en blanding av noe gammelt og noe nytt. Her kan man ane konturene av en organisatorisk hybrid i Kommunen.

I det store og hele er enhetslederne godt fornøyd med å være fristilt og med å ha fått en stor grad av autonomi, eller som de selv uttalte, blitt ”herre i eget hus”. De opplever derimot en del utfordringer i hverdagen forbundet med sin nye rolle. Der de tidligere var å anse som faglige og pedagogiske ledere, består hverdagen nå av å skulle inneha og balansere ulike og til tider motsetningsfylte roller, eller som en enhetsleder for skole sa:

”Rektorrollen har endret seg over årene fra å være skolens første talsmann til å være rådmannens ”utskremte” på stedet, forventningen til oss er ”ja takk begge deler”. Skolen forventer en ting, rådmannen en annen. Må ha 4 tanker i hodet samtidig og få dem til å balansere uten at noe skal smitte over, men jeg ser flere muligheter enn begrensninger”.

Det å balansere disse hensynene, å ta hånd om det administrative og den daglige driften på den ene siden, og det som de føler at de i større grad burde fokusere på, nemlig det pedagogiske utviklingsarbeidet, oppleves som problematisk. Særlig i situasjoner med ressursknapphet kan enhetslederne oppleve en konflikt mellom lojalitet oppover og nedover i systemet, med krav om budsjett disiplin og måloppnåelse på den ene siden, og ansatte og brukeres interesser og behov på den andre siden (Gjerde et al. 2007:20).

Enhetslederne for skole gir uttrykk for at de har forståelse for at man ikke kan skille økonomi og pedagogikk, slik at hvis man flytter på penger så flytter man også på tiltakene. Noen ganger føler de seg som rene administratorer, andre ganger føler de at de bare holder på med økonomi og ikke noe annet. De ønsker seg mer tid til å kunne drive på med det nødvendige utviklingsarbeidet som de drømmer om å ha muligheten til å kunne gjøre.

Det er for såvidt ikke noe nytt at enhetsledere innenfor skole føler denne skvisen mellom administrasjon og fag. Torsteinsen (2006) synes å ha avdekket et dilemma ved det han benevner som resultatenhetsmodellen. På den ene siden legger reformen opp til å utvikle enhetslederne til kommunale ledere med lojalitet overfor den strategiske ledelsen og ansvar for helheten. På en annen side er det bygd opp en struktur med ”single-purpose agencies” og mer eller mindre reelle incentiver som skal premiere resultater på enhetsnivå. Enhetsledere havner dermed i følge Torsteinsen i en klassisk krysspressituasjon. Det kan være vanskelig å finne en god balanse mellom to såpass motstridende hensyn, samtidig er dette en del av det å være operativ leder i en divisjonalisert organisasjon (Torsteinsen 2006:204).

Olaussen (2004) viser til at det har oppstått endringer i forholdet mellom kollegium og ledelse i skolen etter at ledelsen har fått en tydeligere arbeidsgiverrolle. Det synes som om økonomisk/administrative saker tar mer plass, og at det har blitt mindre tid til faglig-pedagogisk oppfølging (Olaussen 2004:12).

Enhetslederne for helse har mange av de samme opplevelsene, og opplever at de sitter og administrerer og ikke leder sine enheter. De føler at de bruker mye tid på administrative oppgaver, noe som går på bekostning av framtidsrettet og langsiktig planlegging, og bedre fagutvikling i sine enheter.

Flere enhetsledere opplevde at selv om de fikk nye lederavtaler med litt mer lønn, så fikk de ikke endret administrasjonsressurser. Det vil si at en god del av de oppgavene som man tidligere hadde et nokså stort støtteapparat til å hjelpe seg med, nå er flyttet over på enhetslederen. En enhetsleder for skole uttalte følgende:

”Vi har tatt over en del av utredningsarbeidet og planarbeidet fra det kommunale nivået som arbeidet med det før, det er overlatt til skolene, men det ingen som tar over det andre arbeidet som skolene skal ha utført mens det her arbeidet pågår. Vi har altså fått tilført på skolenivå det som lå på det mellomsjiktet tidligere uten at det er kompensert for at vi skal klare å utføre det”.

Enhetslederne hevder at innføring av to-nivå-modellen og fjerning av mellomledernivået kanskje har gitt økonomiske innsparinger, men at det blir for vilkårlig eller tilfeldig

hvordan utviklingen i enhetene blir. De mener at den nåværende stab-/støttefunksjonen rett og slett er for liten, og at den ikke har en sjanse til å møte deres nye behov. Det ligger i modellen at de kan sjonglere med administrasjonsressursene innenfor sin egen ramme, og at rammebudsjettering gir ganske bra styring i eget hus, men de opplever også en del ulemper ved dette. De skal på den ene siden ivareta rettighetene til elevene, samtidig som de på den andre siden har fått en ganske klar beskjed fra kommuneledelsen om at deres oppgave er å holde budsjettlinjen, *punktum!* De må da forvalte de to hensynene opp mot hverandre. Spørsmålet som reiser seg, er om ”oppgraderingen” av økonomi og personal har medført en hierarkisering der den endelige balanseringen av ulike hensyn blir ”frarøvet” enhetslederne, og om det er økonomi som har fått ”forkjøringsrett” i beslutningsprosessene?

Også tidligere forskning har vist at det å forvalte hensyn til fag og økonomi opp mot hverandre er problematisk, ikke minst med tanke på to-nivå-modellens nedbygging av administrasjon. Enhetslederne for skole i Kommunen opplevde at to skolefaglige rådgivere er for lite i forhold til å få hjelp til for eksempel utviklingsarbeid. Dette synet støttes i rapporten til Olaussen (2004), hvor hun påpeker at når den faglige ekspertisen på kommunenivå bygges ned eller fjernes helt, blir det enhetene selv som må sørge for faglig utvikling og kvalitet (Olaussen 2004:11).

Spørsmålet som reiser seg er om problemet er to-nivå-organiseringen eller generell mangel på pedagogisk satsing og/eller begrensede økonomiske ressurser? Olaussen henviser til Finstad og Kvåles (2003) hovedfunn at når det kommer til helhetlig strategi, godt kvalitetsvurderingsarbeid og god faglig ledelse, så går ikke skillet så mye mellom kommuner organisert etter to-nivå-modellen og ”tradisjonelle” kommuner, som mellom kommuner der man har klart å skape arenaer for dialog om kvalitetsutvikling og kommuner der dialogen er avgrenset til økonomi og resultat gjennom kontraktsstyring. Det avgjørende synes å være hvorvidt man ved fjerning av skoleetaten også fjerner et felles utviklingsinitiativ for oppfølging av skolene, eller om man til tross for fjerning av skolesjef og skoleetat, beholder en utviklingsenhet (Olaussen 2004:15).

Olaussen henviser også til en rapport av Laudal, Engen og Opedal (2003) som fant at når det gjaldt spørsmålet om skolefaglig kompetanse sentralt i kommunen, var det noen kommuner som satset på å bygge opp skolefaglig kompetanse sentralt, mens andre kun har

holdt seg til kravet om å ha en pedagogisk konsulent. I noen grad var det en sammenheng mellom størrelsen på den skolefaglige kompetansen og hvorvidt kommunen var organisert etter to-nivå-modell eller med en skoleetat. Men også blant kommuner med flat struktur var det enkelte som hadde valgt å bygge opp sentral skolefaglig kompetanse utover minstekravet (Olaussen 2004:15-16).

Det er i følge Olaussen mye som tyder på at det først og fremst er kommunens bevissthet om og vilje til å satse på blant annet skole som er avgjørende, og ikke organisasjonsmodellen i seg selv. Hvis det eksisterer høy bevissthet, god dialog og et godt samarbeidsklima i kommunen, øker forutsetningene for å lykkes med en samlet skoleutvikling. Samtidig er det viktig å være klar over at utstrakt delegering og nedbygging av skoleetaten kan gjøre det vanskelig å skape en slik arena. Det kan derfor være grunn til å spørre hvor hensiktsmessig det er av kommunene som skoleeier, å velge en organisasjonsstruktur som i utgangspunktet ikke legger til rette for inkluderende dialogarenaer (Ibid.:16).

Enhetslederne for helse opplever den samme skvisen mellom faglige og økonomiske hensyn. De stramme budsjettene, gjør at de allerede fra 1. januar i driftsåret vet at de kommer til å få røde tall på bunnlinjen ved årets slutt. De har ikke mulighet for å skifte ut gammelt og til dels ødelagt utstyr. Enkelte enhetsledere ga mye skryt til en fantastisk vaktmester, en skikkelig ”Petter Smart” som kunne skru og fikse det meste. Denne vaktmesteren hadde i følge de aktuelle enhetslederne spart kommunen for betydelige beløp til vedlikehold og nytt utstyr. De andre enhetslederne uttrykte stor misunnelse over å ha en slik person til disposisjon. En slik ”Petter Smart” er selvfølgelig gull verdt for enhver organisasjon, men det gjør det vilkårlig og personavhengig om og hvordan vedlikeholdet blir utført. Denne skvisen mellom fag og økonomi gir enhetslederne følelsen av å være mellom ”barken og veden”, noe de i intervjuene ga uttrykk for var problematisk.

