



Masteroppgave

ADM750 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Flat struktur og ansvarliggjøring i Nesset kommune

Anette Kristin Myrstad

Totalt antall sider inkludert forside: 125

Molde, 31.08.2011



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: Ingunn Gjerde og Turid Aarseth

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: 31.08.2011

Forord

Nå når denne dagen endelig er kommet og jeg med lettelse og stor glede kan levere masteravhandlingen min ved Høgskolen i Molde, så er det viktig for meg å takke de som har hjulpet meg underveis.

Først vil jeg benytte anledningen til å takke politikerne i Nesset kommune som var positive til dette prosjektet og slik muliggjorde det. Rådmann Rigmor Kjersem, som tross sin travle hverdag har tilrettelagt for innsamling av data på en ypperlig måte og velvillig svart på alle spørsmål jeg har hatt, fortjener også takk. I tillegg er jeg også takknemlig for at så mange ansatte har svart på spørreskjema, og for at respondentene satte av tid til å dele sine erfaringer med meg og slik bidro til at jeg fikk mye spennende empiri å arbeide med.

Videre har jeg ikke bare en, men to flotte veiledere å rose. Turid Aarseth er et av disse inspirerende menneskene som har et smittsomt engasjement, og hun har bidratt med konstruktive og kreative innspill gjennom hele perioden. Ingunn Gjerde på sin side er strukturert som få. Hun har passet på at jeg har hatt blikket på målet, og samtidig har hun et utrolig øye for de små detaljene som er så viktig for den store helheten. Sammen har dere gitt meg den beste veiledningen jeg kunne fått, og jeg håper dere vet at alle rådene dere ga meg underveis ble tatt imot med takknemmelighet.

En spesiell takk går til familien min, som har vært av stor betydning under hele prosessen. Alle har hjulpet til på sin egen måte; men mest verdifullt er det at dere har støttet meg hele veien, og stilt opp for meg uansett hva. Jeg er veldig glad for at jeg har dere.

Sist, men ikke minst, går en stor takk til min kjære samboer Alfred. Det er vanskelig å uttrykke her hvor mye jeg har verdsatt din støtte og hjelp underveis, men det skal nevnes at jeg aldri vil slutte å forundre meg over din fantastiske evne til å motivere og oppmuntre meg i enhver situasjon.

Igjen, tusen, tusen takk til dere alle!

Anette Kristin Myrstad

31.08.2011

Sammendrag

Kommunen har blitt et stadig viktigere forvaltningsnivå, både med tanke på hvilke oppgaver som utføres og den økende prosentandelen av statsbudsjettet den forvalter. Med bakgrunn i dette og det faktum at rundt 40 prosent av norske kommuner har lagt om til flat struktur eller en variant av denne modellen, har det vært et økende fokus på hvilken betydning denne strukturen har. Hensikten med denne oppgaven har vært å belyse relasjonen mellom denne typen formell struktur og de kommunalt ansatte i Nesset kommune. Hovedfokuset har vært på hvorvidt desentralisering har ført til en ansvarliggjøring av de operativt ansatte, og videre hvordan de forstår og vurderer dette.

I den første delen viste analysen av datamaterialet fra de to spørreundersøkelsene at de ansatte opplevde at flat struktur innfrir flere av de positive forventningene knyttet til denne type formell struktur, samt ikke intenderte-konsekvenser. Samtidig er det flere forhold som vurderes ulikt i de forskjellige resultatenehetene, noe som indikerer at betydningen av formell struktur inngår i et samspill med en rekke andre variabler på individ-, arbeidsfelts- og kommunenivå. Denne oppgavens bidrag sett i forhold til annen forskning på feltet, er at den viser at ansvarliggjøring ikke bare omfatter ledere på lavere nivå, men også over halvparten av de operativt ansatte på tvers av resultatenehetene i kommunen.

I del to ble datamaterialet fra de kvalitative intervjuene analysert, og det kom frem at den teoretiske definisjonen på ansvarliggjøring differerte fra respondentenes opplevelse av dette fenomenet. Derfor ble det videre gjort en distinksjon mellom ansvarliggjøring, som representerer en delegasjon av nye ansvarsområder eller oppgaver, og iverksettingsansvar, som er en fordeling av disse gjennom instruks. Videre vurderte respondentene det slik at det ikke bare var utformingen av den formelle strukturen som var av betydning for at operativt ansatte skulle ansvarliggjøres. De fremhevet deriblant arbeidets art og kompetanse, men avdelingsleder sin lederstil sto frem som nøkkelen til videre delegasjon. Til slutt viser oppgaven at respondentene opplevde en rekke implikasjoner som et resultat av ansvarliggjøring og iverksettingsansvar, både på eget nivå og ledernivå.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Innledning	1
1.1 Presentasjon av tema	1
1.2 Bakgrunn for studien	2
1.2.1 Hovedutvalgsstrukturen og kommuneloven av 1992	2
1.2.2 Presentasjon av case	2
1.3 Oppgavens struktur	4
Kapittel 2. Teoretiske perspektiv	5
2.1 Innledning	5
2.2 Noen utviklingslinjer i organisasjonsteorien	6
2.3 Hva er formell struktur?	7
2.4 Konfigurasjonsteori	9
2.4.1 Tre konfigurasjoner	10
2.5 NPM og strukturelle forbilder	13
2.6 NPM møter kommune-Norge	14
2.7 Kunnskapsstatus	15
2.8 Flat struktur	17
2.9 Problemstillinger	21
Kapittel 3. Metodisk tilnærming	23
3.1 Innledning	23
3.2 Begrunnelse for valg av metoder og operasjonalisering	24
3.3 Den kvantitative undersøkelsen	26
3.3.1 Valg av respondenter	26
3.3.2. Spørreskjema	27
3.3.3 Spørreskjema 2007	27
3.3.4 Gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen	28
3.3.5 Analyse	28
3.3.6 Reliabilitet og validitet	29
3.4 Den kvalitative undersøkelsen	32
3.4.1 Valg av informanter og respondenter	32
3.4.2 Uformelle intervju og intervjuguide	33
3.4.3 Gjennomføring av den kvalitative undersøkelsen	34
3.4.4 Analyse	35