Denne skvisen mellom fag og økonomi blir også nevnt i en artikkel av Bente Rasmussen (2011) basert på intervju av flere enhetsledere. Denne artikkelen dreier seg i utgangspunktet om forskjeller mellom enhetsledere for sykehjem og soneledere for hjemmesykepleietjenester, men det blir også her påpekt at enhetslederne for sykehjem, til tross for at de stort sett er godt fornøyd, likevel opplever en skvis mellom det de oppfatter som faglig forsvarlig, og det å skulle holde budsjettene (Rasmussen 2011:4-5).

Det er ikke bare innad i enhetene at enhetslederne opplever at økonomien legger begrensninger på utførelsen av den daglige driften, de føler også den samme skvisen mellom egen enhet og andre enheter i kommunen. Selv om enhetene er fristilte og autonome, og på mange måter skal anses som en egen bedrift, så ble det påpekt av enhetslederne at de ikke eier byggene sine, men at byggene er kommunal eiendom og hører inn under enheten for tekniske tjenester. Dette fører til at det oppstår uklarhet rundt hvem som står ansvarlig for hva av vedlikehold, og hvilken budsjettpost de ulike vedlikeholdskostnadene hører inn under. Samtidig som enhetslederne har ansvaret for at byggene skal være i forskriftsmessig stand, rår de ikke over ressurser til å utbedre mangler som måtte oppstå. Spørsmålet blir da hvem som har det økonomiske ansvaret når et bygg har for lav innetemperatur, eller det elektriske anlegget må utbedres? Enhetslederne melder inn sine behov til teknisk avdeling i kommunen, men hvis budsjettet er oppbrukt i den avdelingen får de ikke gjort de utbedringene som de anser som nødvendige for å oppfylle lover og forskrifter.

Her savner altså enhetslederne klare retningslinjer på hva som hører inn under deres ansvars- og budsjettområder, og hva bygg- og eiendomsavdelingen i kommunen har ansvar for. Enhetslederne opplever at problemet er at de ikke vet hvor ansvarsgrensene går, og savner bedre oppfølging fra andre enheter i kommunen. Problematikken rundt disse ansvarsgrensene har til tider vært opplevd som vanskelig og uforutsigbar, noe som har ført til frustrasjon og til dels avmakt, og enhetslederne føler at de til tider må gå på akkord med det de anser som faglig forsvarlig. De har fått delegert fullmakter som gir dem et stort ansvarsområde, men, som de selv sier, så har de ikke kunnskap eller økonomi til for eksempel å løse problemer med det elektriske anlegget. Enhetslederne blir ansvarliggjort uten egentlig å ha verken kapasitet eller kunnskap til å ivareta dette ansvaret. De mener at andre avdelinger og enheter i kommunen bør være mer bevisst det ansvaret de faktisk har, og at kommuneledelsen må komme med klarere retningslinjer på dette området. Hvor problematisk dette oppleves av enhetslederne, ble spøkefullt satt på spissen av en enhetsleder innenfor helse:

”Det har vært så masse ting oppe hos oss nå, at jeg lurer på når jeg må sitte inne”.

Ressursknapphet og stram økonomi er noe alle norske kommuner strir med uavhengig av organisasjonsmodell. Derfor er det vanskelig å skulle tilskrive to-nivå-modellen alle disse problemene. To-nivå-modellen med sine klart avgrensede ansvars- og arbeidslinjer kan likevel bidra til at samhandling og koordinering både mellom nivåene og de ulike enhetene vanskeligjøres, noe også Mintzberg (1979) påpekte i forhold til både den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet.

Enhetslederne opplever at de i dag bruker mye tid og ressurser på administrative oppgaver, noe som de føler går på bekostning av det de selv uttrykker som faglig utvikling av sin enhet. De har forståelse for og ser nytten av blant annet den månedlige økonomirapporteringen, men mener at dette tar mye tid og ressurser bort fra andre viktige oppgaver. For å kunne frigjøre mer tid til for eksempel faglig utvikling, kunne de ønsket seg et overordnet nivå som kan utføre for eksempel felles planarbeid, og slik kunne avlaste enhetslederne. Med felles planarbeid mente enhetslederne de planer som alle enhetene innenfor samme sektor i dag utarbeider hver for seg, men som med fordel kunne vært utviklet på et overordnet nivå slik at det kun var den enkelte enhets spesielle tilpasning som gjenstod.

Et annet argument enhetslederne brukte, var at det overordnede planverket burde vært standardisert, det vil si at det skal være det samme uavhengig av hvilken skole eller helseinstitusjon man kommer til. Det bør være tilbud av samme kvalitet i en og samme kommune. Mangelen på et slikt overordnet nivå kan i følge enhetsledere for skole føre til at det for eksempel oppstår problemer for elever med særskilte behov ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Tidligere hadde man et overordnet nivå som håndterte disse sakene, men dagens system med autonome enheter vanskeligjør denne informasjonsdelingen. Elever med særskilte behov er i utgangspunktet en sårbar gruppe, og kan i enkelte tilfeller kreve en del tilrettelegging for å få så stort utbytte som mulig av sin skolehverdag. Mangel på kommunikasjon mellom skoler vil derfor kunne ramme denne gruppen spesielt hardt.

En annen utfordring som enhetslederne pekte på ved overgangen til å bli egne autonome enheter, var hvordan man skulle løse godtgjøring av opparbeidet overtid. Her ga de uttrykk for behov for felles retningslinjer. Slik systemet er, vil det variere fra enhet til enhet om man får overtiden utbetalt som lønn, eller som avspasering. Personalet oppfatter seg ikke

nødvendigvis som ansatt i en selvstendig enhet, men som ansatt i Kommunen generelt. Enhetslederne opplevde at personal fra ulike enheter diskuterte og utvekslet erfaringer, noe som førte til at enhetslederne fikk spørsmål som for eksempel: Hvorfor gjør vi ikke sånn hos oss? Enhetslederne innenfor helse har valgt å løse denne utfordringen ved å diskutere seg fram til felles løsninger siden de mener at de ikke er tjent med at det er ulikheter innad i kommunen. Her har altså enhetene valgt standardisering framfor frihet til å velge, og anser det for å være en god løsning på akkurat denne utfordringen. Dette kan ses i sammenheng med Mintzbergs konfigurasjoner, hvor den divisjonaliserte formen vil drive andre konfigurasjoner over i maskinbyråkrati.

Vi fant altså at det blant enhetslederne var et ønske om en større grad av standardisering på enkelte områder. Dette innebærer et ønske om et overordnet nivå som kan utføre større plan- og utredningsarbeid for enhetene, samt utarbeide felles rutiner og systemer for å skape mest mulig likhet for de ansatte innenfor samme sektor. En enhetsleder uttalte følgende:

”... vi savner at det er noen som tar en del utredningsarbeid for oss [...] ikke for makelighetens skyld, men fordi vi synes at det skal være felles i kommunen”.

Enhetslederne har til en viss grad gjort dette på eget initiativ ved å danne uformelle nettverk. Innenfor skole har man for eksempel faste uformelle rektormøter ved siden av de formelle rektormøtene. Våre informanter mente at disse uformelle møtene bidrar til økt grad av erfaringsutveksling, og på denne måten bidrar de til å skape helhetstenkning gjennom et forholdsvis tett samarbeid. I følge enhetslederne for skole så er ikke skolesektoren så autonom som det i utgangspunktet kan se ut som. Det er et veldig tett samarbeid skolene imellom, og gjennom rektormøtene, både de formelle og de uformelle, prøver de å få utarbeidet en del felles planer og tiltak. I tillegg er det fra nivå 1 en del styring på hvilke satsingsområder som skal prioriteres, selv om man her også finner individuelle forskjeller. Dette er et eksempel på at man i Kommunen satser på en god dialog og forsøker å skape gode relasjoner og et godt samarbeidsklima både mellom enhetene og mellom nivåene, for slik å skape en god skoleutvikling.