3.4.5 Reliabilitet og validitet	35
3.5 Forskningsetiske betraktninger	41
3.6 Oppsummering	43
Kapittel 4. Flat struktur i Nesset kommune	45
4.1 Generelle tendenser	45
4.2 Desentralisering og ansvarliggjøring	50
4.3 Oppsummering	63
Kapittel 5. Flat struktur og ansvarliggjøring	66
5.1 Ansvarliggjøring av ansatte på alle nivå?	66
5.2 Forhold av betydning for ansvarliggjøring	69
5.3 Positive og negative erfaringer ved ansvarliggjøring av de ansatte	74
5.4 Implikasjoner av ansvarliggjøring	78
5.5 Oppsummering	85
Kapittel 6. Konklusjon	88
6.1 Innledning	88
6.2 Er det samsvar mellom idealer og opplevelser når det gjelder konsekvenser av flat struktur?	88
6.3 Ansvarliggjøring, realisert men nyansert og av ulik betydning?	89
6.4 Flat struktur og kommunale verdier	92
6.5 Avsluttende kommentar	93
Litteraturliste	95
Vedlegg 1. Organisasjonsstrukturen i Nesset kommune	101
Vedlegg 2. Spørreskjema til ansatte i Nesset kommune 2010	102
Vedlegg 3. Intervjuguide hovedtillitsvalgte	107
Vedlegg 4. Intervjuguide ansatte	110
Vedlegg 5. Tabeller	112

Figurer, modeller og tabeller

Figur 2.4.1 - Hoveddelene av en organisasjon	9
Figur 2.9.1 - Problemstillingen oppsummert	22
Figur 3.1.1 - Undersøkellesdesignet oppsummert	24
Figur 4.2.1 - Hvorvidt ansatte i resultatenheten helse og omsorg opplever at deres kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver	61
Modell 5.2.1 - Forhold som aktørene opplever er av betydning for ansvarliggjøring av eget arbeidsverk	74
Modell 5.4.1 - Aktørenes opplevelse av implikasjoner av ansvarliggjøring	84
Tabell 4.1.1 - Hvordan ansatte opplever at ulike forhold fungerer innen den enheten de jobber	46
Tabell 4.2.1 - Hvor enig eller uenig ansatte er i følgende påstander om kompetanse og ansvar	50
Tabell 4.2.4 - Resultatenheten barnehagene i Nesset mot frihet til å utføre arbeidsoppgavene	52
Tabell 4.2.10 - Resultatenhet mot økt ansvar	55
Tabell 4.2.14 - Stillingsnivå mot ansvarliggjøring av ansatte	57
Tabell 4.2.15 - Stillingsnivå mot ansattes medbestemmelse	57
Tabell 5.3.1 - Hvordan aktørene mener at ulike grupperinger blir påvirket av ansvarliggjøring	77

Kapittel 1. Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Et gjennomgående spørsmål i organisasjonslitteraturen kan sies å være ”Hvilken betydning har organisasjonens struktur?” Sett i sammenheng med norske kommuner, er dette både et aktuelt og viktig spørsmål. Den første grunnen til dette er at den historiske utviklingen viser at kommunen har blitt et stadig viktigere forvaltningsnivå, både når det gjelder hvilke oppgaver den utfører, antall ansatte og prosentandel av det offentlige budsjettet som forvaltes. På bakgrunn av dette kan man si at betydningen kommunen har for den enkelte innbygger har blitt større (Hagen og Sørensen 2001:13). Den andre grunnen til at kommunal struktur er et aktuelt tema er at kommuneloven som ble iverksatt i 1993, gir kommunene en økt frihet til å utforme egen struktur. Denne friheten har ført til en stor utbredelse av en organisasjonsmodell som kalles flat struktur eller to-nivåorganisering. Tidligere ble flat struktur regnet som et motefenomen, men nå som rundt 40 prosent av kommunene har innført en variant av denne modellen, argumenterer Røvik (2007:141) for at det for tiden ikke finnes alternativer for organisering av norske kommuner.

Det er knyttet mange forventninger til flat struktur i kommunene. Disse favner et bredt spekter av forhold, fra bedret økonomistyring til økt motivasjon blant de ansatte; samt at de berører alle nivå i kommunen fra politikerne og ned til brukerne av de kommunale tjenestene. Generelt tar denne oppgaven sikte på å øke kunnskapen om hva som skjer i en kommune som i likhet med svært mange andre, har innført flat struktur.

Videre er et sentralt resonnement at den desentraliseringen denne strukturen representerer, vil føre til en ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå. Det er mer tvetydig hvorvidt dette også vil gjelde de operativt ansatte, da det finnes lite empirisk forskning som kan belyse hvorvidt en slik antakelse stemmer. Derfor vil fokuset her særlig være på et av trekkene ved flat struktur, da oppgaven søker å belyse den eventuelle virkningen og betydningen desentralisering har for målet om ansvarliggjorte kommuneansatte.

Fokuset vil være på de ansattes opplevelse av desentralisering og ansvarliggjøring, og ikke på om det faktisk har skjedd formelle eller reelle endringer etter omorganiseringen.

Før det teoretiske inntaket og problemstillingen presenteres, flyttes blikket til bakgrunnen for og informasjon om selve casen.

1.2 Bakgrunn for studien

1.2.1 Hovedutvalgsstrukturen og kommuneloven av 1992

Tretti år tilbake var de fleste kommunene organisert etter den tradisjonelle formannskapsmodellen med hovedutvalg og etatsorganisering. Denne sektormodellen omfatter både den politiske og administrative sfæren, og er bygd rundt de tyngste sektorene. Disse har tradisjonelt sett vært helse og sosial, undervisning, teknisk og kultur. I løpet av 1980-tallet hadde denne organisasjonsformen en høy oppslutning. Omorganiseringen som fant sted på slutten av nittitallet forklares gjerne ut i fra svakheter knyttet til sektorisering, uklare ansvarsforhold, omstendige beslutningsprosesser og økonomiske problemer. Omorganiseringen som skjedde i kjølevannet av kommuneloven i 1993 ble drevet frem av blant annet Kommunenes Sentralforbund. Lovforarbeidene oppfordret også kommunene til å bryte med sektororganiseringen, og omorganiseringene ble i stor grad inspirert av New Public Management (NPM) tankegangen (Christensen et al. 2002; Michelsen, Ramsdal og Aarseth 2002:170).

1.2.2 Presentasjon av case

Neset kommune i Møre og Romsdalen er en av kommunene som valgte å innføre flat struktur. Dette er en kommune med stor utstrekning, men den er relativt liten folketallmessig med 3074 innbyggere. Flertallet av disse bor i Eidsvåg, hvor kommuneadministrasjonen befinner seg. Under omorganiseringen representerte ordføreren i kommunen Senterpartiet, mens denne stillingen nå er besatt av en høyrerepresentant. Arbeiderpartiet er det største partiet i kommunen (Neset Kommune 2010a; Neset kommune 2010b).

I løpet av 2004-2005 gikk kommunen bort fra hovedutvalgsmodellen og sektororganisering til flat struktur med selvstendige resultatenheter. Dermed fikk man en administrasjon som bestod av ni resultatenheter og en stab og støttestruktur. Ut i fra

møtebok av 2003¹ ser man at hensikten med omorganiseringen var å forbedre kommunens økonomiske situasjon, en begrunnelse som går igjen i andre kommuner som har valgt å legge om til flat struktur (Gjerde et al. 2007; Torsteinsen 2006:85, Aarseth et al. 2003:6). Dette skulle blant annet skje gjennom at alle ikke-prinsipielle saker ble delegert til rådmannen, som igjen hadde mulighet til å delegere videre til enhetslederne. Resultatet av dette skulle være at man sparte tid i administrasjonen på å utrede politiske saker, og slik kunne man foreta kutt i administrative stillinger (Neset kommune 2009a:6).

Dersom man sammenligner strukturen fra 2004 med dagens, ser man blant annet at aktivitetstjenesten og helse og forebygging har blitt slått sammen med pleie og omsorg, samt legetjenesten som tidligere formelt lå under rådmannen. Den nye enheten NAV har også kommet til. Lederen her er statlig ansatt, men til denne enheten ligger også ansvar for kommunale områder som sosialhjelp, bostøtte og så videre. Dette betyr at pr juli 2011 så er det 8 resultatenheter hvorav den nye enheten helse og omsorg er den største. Inklusivt stab og støttefunksjonen på 13, er det 359 ansatte i Neset kommune (Neset kommune 2009b) (se vedlegg 1).

I 2006 kontaktet rådmannen i Neset kommune Høgskolen i Molde for å få en evaluering av omorganiseringen, og våren 2007 ble det gjennomført en kvantitativ undersøkelse blant politikere og ansatte i kommunen som resulterte i rapporten ”Vi valgte oss Neset”. Fokuset i denne rapporten var i stor grad på økonomi og arbeidsmiljø, og hensikten var å påvise om politikere og ansatte opplevde endringer i disse forholdene som et resultat av omorganiseringen (Grydeland og Myrstad 2007).

Kort oppsummert var det økonomistyring som flest politikere og ansatte mente hadde bedret seg, men den førstnevnte grupperingen var langt mer positive enn den andre. Dette fenomenet gikk igjen, og det kom frem blant annet da de vurderte ressursutnyttelse og kontroll av resultater. Politikerne og ansatte i Neset var noe mer synkronisert da de ble bedt om å vurdere kvalitet og omfang av tjenestene. Her svarte de fleste i begge grupperingene at disse forholdene var uendret. Det så også ut til at ansatte var fornøyde med forhold knyttet til arbeidsmiljøet; de fleste svarte at de var enig i at de hadde et meningsfylt arbeid, og at de trivdes på arbeidsplassen sin. Generelt sett så det ikke ut til at

¹ Sluttrapport for Styringsgruppen for Omstilling 2004.

omorganiseringen førte til så store endringer i de ansattes hverdag, da en relativt liten andel mente at forhold som myndiggjøring og ansvarliggjøring hadde endret seg. Avslutningsvis ble det også observert relativt markante forskjeller mellom stillingsnivå og enhetene i synet på endringens omfang og innhold (Grydeland og Myrstad 2007;38-40).

På bakgrunn av at denne undersøkelsen skjedde relativt kort tid etter omorganiseringen, kan det tenkes at endringen ikke helt hadde satt seg i organisasjonen. Etter tre år samtykket derfor rådmann og politikerne i Nesset til at det igjen kunne bli gjennomført undersøkelser blant de ansatte i kommunen.

1.3 Oppgavens struktur

I det første kapitlet har temaet for oppgaven blitt introdusert, samt bakgrunn for og informasjon om den aktuelle casen. Kapittel to presenterer det teoretiske inntaket og problemstillingene. I det tredje kapitlet gjøres det rede for den aktuelle metodiske tilnærmingen, samt styrker og svakheter ved denne. Kapittel fire og fem består henholdsvis av analysen av dataen fra de to spørreundersøkelsene blant de ansatte i Nesset, og av datamaterialet fra de uformelle intervjuene. Avslutningsvis oppsummeres hovedfunnene fra analysen, og en konklusjon med bakgrunn i problemstillingene vil bli presentert.

Kapittel 2. Teoretiske perspektiv

2.1 Innledning

Problemstillingene søker å belyse hvilken betydning flat struktur har for de ansatte generelt, og da spesielt i forhold til temaet ansvarliggjøring. Siden dette i all hovedsak er et organisasjonsprinsipp som vedrører de formelle strukturene i kommunen, er forståelse av organisasjonsstrukturens betydning en del av den teoretiske grunnmuren. Innledende vil det bli vist til noen utviklingslinjer i organisasjonsteorien, før formell struktur blir definert og gjort rede for. Deretter blir Mintzberg (1979) sin konfigurasjonsteori presentert siden den er egnet til å vise betydningen av den strukturelle utformingen i organisasjoner.

Videre følger en introduksjon av NPM, da denne ideologien kan sies å tilby et strukturelt forbilde, samt gi innsikt om bakgrunn for, og mål med flat struktur. Det blir også gitt en kort innsikt i kommunenes oppgaver og verdier, da dette viser hvilke del av den kommunale virksomhet denne type reform tar sikte på å bedre. Deretter presenteres tidligere forskning og ulike teoretiske antagelser knyttet til flat struktur. Disse vil videre danne utgangspunkt og en analyseramme for å forstå hvilken betydning den har for de ansatte. Med bakgrunn i denne gjennomgangen presenteres de teoretisk informerte problemstillingene.