Innenfor helse fant vi også at man i varierende grad brukte uformelle nettverk, men disse nettverkene er mer ad hoc-preget enn de vi fant innenfor skole. De har uformelle møter,

men det er ikke faste møtetidspunkter. Enhetslederne fortalte at de hadde en lav terskel for å ringe og spørre hverandre om råd, de opplever at det er den raskeste og enkleste veien å gå sånn i første omgang. Enhetslederne for helse bruker altså hverandre i betydelig grad. Siden mellomledernivået er borte, oppleves avstanden til kommuneledelsen på nivå 1 som stor, derfor så anser de det enklere og mindre tidkrevende å kontakte hverandre når spørsmål oppstår. Det er ikke bare det at de ringer hverandre for å spørre om råd, men de blir også enige om felles måter å løse og håndtere utfordringer og eventuelle problemer på. Enhetslederne svarer på denne måten på det de oppfatter som en svakhet med to-nivå-modellen ved å danne uformelle nettverk gjennom horisontale kontakter, og slik skaper de en form for standardisering og rutinisering som to-nivå-modellen i utgangspunktet ikke legger opp til, eller som de selv sa:

”Hvis vi skulle følge modellen så hadde alle sammen sittet og utarbeidet de samme planene hver for seg, men det vi har sett er at det fungerer ikke. Det går ikke an å drive på en slik måte, det blir for tungvint og dyrt, og ikke kvalitetsmessig bra [...] vi ser det både på personal og pasienter”.

I det store og hele er de enhetslederne vi snakket med fornøyd med friheten de har fått, og vil ikke tilbake til det gamle systemet. Samtidig har de en del betenkeligheter på at dette kan gå ut over en nødvendig helhetstenkning, og representanter fra begge sektorene var veldig tydelig på at det innenfor en og samme kommune ikke bør være store forskjeller på hvilket tilbud innbyggerne får ved de ulike enhetene.

Vi fant altså at selv om enhetslederne er fornøyd med den organisatoriske friheten som modellen medfører, så kan det synes å være et paradoks at de likevel ønsker formell standardisering. En mulig forklaring på dette paradokset kan ligge i den historiske og kulturelle konteksten. Selv om dette er en casestudie og et øyeblikksbilde av virkeligheten i *en* norsk kommune, og på ingen måte kan brukes til å generalisere, så opererer heller ikke Kommunen utenfor sin historiske og kulturelle kontekst. Den norske velferdsstaten bygger på en sterk egalitær kultur, hvor likebehandlingsidealet står sterkt. Alle borgere, uavhengig av sosial status, skal ha de samme mulighetene og tilgang til de samme velferdsgodene. Det skal altså ikke være forskjell på Kong Salomo og Jørgen Hattemaker. Det sosialdemokratiske velferdssystemet som norske borgere er sosialisert inn i kan stå i kontrast til NPM og to-nivå-modellen som henter sin inspirasjon fra et kapitalistisk

markedstenkningsideal. I tillegg er skole og helse to sektorer hvor dette egalitetsidealet har stått spesielt sterkt, noe som kan være med på å forklare hvorfor de enhetslederne vi snakket med legger så stor vekt på likhet og likebehandling.

En annen mulig forklaring er at modellen kan ha vist seg å være utilstrekkelig for de utfordringene norske kommuner står overfor. Valg av organisasjonsmodell er ikke uten betydning, det vil legge sterke føringer på hvordan de ulike oppgavene blir løst. Det kan hende at to-nivå-modellen, som i utgangspunktet skulle gi større frihet og fleksibilitet, kan ha vist seg å skape problemer og utfordringer som man ikke forutså, da denne ideen ble solgt for å være den ”endelige” løsningen på alle utfordringene innenfor offentlig sektor.

Kommunalsjefen for helse i Kommunen beskrev overgangen til to-nivå-organisering med at det var en vind som blåste over kommune-Norge som gikk i den retningen. Han stiller seg derimot kritisk til hvor fornuftig det var, da han mener at overgangen fra tradisjonell sektororganisering til to-nivå-modellen ikke var helt gjennomtenkt. Kommune etter kommune gikk over til denne modellen, derfor måtte Kommunen også gjøre det. Dette medførte i følge kommunalsjefen at andre alternativer og mulige konsekvenser ikke ble utredet. Han stiller her spørsmålsteget ved hvor fornuftig det er å innføre en organisasjonsmodell på bakgrunn av møte eller gruppepress. Organisering, som han selv sa:

” ... bør jo være en funksjon av hva vi skal levere, hva vi skal produsere, og da bør vi jo starte med et grunnlag for hvordan man kommer fram til en best mulig og mest hensiktsmessig organisasjon”.

Her ser man igjen det Lukes (2005) kategoriserte som maktens andre dimensjon og man aner konturene av det han definerte som maktens tredje dimensjon. Den andre dimensjonen av makt introduserer mobilisering av preferanser, det vil si at det her skapes preferanser hos de enkelte aktørene. Maktutøvelse innenfor maktens tredje dimensjon kan være vanskelig, om ikke umulig, å påvise, men det kan tenkes at måten de NPM-inspirerte reformene og to-nivå-modellen ble lansert på, med tilnærmet religiøs overbevisning, bidro til å skape ubevisste preferanser hos beslutningstakere i kommune-Norge. Det er nettopp dette sosiologiske perspektivet den tredje dimensjonen tilfører maktdebatten. Denne dimensjonen har videre forståelse av hvordan potensielle temaer blir holdt utenfor den

politiske agendaen, gjennom sosiale krefter, institusjonell praksis, og individers beslutninger.

Kommunalsjefen for helse mener at en av de største utfordringene to-nivå-modellen har medført innenfor helsesektoren er at det har oppstått problemer med koordinering i den forstand at veldig mange klienter, brukere og pasienter har behov for tjenester fra mange ulike enheter. Det dreier seg her om klienter, brukere og pasienter som har sammensatte diagnoser og/eller behov. En gruppe kommunalsjefen trekker fram som eksempel på dette er rusmisbrukere. På bakgrunn av stram økonomi i de ulike enhetene og modellens struktur, med oppdeling og klare og avgrensede ansvarsområder, kan denne og andre svake grupper oppleve å bli kasteballer i systemet. Dette er betenkelig i og med at det i utgangspunktet her dreier seg om svake grupper, som ofte kan ha problemer med å orientere seg i en fragmentert offentlig sektor. Å møte og skaffe seg oversikt over de offentlige tilbudene kan oppleves som overveldende selv for såkalte ressurssterke grupper, og terskelen for å få det tilbudet de har behov for, vil for de svakeste gruppene kunne virke uoverkommelig høy. De kan som sagt oppleve å bli kasteballer mellom enheter med stram økonomi, eller som kommunalsjefen selv formulerte det:

” ... Svarteperspill og stol-lek og andre betegnelser [...] Svake, utsatte grupper kan falle mellom stolene her, ja”.

Igjen så ser man at det innenfor en slik to-nivå-organisering oppstår problemer når man får overlappinger og gråsoner. Her snakker man om mennesker med sammensatte behov som gjør at man vanskelig kan settes i en spesifikk ”bås”, og da kan dette systemet komme til kort.

Mangelen på et mellomnivå som kan fungere som en koordineringsmekanisme mellom enhetene er i følge kommunalsjefen en utfordring, og fører til at enkeltsaker som burde vært håndtert i enhetene på nivå 2, ender på kommunalsjefens bord på nivå 1. Her mener kommunalsjefen for helse at den gamle ordningen, der man hadde en pleie- og omsorgsleder som hadde ansvar for det meste, på en bedre måte greide å koordinere et totaltilbud til personer som hadde store og sammensatte behov. Man har forsøkt å motvirke denne koordineringssvikten ved å opprette en egen enhet for tildeling og

koordinering, som har fått spesialfullmakt fra rådmannen til å utnevne koordinatorene i forhold til individuell plan.

Individuell plan er noe som personer med sammensatte helsemessige utfordringer av en viss varighet har krav på. Det som har vist seg problematisk i forhold til dette, er at det har vært svært vanskelig å få noen til å ta på seg denne oppgaven. Et annet forhold som vanskeliggjør dette, er at enheten for tildeling og koordinering fatter vedtak ut i fra særlovgivning og rettighetsfesting, men har ingen midler å sende med disse vedtakene ut til de ulike enhetene. Det har vært diskutert om tildelingsenheten skal få et eget budsjett til disposisjon, men på det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene var det ennå ikke gjennomført.