I følge Roness kan man benytte fire ulike strategier for å håndtere teorimangfoldet en står ovenfor ved inngangen til en slik studie. Hver av disse har sine styrker og svakheter. Først kan en benytte en avskjermingsstrategi. Enkelt fortalt betyr det at det blir valgt en overordnet teori for å belyse empirien. En annen strategi kalles utfylling, og meningen med denne er å forklare mest mulig og dermed prioriteres det ikke mellom de teoriene som nyttes. Den tredje strategien kalles konkurrering, og her holdes ulike teorier opp mot hverandre for å vurdere deres relative forklaringskraft. Til slutt viser Roness til en samningsstrategi, noe som vil si at en bruker element fra flere forskjellige teorier og slik kombinerer disse istedenfor å holde de fra hverandre (Roness 1997:97-103).

Generelt benyttes en avskjermingsstrategi i denne oppgaven. Her gjøres dette ved at en søker å forstå betydningen av flat struktur i lys av teorier om formell struktur. I all

hovedsak velges denne strategien da det styrker sjansen for logisk sammenheng. Samtidig holdes muligheten til å benytte seg av en utfyllingsstrategi åpen, da dette åpner opp for å benytte flere teorier for å forstå og forklare mest mulig av empirien. Dette vil bli gjort om funnene i undersøkelsene viser til fenomen som helt eller delvis vanskelig kan forstås i lys av den valgte teoretiske innfallsvinkelen.

2.2 Noen utviklingslinjer i organisasjonsteorien

Selv om historien viser at ledelse og struktur i organisasjoner har vært et viktig tema i århundrer, er det vanlig å legge organisasjonsteoriens fødsel til Storbritannia i det attende århundre. Da ga industrialiseringen rot til komplekse økonomiske organisasjoner, og introduksjonen av Smith sin teori om arbeidsdeling åpnet for en vitenskapeliggjøring av dette feltet. De fleste teoriene i denne perioden omhandlet hvordan man organiserte en fabrikk for at produksjonen skulle være mest mulig effektiv, og på bakgrunn av denne historiske konteksten, omhandlet den klassiske organisasjonsteorien i all hovedsak den formelle strukturen (Shafritz, Ott og Jang 2005:27-33).

Weber er blant teoretikerne som i all hovedsak fokuserer på formell struktur. Han vektlegger blant annet arbeidsdeling, hierarki og rutiner, og hans fremstilling av det idealtypiske byråkratiet ble i nesten et århundre ansett for å være den mest effektive organisasjonsformen. På bakgrunn av dette er hans arbeid av betydning for de fleste som studerer formell struktur, og man ser i stor grad at nyere forskning og teorier om dette er inspirert, basert på eller er en videreutvikling av Webers teorier (Weber 2000:107-113).

I denne tidlige perioden kan det sies at teorier om formell struktur går ut fra en antagelse om at organisasjonsformer fungerer som et instrument, og at endring i de formelle elementene vil føre til en adferdsendring hos de ansatte, deretter til endrede resultater. Den klassiske perioden og "the one best way" ble etter hvert utfordret og utfylt av teorier og forskning som fremhevet og vektla andre elementer i og rundt organisasjonen. En samlebetegnelse for denne type teorier er "human resources". Follett var tidlig ute med å påpeke betydningen sosiale behov har for organisasjoner, men i all hovedsak kom ikke gjennomslaget av denne retningen før på trettitallet med Hawthorne-eksperimentene. I kjølevannet av disse så man et økt fokus på mennesker og motivasjon, og viktige teoretikere som kan fremheves er Maslow og McGregor. Synet på makt og politikk i

organisasjoner endret seg også rundt sekstitallet, da representanter fra denne retningen fremholdt at tidligere vinklinger på disse fenomenene var naive. De hevdet at makt ikke var en statisk resurs som kunne nyttes for å nå organisasjonens målsetninger. I stedet besto organisasjoner av ulike koalisjoner med egne interesser som konkurrerte om ressursene i organisasjonen, noe som gjorde konflikt til en naturlig del av organisasjonslivet (Shafritz, Ott og Jang 2005:145,283).

Til slutt kan et annet perspektiv presenteres, da man i tilknytning til krisen i USA og veksten i Japan på åttitallet, fikk en interesse for organisasjonskultur. Selv om det ikke er en konsensus om hva organisasjonskultur er, eller om dette kan skilles og studeres fra de andre deler av en organisasjon, så ser man en stadig sterkere tro på at kultur har betydning for hvordan organisasjoner fungerer (Shafritz, Ott og Jang 2005: 252).

Samlet kan man dermed se at innvirkningen av teorier som blant annet ser på betydningen av mennesker, makt og kultur har blitt viktigere innen organisasjonsteorien siden den klassiske perioden. Teorier om formell struktur har gått gjennom en dialektisk utvikling, og i moderne teorier om struktur ser man at mange av de ovenfornevnte elementene har blitt innkorporert. Henry Mintzberg sin konfigurasjonsteori kan sies å være et eksempel på dette, og deler av hans teori vil bli presentert etter en gjennomgang av begrepet formell struktur.

2.3 Hva er formell struktur?

Christensen et al. definerer formell struktur som ”... posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres” (2004:31). Denne definisjonen fremhever fire viktige elementer ved den formelle strukturen i en organisasjon. Først viser den til at man har ulike former for arbeidsdeling og spesialisering i en organisasjon, dette gjelder både på individnivå og gruppenivå. Den første er knyttet til grad av spesialisering hos den enkelte og viser til hvor stor spennvidde det er i arbeidsoppgavene til de ansatte. I tillegg kan denne spesialiseringen være horisontal eller vertikal, eller en kombinasjon av begge. Den andre viser hvilke oppgaver man grupperer sammen, og grovt sett kan dette deles inn etter funksjon eller marked. Når man deler inn etter funksjon samles like oppgaver i samme enhet, mens man i en markedsbasert inndeling samler alle oppgavene som er knyttet til et produkt eller tjenesteområde. I tillegg

kan man også inndelegere enhetene etter en kobling av funksjons- og markedsbaserte enheter, noe som kalles matrisestruktur (Mintzberg 1979:466-467).