Også kommunalsjefen for skole erkjenner at det er utfordringer knyttet til to-nivå-modellen. Han mener at en av fordelene med å fjerne mellomledernivået er at enhetslederene nå har fått større fullmakter enn de hadde tidligere, og således kan ta raskere avgjørelser. Men han viser til at mange kommuner har begynt å revurdere organisering når det gjelder skolesektoren. Selv tror han en ”skolemann” med lang fartstid ville kunne ha bedre innblikk i å forstå den pedagogiske utfordringen som ligger på rektoren enn det han selv har. Her har man i Kommunen kompensert for manglende skolefaglig bakgrunn på nivå 1 ved å ha 2 skolefaglige rådgivere som fungerer som en støttefunksjon både for nivå 1 og nivå 2. Kommunalsjefen anser dette som en tilfredsstillende løsning, men som tidligere nevnt anser enhetslederene denne støttefunksjonen for å være for liten. Selv om kommunalsjefen anser dette som en tilfredsstillende løsning, er han ikke fremmed for tanken om at det kan være andre måter å løse utfordringene på dette området. Som han selv sa:

”Er ikke fri fra tanken å ha en skjev organisasjon, da. Mange har en to-nivå, men har en skjev variant ved at oppvekst er forsterket. Kanskje ikke dumt, for det er veldig mye som skjer innenfor oppvekst”.

Våre representanter på nivå 1 er enige i at det å samle toppledelsen under samme tak har bidratt til å styrke helhetstenkningen i kommunen, og ser dette en som en positiv effekt av organisasjonsmodellen. De roser enhetslederene for å være dyktige. De mener de i stor grad tar det ansvaret de har fått delegert, og har stor forståelse for den formidable jobben

enhetslederne gjør. Kommunalsjefene ser det som sin oppgave å støtte dem i nødvendig grad i deres arbeid, og synes å være klar over de problemene som enhetslederne påpeker. Det kanskje mest betenkelige utslaget av organisasjonsmodellen, etter vår mening, er at det ser ut som at den rammer grupper som i utgangspunktet er svake, spesielt hardt. Man har her en organisasjonsmodell som har klare avgrensede ansvarsområder som, kombinert med generelt stram kommuneøkonomi, kan se ut til å ha gjort allerede svake grupper til kasterbatter i systemet.

I tillegg påpeker enhetslederne at de bruker svært mye tid og ressurser på å utvikle det samme planverket i hver enkelt enhet, tid som de mener heller kunne og burde vært brukt til å utvikle og forbedre den faglige kvaliteten ved den enkelte enhet. Enhetslederne ønsker seg på ingen måte tilbake til det ”gamle” systemet, og har løst det de anser som problematisk ved, i større eller mindre grad, å danne uformelle nettverk. De har på den måten skapt det de anser som nødvendig tilpasning og samordning enhetene imellom, men de skulle gjerne sett at det ble formell standardisering på enkelte områder.

Her oppstår det et paradoks mellom ønsket om frihet på den ene siden, og ønsket om en viss grad av formalisert standardisering på den andre siden. Det enhetslederne påpekte var at de ønsket samkjøring og standardisering på det som er felles for alle enhetene, men frihet til å lede og utvikle sin enhet ut over det. Kommunalsjefene er åpne for å se på om det kan være behov for enkelte tilpasninger innenfor modellen som kunne bidratt til bedre koordinering og at en noe skjev organisasjonsmodell innenfor enkelte sektorer kan være å foretrekke for å få løst en del av disse utfordringene.

4.3 Hvor mange nivå?

Selv om NPM-inspirerte reformer har hatt et tilnærmet ”monopol” innenfor organisasjonstenkningen de siste 30 årene, finnes det også kritiske røster som stiller spørsmål ved hvor godt egnet disse reformene er for offentlig sektor. Blant disse kritiske røstene argumenteres det gjerne med at NPM er et ideologisk ”infisert” sett av liberalistiske ideer som søkes innført i offentlig sektor, og at dette er ideer og reformer som ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor. Det hevdes at det

framfor alt ikke tas høyde for at styring av politisk-demokratiske systemer krever et spesielt normativt styringsgrunnlag. Det pekes også på at forsøk på å lage markeder for produksjon og konsumpsjon av offentlige tjenester gjerne fører til utvikling av kvasi-markeder som ofte virker mot sin hensikt (Røvik 2007:35).

Med tanke på denne kritikken blir spørsmålet om to-nivå-kommuner faktisk opererer med kun to nivå, eller om det er slik at man har funnet det nødvendig å tilpasse modellen for å møte de store og komplekse utfordringene og kravene kommunene står overfor? Gjennom dokumentanalysen syntes vi å ane at det ikke var snakk om to-nivå-modellen i sin reneste form i Kommunen, derfor spurte vi også under intervjuene om informantenes oppfatning av kommunens organisasjonsstruktur med hensyn til antall reelle beslutningsnivåer.

Gjennom intervjuet med rådmannen fikk vi vite at ulike modeller ble vurdert, og at det man endte opp med etter rådmannens oppfatning ikke er en to-nivå-modell i sin rene form. Han mener at det i hvert fall dreier seg om 2,5 nivå. Han mener utfordringen ligger i at enkelte enhetsledere ikke alltid tar det ansvaret som følger med fristillingen, og at deres ønske om standardisering på enkelte områder viser dette. Rådmannen mener man ikke har gått langt nok, han mener at det ville vært bedre for kommunen om man hadde rendyrket modellen. Han ser for seg en virkelighet hvor ledergruppen kunne bestå av 3-4 kommunalsjefer uten fagområder i tillegg til rådmannen. Denne toppledergruppen kunne da jobbe på tvers av faggrensene, noe rådmannen mener ville vært positivt for kommunen.

Kommunalsjefen for skole mener at to-nivå-organisering er ivaretatt rent delegasjonsmessig, ved at rådmannen har delegert sine fullmakter innenfor oppvekstsektoren til kommunalsjefens stilling og person. Det vil si at kommunalsjefen formelt sett er å anse som rådmann overfor enhetslederne innenfor oppvekstsektoren. Unntaket i kommunalsjefenes rådmannsfullmakter gjelder prinsipielle og strategiske saker, men i praksis er det få saker som blir diskutert. Disse begrensningene i fullmaktene gjør at man i følge kommunalsjefen for skole kanskje får et halvnivå ekstra, og utad kan dette kanskje oppfattes som et 3. nivå.

I tillegg mener kommunalsjefen for skole at det er en utfordring i en såpass stor kommune at det blir stort volum og en del utfordringer med så mange enheter at man kan være nødt til å ha stabsfunksjoner både rundt rådmannen, rundt personal, rundt økonomi, og faktisk

også rundt kommunalsjefene. Det er en svakhet med to-nivå-modellen i en stor kommune at det blir så mange enheter, noe som også samsvarer med de funn Torsteinsen (2006) gjorde i sin doktorgradsavhandling der han viser til at den sterke oppdelingen og mange enheter representerer en stor koordineringsmessig utfordring for rådmannen. Videre hevder han at alt tyder på at rådmannens kapasitet i de mer enhetsrike kommunene må være strukket til det ytterste, selv om rådmannen får hjelp av assisterende rådmenn, kommunaldirektører eller kommunalsjefer (Torsteinsen 2006:27-28).

I tillegg er en del av disse enhetene ganske store, de største har opp mot 70 ansatte, noe som kan gjøre det nødvendig å bygge opp stab-/støttefunksjoner rundt disse enhetene. Da blir det i følge kommunalsjefen nye nivå. Formelt sett er ikke dette gjort ennå, men ut i fra tilbakemeldinger fra enhetslederne ser kommunalsjefen at behovet er der. Og da er man, som kommunalsjefen selv sier det:

”... midt inne i grensesnittet mellom 2 nivå, 3 nivå, 2 ½ nivå og sånn... ”.

Kommunalsjefen for helse er enig i at kommunen ikke er organisert etter en ren to-nivå-modell. Også han bruker betegnelsen 2 ½ nivå, og han sikter da spesielt til stabsfunksjonene rundt kommunalsjefene som det ekstra halve nivået. Det er dette som Torsteinsen omtaler som et de facto myndighetsnivå, han mener at relasjonen mellom rådmannsnivå og enhetsnivå preges av betydelig tvetydighet i det at kommunalsjefene og stab-/støtteenhetene fungerer som et eget myndighetsnivå mellom rådmannen og enhetslederne (Ibid.: 203). Kommunalsjefen for helse anser det som helt nødvendig å ha det halve nivået ekstra i forhold til drift og utvikling av kommunen.

Enhetslederne for skole hadde klare meninger om hvorvidt kommunen hadde to nivåer, og svaret der var: Nei! Forklaringen deres var at personal og økonomi, som de i utgangspunktet oppfattet som en stab-/støttefunksjon som de kunne få bistand og støtte fra, så har resultatet blitt at personal og økonomi oppfattes av enhetslederne mer som kontrollører og sjefer enn stab/støtte. De oppfattes altså som overordnede. En mulig forklaring på den negative oppfatningen enhetslederne har av at personal og økonomi delegerer oppgaver ned til enhetene, finner man i Mintzbergs omtale av det profesjonelle byråkratiet, der stab-/støttefunksjonen har som hovedoppgave å betjene og støtte den operative kjernen.

Samtidig opplever enhetslederne for skole at innenfor økonomi så har Kommunen en ren to-nivå-organisering, men påpeker at det da oppstår en mangel på synkronisering enhetene imellom. Enhetslederne på nivå 2 er enig med ledelsen på nivå 1 om at kommunen ikke er organisert etter en rendyrket to-nivå-modell, eller som en enhetsleder sa det:

”Oppsummert inni hodet mitt så er fortsatt spørsmålet, har vi 2 nivå? [...] Og det har jeg svaret på, vi har 2 ½ noen plasser, 2 visse plasser og 3 noen plasser. Vi har ikke noen gjennomført to -nivå ihvertfall, den påstanden vil jeg våge”.

Her har vi sett at rent *delegasjonsmessig* er to-nivå-modellen ivaretatt i Kommunen. Når det derimot gjelder medlemmene av internadministrasjonens *oppfatning* av om det er to nivåer eller ikke, blir bildet noe annerledes. Ingen av våre informanter mente at det her var snakk om en to-nivå-modell i sin rene form. De fleste stilte også spørsmål ved om to-nivå-modellen i sin rene form er den beste løsningen for å løse de store og ofte komplekse utfordringene innenfor offentlig sektor. Dette støttes også av Mintzberg, som hevder at den divisjonaliserte formen er best egnet innenfor privat sektor (Mintzberg 1979:428).

5 Vurderinger og drøfting av hovedfunn

I denne oppgaven ønsket vi å undersøke hva som kjennetegner relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 i internadministrasjonen i en to-nivå-organisert kommune. Vi valgte å gjennomføre en casestudie, for å gå i dybden i *en* kommune for å kartlegge hvordan relasjonene mellom disse to ledelsesnivåene fungerte med hensyn til fordeling av beslutningsmyndighet og oppgaver. Dette innebar også at vi så på om maktstrukturene i internadministrasjonen gjenspeilet den formelle organiseringen.

Videre undersøkte vi også hvilke erfaringer medlemmene av internadministrasjonen har med to-nivå-modellen, og deres subjektive oppfatninger om hvordan denne modellen fungerer i den kommunale hverdagen. Som et siste punkt så vi på om det var samsvar mellom reell og formell organisasjonsmodell. To-nivå-modellen er en idealmodell, og vi forventet i utgangspunktet å finne visse lokale tilpasninger i vår kommune. Spørsmålet var i hvor stor grad man hadde tilpasset to-nivå-modellen til lokale forhold, og om tilpasningene eventuelt var så store at man her hadde beveget seg mot en hybrid organisasjonsform. Våre funn kan oppsummeres i følgende hovedpunkter.

5.1 Vurderinger av ansvars- og arbeidsdeling

Kommunens egne presentasjoner av formell organisasjonsstruktur er på noen områder inkonsistente. Etter dokumentanalysen av organisasjonskartet på deres egen hjemmeside, og årsrapporten for 2009 for Kristiansund kommune hadde vi to offisielle, men ulike organisasjonskart. I tillegg ga gjennomlesing av årsrapporten en tredje beskrivelse av den organisatoriske virkeligheten i kommunen. Et organisasjonskart er et forenklet bilde av virkeligheten, så det at det ikke viser en nøyaktig og fullstendig oversikt er i seg selv ikke betenkelig. Det som det derimot kan stilles spørsmål ved, er at det her var snakk om tre offisielle og ulike versjoner av kommunens organisasjonsstruktur. Ut i fra et offentlighetshensyn og prinsippene om transparens og innsyn i forvaltningen kan dette være uheldig, da det vil oppleves vanskelig å skaffe seg oversikt over hvordan kommunen faktisk er organisert. En slik inkonsistens i selvpresentasjoner kan skape større avstand

mellom innbyggerne og lokalforvaltningen, noe som i ytterste konsekvens kan medføre en fare for demokratiet.

Det er også uklarheter knyttet til ansvars- og arbeidsdeling, spesielt i forhold til personal og økonomis plassering i strategisk ledergruppe. Selv om både delegerings- og ansvarlinjer formelt sett er klare, har det etter vår vurdering oppstått uklarheter og gråsoner om hvem som har ansvar for hva i relasjonene mellom nivåene på dette punktet.

Hovedbegrunnelsen var fra nivå 1 sin side å få bedre oversikt og kontroll med den økonomiske situasjonen i kommunen, noe som er i samsvar med NPM-tankegangens sterke fokus på økonomi og kontroll. To-nivå-organiseringen med forholdsvis autonome enheter, som vi har valgt å definere som Mintzbergs divisjonaliserte form, har en forsterkende effekt på dette behovet for kontroll. Det viktigste designparameteret i den divisjonaliserte formen er mål- og resultatstyringssystemet (the performance control system) (Mintzberg 1979:382-383).

Det kan virke som et paradoks at NPM-inspirerte reformer som i utgangspunktet skulle føre til mindre byråkrati, kan ha vist seg å skape et kontrollbehov som på mange måter krever et like stort byråkratisk apparat som ved tradisjonell sektororganisering. Resultatet kan bli mer byråkrati, hva som faktisk skjer kan kun fastslås gjennom studier der også transaksjonskostnader innregnes i det store regnestykket (Jacobsen 2008).

I følge Mintzbergs konfigurasjonsteori inngår økonomi og personal som en del av teknostrukturen i organisasjonen, og ikke som en del av den strategiske ledelsen. Vi fant at blant enhetslederne var det delte meninger og oppfatninger om plasseringen av personal og økonomi. Enhetslederne for helse er godt fornøyd med relasjonene til økonomi og personal, mens enhetslederne for skole hadde en annen oppfatning. Vår analyse viste at det i dette tilfellet oppsto gråsoner angående både hvor og til hvem enhetslederne skulle rapportere, og om hvorvidt økonomi og personal hadde instruksjonsmyndighet overfor enhetene.

Det at disse gråsonene oppstår, gjør at maktstrukturene i kommunen også til dels var uavklart. Makt kan være både synlig og usynlig, og vil ha betydning og påvirke hvordan den valgte organisasjonsmodellen vil fungere i praksis. Maktforholdene kan tenkes å være

berørt av den tilsynelatende ”oppgraderingen” av økonomi og personal. Den ”nye” plasseringen til disse to funksjonene kan medføre at de oppfattes å ha mer makt og innflytelse enn de i realiteten har, og har med denne plasseringen større mulighet til å påvirke agendaen enn de hadde tidligere. Lukes (2005) klassifiserer mulighet til å påvirke agendaen som maktens andre dimensjon (Lukes 2005:20-21).

I tillegg til uklarhetene og gråsonene rundt økonomi og personals roller og plassering i internadministrasjonen, viste vår analyse at det også oppsto enkelte uklarheter og gråsoner i forhold til ansvars- og arbeidsdelingen enhetene imellom. Den divisjonaliserte formen som to-nivå-modellen forbindes med, kjennetegnes av fristilte og autonome enheter som er skapt på bakgrunn av hvilke oppgaver de faktisk skal utføre. Enhetene blir gitt den nødvendige kontrollen til å utføre sine oppgaver. Tanken bak er at oppdeling av enhetene skal minimalisere den gjensidige avhengigheten enhetene imellom (Mintzberg 1979:381).

Vår analyse viste derimot at enhetene til en viss grad var gjensidig avhengig av hverandre, men at oppdelingen vanskeliggjorde koordinering mellom enhetene. Det som enhetslederne trakk fram som problematisk, var uklarheter og gråsoner i forbindelse med hvilke enheter som hadde ansvar for hva. Eksempler de brukte var vedlikehold av byggene, og da spesielt når feil og mangler oppsto, hvem hadde da ansvar for å utbedre dette?

De koordineringsmessige uklarheter og gråsoner to-nivå-modellens måte å organisere på, kan synes å ramme svake grupper i samfunnet spesielt hardt. Her ble begreper som svarteperspill og stol-lek brukt for å beskrive hvordan organisasjonsmodellens begrensninger synes å gjøre svake og utsatte grupper til kasteballer i systemet. Både den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet vil i følge Mintzberg (1979) sette ting i bås. Den divisjonaliserte formen gjør dette ved å opprette autonome enheter med klare og avgrensede ansvarsområder, mens det profesjonelle byråkratiet gjør dette ved å kategorisere behov inn i forhåndsdefinerte båser (Mintzberg 1979:352). Behov som befinner seg i grensen mellom, eller overlapper to kategorier, vil ha en tendens til å tvinges inn i en eller annen ”bås” (Ibid.:373).

Selv om toppledelsen på nivå 1 i det store og hele anså at innføringen av to-nivå-modellen hadde styrket helhetstenkningen på nivå 1, opplevde enhetslederne på nivå 2 at koordineringen mellom de ulike enhetene hadde blitt vanskeligere.