Det neste momentet som definisjonen fremhever er betydningen koordinering i organisasjonen har for den formelle strukturen, og her vises det til seks slike koordineringsmekanismer: Gjensidig tilpasning, direkte innsyn, samt standardisering av resultat, arbeidsoppgaver, kunnskap og normer. Den første viser til en automatisk tilpasning av adferd mellom ansatte. Direkte innsyn viser til et system med vertikal arbeidsdeling hvor de overordnede har myndighet til å instruere og holde oppsyn med de underordnede. Videre kan man koordinere gjennom standardisering av resultat, dette vil si at man koordinerer gjennom å spesifisere hvilket resultat et arbeid skal gi. Det fjerde viser til en standardisering av arbeidsoppgaver gjennom bruk av skriftlige regler og rutiner. Man kan også koordinere gjennom en standardisering av kunnskap, noe som er basert på at ansatte har en utdanning og opplæring som gir dem kunnskap til å utføre spesifikke arbeidsoppgaver. Til slutt kan normer fungerer som koordineringsmekanisme, og dette skjer om organisasjoner utvikler verdier eller normer som fungerer som retningslinjer for de ansatte (Mintzberg 1979:3-6).

Videre er et viktig aspekt ved den formelle strukturen fordeling av myndighet i organisasjonen, og den kan grovt deles inn etter to hovedprinsipp. Først kan det være sentralisert, noe som tilsier at myndigheten til å ta avgjørelser i organisasjonen ligger til ledelsen. Hvis myndighet på den andre side er desentralisert, så vil ansvar for og myndighet til å ta beslutninger bli flyttet til lavere nivå i organisasjonen. Her finnes det to muligheter, vertikal desentralisering om man delegerer myndighet nedover i styringskjeden, og horisontal desentralisering om delegasjonen er ut i fra styringskjeden. Slik blir det også mulig å kombinere sentralisering og desentralisering i en og samme organisasjon (Mintzberg 1979:208-210).

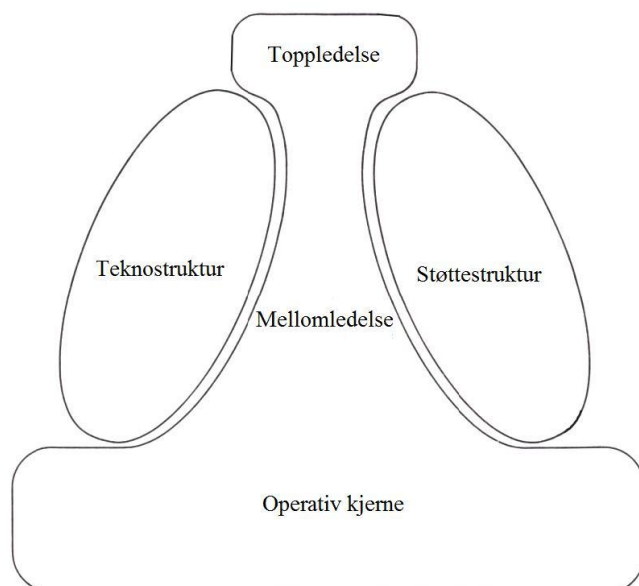
Det siste elementet er knyttet til hvordan styring og kontroll utøves i organisasjonen. Rekrutteringsprosessen er den første muligheten til å utøve styring. Her kan en velge ansatte med den utdanningen og de holdningene og normene som sammenfaller og fremmer organisasjonens overordnede målsetninger. Videre kan de nyansatte sosialiseres inn i organisasjonen. Det vil si at man søker å påvirke de ansatte slik at de internaliserer de sentrale målene, verdiene og normene. En mer kjent form for styring er disiplinering. Her

er fokus på å oppmuntre ønsket handling gjennom belønning, og eventuelt ”straffe” de som handler på tvers av organisasjonens målsetninger. Kontroll er som det fremgår av ordet, en måte å følge med på at ansatte utfører det arbeidet de skal i samsvar med de reglene og normene som er satt i organisasjonen. I likhet med koordineringsmekanismene er det vanlig å benytte en kombinasjon av disse ulike metodene (Jacobsen og Thorsvik 2002:71-88). Det kan også nevnes at fysisk struktur til tider blir omtalt i teorier om formell struktur, men dette vil ikke bli tatt opp videre her. Ser en på Mintzberg sine konfigurasjoner, vil denne teorien være en god indikator på hvilken betydning utformingen av den formelle strukturen har.

2.4 Konfigurasjonsteori

Henry Mintzberg har utviklet en teori som er egnet til å illustrere formell struktur og samtidig belyse fordeler og ulemper knyttet til de ulike organisasjonsformene. Utgangspunktet her er at alle organisasjoner består av fem ulike bestanddeler, og de ulike delenes betydning og størrelse vil variere.

Figur 2.4.1: Hoveddelene av en organisasjon (Mintzberg 1979:20).



Øverst har man det strategiske aspektet som består av toppledelsen. Videre har man mellomledelsen som fører tilsyn med produksjonen. I tillegg skal de formidle informasjon

mellom toppledelsen og den operative kjernen i organisasjonen. Så har man den operative kjernen som gjør det arbeidet som kreves for å produsere de aktuelle tjenestene eller produktene organisasjonen skal levere. Dette vil kunne strekke seg fra masseproduksjon til saksbehandling. I tillegg har man det Mintzberg kaller teknostrukturen. Her sitter ansatte som ikke direkte er med på å skape det organisasjonen søker å produsere, men de påvirker den i stedet gjennom planlegging og rutiner. Til slutt har man støttestrukturen. Dette er funksjoner som ikke er knyttet til produksjonen, men som er nødvendig for at den skulle kunne driftes. Dette segmentet er vanlig i større organisasjoner, og kan bestå av rengjøring, kantine og sentralbord (Mintzberg 1979:18-21). Den ulike størrelsen og betydningen av hoveddelene kan i stor grad beskrives ut i fra en rekke designparameter, hvorav noen er beskrevet ovenfor.