5.2 Vurdering av relasjoner og erfaringer med to-nivå-modellen

Relasjonene mellom nivå 1 og nivå 2 synes å være preget av tillit på den ene siden, men også av kompetansestrid og kapasitetsproblematikk. Vår analyse viste at enhetslederne i det store og hele er godt fornøyd med å være fristilt, men opplever en del utfordringer i hverdagen forbundet med sin nye rolle. De opplever det å inneha og balansere ulike og til tider motsetningsfylte roller som utfordrende, og det er spesielt skvisen mellom fag og økonomi som oppleves som problematisk. Samtidig viser våre funn at relasjonen mellom kommunalsjefene og deres respektive enhetsledere var preget av gjensidig tillit og respekt. Kommunalsjefene roste enhetslederne for formidable jobben de utførte, og de var begge veldig klar over de utfordringene som enhetslederne påpekte.

Selv om våre funn viste at relasjonene mellom kommunalsjefene og deres enhetsledere synes å være preget av tillit og respekt, så eksisterte det også en viss grad av kompetansestrid, da spesielt mellom enhetslederne for skole og personal og økonomi. Enhetslederne for skole stilte seg kritisk til at økonomi skulle ta avgjørelser om hvorvidt det skulle settes i gang tiltak rundt elever med særskilte behov. Hovedpoenget deres var hvilken faglig kompetanse økonomi hadde til å fatte slike vedtak? I tillegg var de kritiske til det de oppfattet som ”innblanding” fra personalavdelingen. Deres oppfatning av personalavdelingen var at de ble sett som kontrollører og sjefer. Enhetslederne for skole opplevde at personal ikke hadde god nok kunnskap om skolesektoren, og følte at personalavdelingen prøvde å tvinge skolesektoren inn i den samme personaltenkningen som ellers i kommunen.

Vi har valgt å betrakte de enkelte enhetene på nivå 2 som det Mintzberg (1979) definerer som profesjonelle byråkratier. Medlemmer av det profesjonelle byråkratiet er i følge Mintzberg kompetente og utdannede spesialister med en stor grad av kontroll over eget arbeid, og arbeider relativt selvstendig selv i forhold til sine kollegaer (Mintzberg

1979:348-349). Det profesjonelle byråkratiet har en høyt utviklet demokratisk struktur, særlig når det gjelder profesjonene i den operative kjerne. Ikke bare har de kontroll over eget arbeid, men de søker også å ha kollektiv kontroll over de administrative avgjørelsene som påvirker dem. Administratorer som ønsker å ha noen som helst makt innefor disse strukturene må være godkjente medlemmer av profesjonen, og fortrinnsvis være valgt av de profesjonelle utøverne, eller i det minste tilsatt med deres velsignelse (Ibid.:358).

Enhetslederne for skole har en lang og sterk tradisjon for å arbeide svært selvstendig, ha stort ansvar og stor frihet, uten for mye innblanding. Dette, sammen med kommunens divisjonaliserte organisasjonsstruktur, samt enhetenes egen organisasjonsstruktur, som Mintzberg beskriver som det profesjonelle byråkratiet, kan forklare hvorfor enhetslederne for skole reagerer sterkt på det de oppfatter som innblanding utenfra.

Når det gjelder kapasitetsproblematikk, viste vår analyse at enhetslederne for både skole og helse trakk fram to hovedårsaker til at disse problemene oppsto. Den ene er stramme økonomiske rammer. Stram kommuneøkonomi er ikke noe nytt fenomen, og kan ikke ene og alene tilskrives to-nivå-modellen. Noen faktorer som har bidratt til en strammere kommuneøkonomi, er for eksempel økt grad av rettighetsfesting i lovgivningen, økt reformiver i å innføre til dels store og kostbare reformer, og i varierende grad kanskje også den siste finanskrisen.

Den andre hovedårsaken til kapasitetsproblematikken var i følge vår analyse at enhetslederne opplevde at de brukte veldig mye tid på å administrere sine enheter, og på rapporteringsrutiner. Innføring av to-nivå-modellen som organisasjonsform har bidratt til at kontroll- og rapporteringsbehovet har økt, noe også Mintzberg sa vil være en konsekvens av den divisjonaliserte organisasjonsformen.

Nå er det ikke slik at enhetslederne er misfornøyd med å være herre i eget hus, tvert imot, og de har stor forståelse for at mål- og resultatstyring er nødvendig, og opplever det for sin egen del som et nyttig verktøy for å få bedre oversikt over sine enheter. Det enhetslederne derimot påpekte i intervjuene, var at enhetene ved innføringen av to-nivå-modellen har fått tilført på enhetsnivå mye av det utrednings- og planarbeidet som tidligere lå på mellomnivået, uten at det er kompensert for at de skal klare å utføre det. Enhetslederne

opplever at de bruker mye tid på administrative oppgaver, noe som går på bekostning av framtidsrettet og langsiktig planlegging, og bedre fagutvikling i sine enheter.

Våre funn viser altså at enhetslederne savner et overordnet nivå som kan ta unna en del større plan- og utredningsarbeid for dem, samt utarbeide felles rutiner og systemer for å skape mest mulig likhet for de ansatte innenfor samme sektor. Tendenser til at enhetene utvikler ulik praksis overfor egne ansatte og eksterne brukere, må i følge Torsteinsen (2009) ses som en naturlig konsekvens av modellen.

Modellen er i seg selv en metode for å stimulere til utvikling og utprøving av ulike løsninger. Noen ganger vil man finne fram til bedre, og kanskje billigere, løsninger enn de etablerte. Men Torsteinsen stiller spørsmål ved om man var forberedt og bevisst på dette ville kunne skape ulikheter (Torsteinsen 2009:13-14)? Vår analyse viser at enhetslederne ikke ønsker at det skal være ulikheter mellom de enkelte enhetene innenfor samme sektor, og heller ikke ønsker ulik personalpolitikk i en og samme sektor i samme kommune. De begrunner dette med at det for det første burde tilbudet til brukerne være av samme kvalitet uavhengig av hvilken skole eller helseinstitusjon man møter. For det andre var deres erfaring at personalet ikke nødvendigvis oppfatter seg som ansatt i en selvstendig enhet, men som ansatt i kommunen generelt.

Våre funn viser altså at selv om enhetslederne var fornøyd med den organisatoriske friheten som modellen tilbyr, så kan det synes å være et paradoks at de likevel ønsker formell standardisering på enkelte områder. Det er ikke sånn å forstå at de ønsker seg tilbake til det ”gamle” systemet og gi avkall på sin operasjonelle frihet, de ønsker seg en noe enklere hverdag hvor de kan gå fra å måtte ha 4 tanker i hodet samtidig, til ”bare” å ha 2. En mulig forklaring på dette paradokset kan være den historiske og kulturelle konteksten. I Norge har man historisk sett hatt lange tradisjoner for en sterk egalitær kultur, hvor likebehandlingsprinsippet har stått spesielt sterkt, ikke minst innenfor skole- og helsesektorene.

Vi fant at enhetslederne hadde møtt det de anså som svakheter og utfordringer ved to-nivå-modellen med å danne uformelle nettverk, om enn i ulik grad. Innenfor skolesektoren hadde enhetslederne etablert uformelle, men fastsatte rektormøter ved siden av de formelle rektormøtene hvor kommunalsjefen er til stede. Når det gjelder helsesektoren, viser våre

funn at de uformelle nettverkene er mer ad-hoc-preget. Nivå 2 opplevde at det var enklere å hente støtte og råd hos hverandre, da avstanden til rådmannen og kommunalsjefen på nivå 1 ble oppfattet som svært lang etter at mellomnivået ble fjernet.

Er det vi ser her en bevegelse mot maskinbyråkratiet? Vi finner det vanskelig å skulle trekke bastante konklusjoner på bakgrunn av funn i *en* kommune, men i følge Mintzberg vil den divisjonaliserte formen presse fram større grad av standardisering, og vil drive det profesjonelle byråkratiet mot maskinbyråkratikonfigurasjonen, noe våre funn kan samsvare med.

5.3 Vurdering av organisasjonsform, to-nivå eller hybrid?

Innledningsvis i denne oppgaven stilte vi spørsmål ved om kommunen lever opp til idealet med kun to nivåer, slik det fremstilles i organisasjonskartet deres, eller om det kanskje eksisterer ”uoffisielle” nivåer som tyder på at det har utviklet seg en hybrid modell for å kunne løse kommunens oppgaver best mulig?

Vi har i denne oppgaven valgt å legge til grunn at to-nivå-modellen består av Mintzbergs to konfigurasjoner, den divisjonaliserte formen og det profesjonelle byråkratiet. Den divisjonaliserte formen skiller seg fra de andre konfigurasjonene på ett viktig område, den har ikke en fullstendig struktur fra den strategiske ledelsen og ned til den operative kjernen. Den er heller en overordnet struktur som rammer inn andre, det vil si at hver enkelt enhet innenfor disse rammene har sin egen struktur (Mintzberg 1979:381).