Så argumenterer Mintzberg for at ulike situasjonselementer, som organisasjonens miljø og størrelse, har betydning for hvilken formell struktur som er mest hensiktsmessig. Dette resulterer i at Mintzberg i stor grad ser den formelle strukturen som et middel: "The element of structure should be selected to achieve an internal consistency or harmony, as well as a basic consistency with the organization's situation" (1983:2-3). På bakgrunn av dette utvikler han en typologi over ulike idealtypiske organisasjonsformer. Tre av disse presenteres her. Maskinbyråkratiet fordi det kan sies å illustrere det mange forbinder med den typiske offentlige organisasjonen. Dette er også den konfigurasjonen som har flest likhetstrekk med den formelle strukturen Nettet kommune hadde før omorganiseringen fant sted. Det profesjonelle byråkratiet blir skissert på bakgrunn av den økende graden av profesjonalisering i samfunnet som påvirker kommunene og slik dens formelle struktur. Til slutt presenteres det Mintzberg kaller den divisjonaliserte organisasjon. Grunnen til dette er at denne konfigurasjonen deler flere fellestrekk med organisasjoner som har flat struktur.

2.4.1 Tre konfigurasjoner

Maskinbyråkratiet slik det beskrives av Mintzberg, er i stor grad bygd på Weber sitt idealtypiske byråkrati. Den mest sentrale delen i denne organisasjonen er teknostrukturen, noe som indikerer at man i slike organisasjoner vil oppleve å bli trukket mot rasjonalisering. Hvis man går ut i fra tre av de designparametrene som er nevnt ovenfor, ser man for det første at individene i denne organisasjonsformen opplever en sterk grad av

spesialisering både horisontalt og vertikalt. Flytter man blikket over til hvordan gruppene deles inn, så er dette i de fleste tilfeller etter funksjon. Det neste kjennetegnet ved maskinbyråkratiet er at det i all hovedsak koordineres gjennom en standardisering av arbeidsoppgaver. Dette gjøres gjennom at arbeidet utføres ved å benytte skriftlige regler og prosedyrer. Det siste designparametret som nevnes her er at maskinbyråkratiet har en sentralisert beslutningsmyndighet og en begrenset horisontal desentralisering. Hvis man begynner å se på positive sider ved en slik formell struktur, så argumenterer Mintzberg for at standardisering av arbeidsoppgaver vil føre til at en slik organisasjon vil være effektiv. I tillegg vil den være pålitelig, presis, stabil og forutsigbar. På den andre siden så fører dette til at den får en rigid struktur og dermed er vanskelig å endre, samt at kombinasjonen av sentralisert beslutningsmyndighet og standardisering av arbeidsoppgaver er lite motiverende for de ansatte (Mintzberg 1979:314-347).

I det profesjonelle byråkratiet er det den operative kjernen som er den viktigste bestanddelen, og denne vil trekke mot en profesjonalisering av organisasjonen. Ser man på designparametrene, så vil de ansatte i et profesjonelt byråkrati oppleve en sterk horisontal desentralisering. Grupper vil som oftest være inndelt etter funksjon, men man kan også oppleve at de er inndelt etter marked. I en viss motsetning til maskinbyråkratiet, så koordiner man ikke gjennom standardisering av arbeidsoppgaver, men via kunnskap. Dette vil si at koordineringen skjer ved at de ansatte som rekrutteres har en felles utdanning og kompetanse, og man får slik en lik forståelse for hvordan de ulike oppgavene skal løses. Til slutt har man en horisontal og vertikal desentralisering av myndighet, noe som vil si at ansvar for og muligheten til å ta beslutninger ikke ligger til det sentrale nivået i organisasjonen, men til den operative kjernen. Fordeler med en slik organisasjonsstruktur er at standardiseringen av kunnskap lar de ansatte perfektionere sine ferdigheter og slik oppnå høy effektivitet. Videre skal effektiviteten også være god da den desentraliserte myndigheten muliggjør at beslutninger kan tas raskt. Disse organisasjonene er ofte demokratiske og ansattes medbestemmelse er generelt høy. I tillegg har de relativt stor operativ frihet, noe som kan gi positive utslag for deres motivasjon. Problematiske aspekter er knyttet til at standardisering av kunnskap kan hindre tilpasning og utvikling, mens den horisontale desentraliseringen gjerne vil kunne føre til styrings- og samordningsvansker (Mintzberg 1979:348-379).

Divisjonsorganisasjonen er den tredje og siste konfigurasjonen som presenteres. Den mest sentrale delen i denne type organisasjon er mellomledernivået. De ansatte på dette nivået søker mer autonomi gjennom å trekke makt fra over- og underordnede i organisasjonen, og dette kaller Mintzberg for balkanisering. Spesialisering på individnivå vil gjerne være både horisontal og vertikal, men mest synlig er den horisontale spesialiseringen mellom de ulike divisjonene. Gruppene vil vanligvis være inndelt etter marked. Den vanligste formen for koordinering vil være gjennom standardisering av det resultatet den enkelte divisjonen skal oppnå. Til slutt har man en begrenset vertikal desentralisering i slike organisasjoner. Ut i fra dette ser man altså at de enkelte divisjonene i stor grad fungerer som egne organisasjoner, da mellomleder gjerne har fått delegert beslutningsmyndighet og ansvar for de resultatmålene som er satt. Fordelene med en slik formell struktur er at den enkelte divisjonen har nok autonomi til å bli drevet på best mulig måte ut i fra hva den ”produserer”. Dette vil kunne forbedre effektiviteten da man har mulighet til å fokusere på et område, samt at autonomien skal gjøre divisjonen tilpasningsdyktig. Ulempene er at overordnet styring og samordning mellom de ulike divisjonene er vanskelig, blant annet fordi strukturen ikke legger til rette for horisontal informasjonsflyt. Inndelingen kan videre føre til en viss grad av avdelingsegoisme, som igjen kan føre til at man oppnår et suboptimalt resultat for organisasjonen. Tanken bak dette er at man fokuserer mer på målsetningen til den enkelte divisjonen enn til organisasjonen som helhet. I tillegg er det også uheldig om organisasjoner benytter seg av divisjoner og koordinering gjennom resultat hvis disse opererer innenfor felt der produksjonen ikke er direkte målbar. Dette kan føre til at sosiale mål blir tilsidesatt til fordel for økonomiske (Mintzberg 1979:380-430).

Denne redegjørelsen viser til både positive og negative aspekter ved de ulike organisasjonsformene. Av disse tre har maskinbyråkratiet hatt den største utbredelsen, men over de siste tyve årene har denne organisasjonsformen blitt møtt av en massiv kritikk. Når gamle organisasjonsformer og prinsipper på denne måten mister mye av den anseelsen de tidligere har hatt, ser man at nye organisasjonsoppskrifter blir institusjonalisert. Dette kan beskrives som legitime oppskrifter som sier hvordan deler av organisasjonen bør utformes, samtidig som de fenger og gjerne har status som forbilde (Røvik 1998:13). En ideologi som kan sies å være utgangspunktet for mange av dagens institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter er NPM, og en kort introduksjon følger her.

2.5 NPM og strukturelle forbilder

Det eksisterer mange ulike syn på hva NPM er. Det blir blant annet hevdet at det er et organisasjonsprinsipp, et nytt paradigme i offentlige organisasjoner, samt at det er en ideologi. Selv om det ene ikke nødvendigvis utelukker det andre, så representerer denne oppgaven det synet av at NPM er det sistnevnte, da det kan argumenteres for at dette er et sett av ideer som har dannet grunnlag for organisert politisk handling (Heywood 2003:333). Man er også uenig om hvor NPM kom fra. Her hevdes det at denne ideologien oppstod på bakgrunn av en kombinasjon av ulike historiske forhold og teoretiske element. Det første er knyttet til at forkjempere for nyliberalismen i angloamerikanske land på slutten av sytti- og gjennom åttitallet kritiserte oppbygningen og funksjonen av offentlig sektor. Samtidig så man at markedet fikk en stadig større betydning og utstrekning, og markedsmekanismer ble frontet av politikere og kommentatorer som løsningen på hvordan man kunne kontrollere underskuddene man så i det offentlige. Til slutt er et annet viktig moment at man i akademia så en fremvekst av ulike teorier som falt sammen med de strømningene i samfunnet som det her har blitt vist til. På bakgrunn av dette så man etter hvert fremveksten av det som i dag kalles NPM. Spørsmålet blir da, hva ligger i denne ideologien? (Homburg, Pollitt og Thiel 2007:1-4).

Når man ser på reformer som sies å være inspirert av NPM, er det noen trekk som går igjen. Blant disse er desentralisering, brudd med byråkratisk struktur gjennom å bryte denne opp i divisjoner, innføring av kontraktutsetting og større bruk av marked. I tillegg ser man et større fokus på ledelse, brukere, output istedenfor input og prosess, samt at man mer aktivt søker å måle disse outputene (Homburg, Pollitt og Thiel 2007:5). Noen av disse prinsippene fremstår som motstridene, noe som gjerne grunngis gjennom at NPM er inspirert av to teoretiske retninger. Den første er knyttet til styring og ledelsesteorier, hvor næringslivet er forbildet. Her fremheves tiltak innen ledelse og organisasjon, og eksempler på prinsipp fra denne retningen er mål- og resultatorientert styring. Den andre teoretiske retningen bygger på økonomiske teorier med fokus på marked. Et eksempel er prinsippal-agent teorien. Denne ser på individ som profitt- og nyttemaksimerende aktører, og samhandling er basert på kontrakt mellom aktørene. Når agenter får delegert ansvar fra prinsipalen er det viktig å kontrollere at agentene gjør det de skal, da man ikke har tillit. Denne teorien tilsier dermed at påvirkning skjer gjennom belønning, sanksjon og kontroll.

Innvirkningen av slike økonomiske teorier har ført til at man har fokusert på blant annet konkurranse og brukervedvirkning (Homburg, Pollitt og Thiel 2007:5).

Sammensetning av disse to teoretiske retningene og ulik vektning av prinsipper fra disse, fører til at NPM som ideologi er bred og den kan være uklar. Slik ser man at reformer inspirert av NPM kan få ulike uttrykk alt etter hvilken kontekst de blir benyttet i. Uavhengig av dette, har NPM-tankesettet hatt stor innflytelse i angloamerikanske land, og etter hvert også i Norge. Et konkret eksempel på dette er at norske kommuner velger strukturer og prinsipper som er inspirert av NPM når de skal omorganisere (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:28-30; Vabo og Stigen 2004:48-49). Før det blir vist hvordan dette kan komme til uttrykk, følger en kort presentasjon av kommunenivået.

2.6 NPM møter kommune-Norge

Styringssystemet i Norge er delt inn i tre forvaltningsnivå: stat, fylkeskommune og kommune. Dermed kan man ikke se på styringsverket som en organisasjon, men heller som mange politiske institusjoner med både sammenfallende og motstridende oppgaver (Amdam og Amdam 2000:218). Enkelt sagt er forskjellen mellom disse at statsnivået har ansvar for hele landet, mens kommunenivået er ansvarlig for et geografisk avgrenset område. Men hvilke andre kjennetegn knyttes til dette sistnevnte nivået? Christensen et al. beskriver en kommune som ”et geografisk avgrenset lokalt, politisk samfunn, med en viss form for indre selvstyre” (2002:155). Denne beskrivelsen kan utfylles med Lindström (2003:12-14) sine fire kriterier:

1. Kommuner verkar inom ett avgränsat geografisk område inom en stat, eller en delstat i en federation.
2. Kommuner åtnjuter en viss grad av autonomi eller självstyre.
3. Kommuner har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina medborgare.
4. Kommuner har direktvalda beslutsfattare och/eller använder kommunal stämman.

Dermed får man en definisjon som lyder: En kommune er et avgrenset geografisk område, med direktevalgte politikere som har en viss grad av selvstyre, og som samtidig har en viss myndighet over sine innbyggere.