Hvis man da ser to-nivå-modellen som helhet, er det den divisjonaliserte formen man ser, men på bakgrunn av at den divisjonaliserte formen ikke har en fullstendig struktur, så blir spørsmålet hvilken konfigurasjon de enkelte enhetene tilhører? Vi har i denne oppgaven valgt å legge til grunn at de enkelte enhetene har tilhørighet i det profesjonelle byråkratiet, og baserer dette på at de enkelte enhetene har profesjonsledelse (rektorer leder skoler, sykepleiere leder sykehjem), eller som Mintzberg selv sier, det profesjonelle byråkratiet bygger på *”the power of expertise”* (Ibid.: 351).

Relasjonene mellom disse to konfigurasjonene kan beskrives som *kyndighet vs myndighet*, og at ifølge Mintzberg vil kyndighet tape i den divisjonaliserte organisasjonen fordi at den divisjonaliserte formen vil trekke det profesjonelle byråkratiet tilbake til et maskinbyråkrati.

Siden den divisjonaliserte formen kan regnes som en overordnet struktur, kan den i teorien brukes sammen med alle de andre konfigurasjonene, men den divisjonaliserte formen fungerer i følge Mintzberg best sammen med maskinbyråkratiet. På grunn av sin egen struktur vil den divisjonaliserte formen drive eventuelle andre konfigurasjoner mot en maskinbyråkratisk struktur (Ibid.:384). Mintzberg hevder at av ulike årsaker passer den divisjonaliserte formen i liten grad innenfor offentlig sektor. Det største problemet ved å bruke denne formen innenfor offentlig sektor, er målestandarder. De sosiale målene som skal oppnås innenfor offentlig sektor, er vanskelig å måle ved kvantitative målestandarder, og uten slike målestandarder kan ikke den divisjonaliserte formen fungere (Ibid.:428).

Spørsmålene som reiser seg på bakgrunn av dette, er hvordan dette fungerer i praksis, og om to-nivå-organisering er en dekkende betegnelse for den reelle organisasjonsformen? Vår analyse viser at Kristiansund kommune ved overgangen til to-nivå-modellen valgte å beholde en viss grad av sektorisering, i det at de tidligere etatssjefene fikk tittelen kommunalsjefer, og de og deres stab ble samlokalisert på rådhuset, men beholdt ansvaret for sine fagområder. Rådmannen mente at dette var suksesskriteriet, da man beholdt fagkunnskapen på nivå 1. Denne måten å blande gammelt og nytt kan peke mot at kommunen ikke opererer med en ren to-nivå-modell, men heller benytter en hybrid modell.

Vi stilte også spørsmål om Kristiansund kommune var en ren to-nivå-kommune. Vårt funn var at det ikke er samsvar mellom det rent delegasjonsmessige, og informantenes oppfatninger på dette punktet. Ingen av informantene mente at kommunen er organisert etter en ren to-nivå-modell, og de fleste stilte også spørsmål ved to-nivå-modellens egnethet til å løse de store og ofte komplekse utfordringene kommunen står overfor. Gjennom intervjuene uttrykte kommunalsjefene at de ikke var fremmed for tanken om å ha noen sektorspesifikke tilpasninger, eller skjev organisasjon. Disse tankene kan tolkes dit hen at Mintzbergs påstand om at den divisjonaliserte formen er en lite egnet organisasjonsform for offentlig sektor. Rådmannen derimot, mente at det ikke svakheter

med to-nivå-modellen som var problemet. Han var, som den eneste av våre informanter, av den oppfatning at man ikke hadde gått langt nok med å rendyrke modellen. Hans idealbilde for framtiden var at rådmannen hadde med seg 3-4 personer uten faste fagområder i strategisk ledergruppe.

Dette er det motsatte av det som han tidligere hevdet var suksesskriteriet, nemlig det å beholde fagpersonene ved overgangen til to-nivåmodellen. En forklaring kan være at han etter noen år med det han anser som gode erfaringer med denne modellen nå mener at kommunen hadde vært tjent med å komme enda nærmere idealmodellen. En annen mulig forklaring er at han som ”reformmeier” naturlig nok vil forsvare modellen, og ønske både å beholde og å videreutvikle den.

Hvordan skal man så beskrive kommunen som organisasjon, er den organisert etter en to-nivå-modell, eller er det en hybrid? For å konkludere på dette punktet så kan vi ikke si at kommunen på undersøkelsestidspunktet har blitt en hybrid. Bakgrunnen for dette er at selv om det er delte oppfatninger blant våre informanter om hvor mange nivå man faktisk har, så er to-nivå-organiseringen ivaretatt rent delegasjonsmessig. Selv om de selv bruker benevnelse som for eksempel 2 ½ nivå, så er ikke det halve nivået ekstra formalisert, og kan derfor ses som lokale tilpasninger, og ikke en hybridisering av Kristiansund kommune.

Ut i fra signaler vi fikk gjennom intervjuene, så kan det derimot være nærliggende å tenke seg at man i nær framtid vil bevege seg fra lokale tilpasninger og over mot sektoriserede tilpasninger i en hybridisert organisasjonsform. Hvordan denne organisasjonsformen eventuelt vil se ut, kan vi ikke spå om, men signalene tyder på at man beveger seg mot en sterkere grad av hierarkisering og standardisering.

5.4 Avsluttende vurderinger av studien

Denne studien er en masteroppgave som er begrenset i tid. Vi valgte å gjennomføre en kvalitativ casestudie, noe som, kombinert med tidsbegrensningen, medførte at vi valgte å intervju et relativt lite antall informanter i *en* kommune. Vi ser at vi kunne ha valgt andre retninger og problemstillinger som kunne vært vel så interessante og informative. Vi

mener likevel at våre data har belyst vår problemstilling på en god måte, og at mange av våre funn samsvarer med eksisterende forskning på feltet.

Vi ser for oss flere spennende prosjekter i fortsettelsen av denne casestudien. I denne oppgaven valgte vi å avgrense oss til å undersøke det som vi definerte som internadministrasjonen i en kommune. Vi fikk signaler gjennom intervjurundene på at det var snakk om å justere kursen, derfor synes vi det ville vært spennende å kunne gjenta denne casestudien om et par år for å se hvilke eventuelle endringer som da er gjort, og om det bringer kommunen nærmere idealmodellen eller om man får en økt grad av standardisering og byråkratisering.

Et annet interessant forskningsprosjekt ville ha vært å studere relasjonene mellom politikk og administrasjon i den samme to-nivå-kommunen. Dette hadde vært interessant fordi våre informanter ga uttrykk for at politikerne i kommunen var mindre fornøyd med situasjonen slik den er nå. De mente, i følge våre informanter, at de hadde "mistet" mye makt til administrasjonen, og ønsket å reversere denne utviklingen. Denne utviklingen kan i ytterste konsekvens være en fare for demokratiet, både lokalt og nasjonalt.

6 Litteraturliste

Agenda Kaupang (2010): Erfaringer med flat struktur.

Andersen, Jon Aarum og Bengt Abrahamsson (1996): *Organisasjon – Om å beskrive og forstå organisasjoner*, Oslo, Cappelens Akademiske forlag AS.

Asplan Analyse og IRIS (2006): Stab/støtte i tonivåkommuner, Organisering, erfaringer og utfordringer.

Brunsson, Nils og Kerstin Sahlin-Andersson (2000): Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies*, 21 (s. 721-746).

Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): *Den nye kommunen*, Gjøvik, Det Norske Samlaget.

Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Lægreid og P.G. Roness (2005): *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K. A. Røvik (2006): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Clegg, Stuart, Martin Kornberger og Tyrone Pitsis (2008): *Managing & Organizations*, 2nd edition, London, SAGE Publications Ltd.

Douma, Sytse og Hein Schreuder (2008): *Economic Approaches to Organizations*, 4th edition, Essex, Pearson Education Ltd.

Gammelsæter, Hallgeir (2003): The Conceptualization of managerialism in the public sector: coherence and contradiction, *Unfinished manuscript*, 1-25.

Gjerde, Ingunn, Eli Kjersem, Lars Rønhovde og Turid Aarseth (2007): Mellom frihet og distanse, evaluering av ny organisasjonsform i Fræna kommune, *Rapport 0709*, Høgskolen i Molde og Møreforskning Molde AS.

Grønmo, Sigmund (2007): *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Hagen Terje P. og Rune J. Sørensen (2006): *Kommunal organisering*, Oslo, Universitetsforlaget AS.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo (2005): *Politikk og demokrati*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Hatch, Mary Jo (2006): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Oslo, Abstrakt forlag AS.
- Heywood, Andrew (2004): *Political theory. An introduction. 3rd edition*, Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave*, Kristiansand S, Høgskoleforlaget AS - Norwegian Academic Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2008): Det nye byråkratiet, *Dagbladet 01.07.2008*.
Dagbladet.no. <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001080064286&tag=byl&words=dag%3Bingvar%3Bjacobsen> [nedlastet 21.03.2009].
- Jacobsen, Dag Ingvar (2009): *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer. 3. utgave*, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannessen, Stig 2005: Strategiske ledelse: utfordringen fra kompleksitetstenkningen. *Upublisert artikkel*, Senter for Kompleksitet og Ledelse, (CMC Norway), Trondheim.
- Johansen, Svein Tvedt, Trude Høgvold Olsen, Elsa Solstad og Harald Torsteinsen (2010): *Ledelsesutfordringer i hybride organisasjoner: forslag til et teoretisk rammeverk*, *Nordiske Organisasjonsstudier*, Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*, Oslo, J. W. Cappelens Forlag AS.
- Kjersem, Lise og Wenche Ludviksen (2009): *Byråkraten og Kråkeslottet*, Bacheloroppgave, Høgskolen i Molde (HiM).

Kristiansund bystyre 27.03.2001, saksprotokoll i sak PS 01/12.

<http://www.kristiansund.no/kunde/web/arkiv/politikk/bystyret/2001/03-2703/v12.htm>

[nedlastet 17.04.2011].

Kristiansund bystyre 25.05.2010, Saksframlegg i sak PS 10/20

http://www.byvedhav.no/kunde/web/dokument/2006/25.05.10_byst_statusi.pdf [nedlastet

17.04.2011].

Kristiansund.no: Delegasjonsreglement for nye Kristiansund kommune av 27.09.2007.

<http://www.kristiansund.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId=972&FIId=525> [nedlastet

30.05.2011].

Kristiansund.no: Organisasjonskart.

<http://www.kristiansund.no/Imagemap.asp?MIId=986&ImageMapId=4> [nedlastet

22.03.2011].

Llewellyn, Sue (2001): Two way windows, Clinicians as Medical Managers, *Organization studies* 22/4.

Lukes, Steven 2005: *Power - A Radical View*, 2nd edition, New York, Palgrave Mcmillan.

Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*, Upper Saddle River, NJ 07458, Prentice-Hall Inc.

Mueller, Frank, Chris Carter (2007): "We are all managers now": *Managerialism and professional engineering in UK electricity utilities*, Accounting, Organizations and Society, vol.32 (1-2) Jan-Feb.

Olaussen, Åshild (2004): *To-nivåkommuner, fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*, Utdanningsforbundet, rapport 2004:3.

Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal (2002): Flat struktur og resultatenheter, Utdanningsforbundet, rapport 2002:21.

Power, Michael, (1994): "The audit society", i Hopwood, A. G. og P. Miller (red.), *Accounting as a Social and Institutional Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rasmussen, Bente (2011): Med frihet til å lede? Styling og ledelse i kommunal omsorg, *Magma, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 1/2011*.

Rønhovde, Lars og Ingunn Gjerde (2006): *Det norske politiske og administrative system*, Oslo, NKS Fjernundervisning.

Rønning, Rolf (2006): *Vårt politiske Norge - En innføring i stats- og kommunalkunnskap, 2.utgave*, Bergen, Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner, Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Sennett, Richard (2006): *The Culture of the New Capitalism*, New Haven, CT, Yale University Press.

Stacey, Ralph D og Douglas Griffin (2005): Introduction: Leading in a complex world. I Griffin, Douglas & Stacey, Ralph D. (2005): *Complexity and the experience of leading organizations*, New York, Routledge.

Torsteinsen, Harald (2006): *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel?* Doktorgradsavhandling ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Torsteinsen, Harald (2009): Resultatenhetsmodellen - en kortfatta presentasjon, *Skriftserien 2009/02*, Høgskolen i Harstad.

Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap – Innføring i politisk analyse, 3.utgave*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Østerud, Øyvind (2007): Makt og maktbruk i internasjonal politikk. I Hovi, Jon og Raino Malne, (red.): *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt forlag AS.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, og Mogens N. Pedersen (2004): *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Aarseth, Turid (2009): *Erfaringer fra kommuner med tonivåorganisering og resultatenheter*, Kommunerevisjonen 2009:2.

Årsmelding (2008): Kristiansund kommune.

Årsrapport (2009): Kristiansund kommune.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide til bruk under intervju i Kristiansund kommune

1 Hvorfor man fikk en overgang til to-nivå-organisering

I 2003 gikk Kristiansund kommune fra en tradisjonell organisering med tre nivå og sektorinndeling, til en organisering med kun to nivå.

- Kan du si noe om begrunnelsene og de mest sentrale argumentene for denne overgangen? Hvor klart var det at man ønsket to nivå?
- Hva var inspirasjonskildene? Hvor hentet man informasjon og erfaring om to-nivå-modellen?
- Ble andre organisasjonsmodeller vurdert? I tilfelle hvilke? Hvorfor ble disse forkastet?

2 Arbeids- og ansvarsforhold

Som alle organisasjonsmodeller har også to-nivå-modellen sine styrker og begrensninger med hensyn til både arbeids- og ansvarsforhold. Den har klare og definerte arbeids- og ansvarsforhold, med fristilling av enheter. Samtidig vil denne måten å tenke på kunne legge begrensninger på kommunens behov for helhetstenkning, og heller skape konkurranse mellom enheter enn samarbeid.

- Hvordan vil du selv beskrive arbeids- og ansvarsforholdet mellom deg selv og andre?
- Fungerer det greit?
- Har det siden 2003 skjedd endringer i arbeids- og ansvarsforholdene, i tilfelle hvor og på hvilken måte?
- Har DIN rolle endret seg etter at kommunen valgte å organisere seg etter to-nivå-modellen? Hvordan?
- Hvordan er forholdet mellom enhetslederne, er dere konkurrenter eller samarbeidspartnere? For eksempel om å få tak i begrensede midler..
- Har kommunalsjefene bare oppgaver knyttet til ”sitt” spesielle ansvarsområde? Var det i tilfelle et bevisst valg og hvorfor?

- Hvordan håndterer man for eksempel merforbruk (røde tall) i en enhet, hvem er det da som kommer på banen? Hvem er det som fanger det opp, og hvem håndterer det? Hvem kommer med en løsning?

Spørsmål kun til resultatenhetslederne:

Nyere forskning kan tyde på at en del enhetsledere har følelsen av å havne litt ”mellom barken og veden”.

- Oppfatter du deg selv først og fremst som leder for din enhet, eller mer som et mellomledd mellom rådmannen og egen enhet?
- Hvordan balanserer du disse rollene, er det konflikter mellom disse to rollene?
- Hvem får du/dere instruksjoner fra?
- Er det tilfeller hvor det er brudd på ansvarslinjene?
 - I hvilke situasjoner?
 - Hvorfor får man slike brudd, er det for å få ting gjort?
- Hvem rapporterer du/dere til?
- Hvem gir rådmannen instruksjoner til når de skal til enhetene, direkte eller via ledergruppe/kommunalsjef?

I følge delegasjonsreglementet står rådmannen fritt til å organisere sin ledergruppe slik han finner det mest hensiktsmessig.

- Hva menes med en utvidet ledergruppe, hvilke oppgaver har for eksempel økonomi og personal, som i utgangspunktet er støttefunksjoner?
- Kan en i den utvidete ledergruppa eventuelt ta avgjørelser eller gi tilbakemelding til enhetene uten rådmannens spesifikke godkjenning?
- Hva med medarbeidersamtaler? Hvem har slike med hvem?

3 Styrke og svakhet ved to-nivå-organisering

- Har fristillingsprosessen medført større grad av frihet og selvbestemmelse? På hvilke måter? Beskriv.
- Styrker og svakheter ved to-nivå-organisering i praksis. Reflekter

- Hva anser du/dere som den største styrken med to-nivå-organiseringen?
Hvorfor?
- Hva anser du/dere som den største svakheten ved to-nivå-organiseringen?
Hvorfor?

- Bruker du/dere mer tid på papirarbeid og administrative oppgaver nå enn før?

4 Har det blitt bedre?

- På hvilke områder har det blitt bedre? Utdyp

- På hvilke områder har det ikke blitt bedre? Utdyp

5 Annet

- Er det andre ting i forbindelse med dette som du synes er viktige som ikke har blitt diskutert?

Til slutt vil vi få takke nok en gang for at du/dere stilte opp for oss, det er vi takknemlige for. Kan vi få lov til å ta kontakt i ettertid om det skulle være noe som er uklart?