Som det ble nevnt i kapittelet over, har mange norske kommuner over de siste årene gjennomgått reformer med bakgrunn i NPM-tankegangen. Betydningene av disse endringene kan studeres fra flere hold. En av disse kan være innvirkningen på verdiene som er grunnlaget for og gir legitimitet til kommunenivået, nemlig frihet, demokrati og effektivitet. Frihet er knyttet til det lokale selvstyret, og at kommunene skal vernes mot inngrep fra staten. Demokrativerdien grunnlegges gjerne fra to hold; deltakelse i styring av kommuner fungerer som skoler i demokrati, og den enkelte innbygger kan lettere påvirke dette nivået enn det statlige. Til slutt har man effektivitetsverdien, som er basert på en tro om en bedre tilpasning av tjenesteproduksjon og behov lokalt. Lokal kunnskap sees som best egnet til å gjøre prioriteringer på dette nivået. Tidligere har det ikke vært snakk om økonomisk effektivitet, men nå representerer denne verdien både kostnadseffektivitet og tilpasningseffektivitet (Bukve 1997:172-173; Kommunal- og regionaldepartementet 2005:20). I senere tid har også verdier som eksempelvis likhet, omfordeling, rettsikkerhet og utjevning fått en sentral plass (Rose 2005:60).

Rollen til kommunene som tjenesteyter kan være en annen vinkling, da de skal forvalte, utvikle og produsere tjenester. Den første oppgaven er knyttet til forvaltning gjennom regulering av det sivile samfunn og det private næringsliv. Kommunen er ansvarlig for at lover og regler blir overholdt, den har en omfordelende funksjon, samt at den må kreve inn skatter og avgifter. Videre skal kommunen være en pådriver for utvikling, da den i senere år har fått et større ansvar for blant annet næringsutvikling og kulturvirksomhet i eget område og region. Den siste oppgaven er den som påvirker de fleste innbyggerne direkte, da kommunen er ansvarlig for kontinuerlig å produsere varer og tjenester som er av særs betydning for folket. Eksempler er drifting av skoler og eldreomsorg. Reformen som tar sikte på å legge om til flat struktur søker ofte å bedre forhold knyttet til denne type velferdsproduksjon. Siden denne type formell struktur blir benyttet som analyseramme, vil det bli gitt en kort kunnskapsstatus fra den norske konteksten om dette fenomenet, før det presenteres videre (Jacobsen 2009:49-52).

2.7 Kunnskapsstatus

På bakgrunn av at et stort antall kommuner har innført flat struktur, har også interessen for dette fenomenet økt og flere studier har søkt å belyse hvilken betydning en slik struktur har. Disse viser en generell fornøydhet. Økonomistyring, brukertilpasning og

ansvarliggjøring av ledere på resultatnivå er forhold som ser ut til å bli bedre under denne organisasjonsmodellen (Gjerde et al. 2007; Hovik og Stigen 2008; Moland og Borgen 2001). Samtidig viser noen av studiene at en slik organisasjonsmodell også har problematiske sider. Torsteinsen (2006) er en av de som påpeker at lokalpolitikerrollen har blitt mer krevende, da politikernes innflytelse har blitt redusert samtidig som samarbeidet med kommuneadministrasjonene ikke har blitt bedre. Slik ser det ut til at denne type struktur kan ha en negativ effekt på lokaldemokratiet. Opedal, Stigen og Laudal (2002) påpeker at de nye rollene til både rådmann og resultatetsledere kan være utfordrende i flere henseende. Rådmenn må tilrettelegge for å styre og kontrollere måloppnåelse og tjenestekvalitet, noe som kan være utfordrende innen de enhetene som produserer tjenester som pleie og omsorg. Resultatetsledere står ovenfor en annen utfordring, da mange av disse blir pålagt oppgaver de ikke har kompetanse til å utføre. Et siste eksempel på problematiske aspekter er at den desentraliserte strukturen vanskeliggjør samordningen på resultatnivå. Dette kan igjen ha ringvirkninger og dermed ha en negativ effekt for brukere med sammensatte behov (se blant annet Rønhovde et al. 2006; Aarseth et al. 2003). I andre tilfeller er det mer uklart hvilke betydning en slik struktur har, da dens innvirkning på ansattes medbestemmelse ser ut til å variere mellom kommunene (Gjerde et al. 2007:44; Rønhovde et al. 2006:42; Trygstad 2004).

Samlet viser denne oppsummeringen av tidligere forskning på feltet til to tendenser. For det første ser man at kommuner som har innført en form for flat struktur opplever både intenderte og ikke-intenderte konsekvenser av sitt strukturvalg. For det andre viser gjennomgangen at studiene i stor grad har fokus på økonomiske forhold, samt hvilken betydning flat struktur har for politikere, rådmenn, resultatetsledere og brukere. Dette indikerer at det er et behov for kunnskap om hvilken betydning en slik formell organisering har for de operativt ansatte, da mange av antagelsene knyttet til denne strukturen går ut i fra at det skal skje endringer på alle nivå. Samlet skal disse føre til frigjøring og bedret utnyttelse av menneskelige og organisatoriske ressurser. Med bakgrunn i dette følger en gjennomgang av flat struktur.

2.8 Flat struktur

Som det ble vist til ovenfor, er et vanlig resultat av reformer inspirert av NPM desentralisering og brudd med byråkratisk struktur. Disse fenomenene ser man også i Norge, da nesten halvparten av kommunene har innført en variant av flat struktur (Hovik og Stigen 2008:93). Et moment som er viktig å påpeke, er at selv om flere studier kan dokumentere betydningen av NPM i offentlig sektor i Norge, er det usikkert hvorvidt spredningen av flat struktur eller varianter av dette organisasjonsprinsippet i hovedsak er et resultat av innflytelse fra NPM. Forskning viser til at moter og trender er av betydning for hvilke organisasjonsformer og prinsipper kommunene velger. I tillegg bør man være bevisst på at reformene også er påvirket av den norske konteksten generelt, da forhold som kommunenes historie, tidligere gjennomførte reformer og innflytelse fra utviklingen og spredningen av organisasjonsteori i Norge også sannsynlig har vært av betydning (Busch, Vanebo og Klausen 2001; Christensen, Lie og Læg Reid 2007; Torsteinsen 2011; Vabo og Stigen 2004).

Torsteinsen fremholder at flat struktur først og fremst er en strukturell reform, som kjennetegnes av tre forhold: Utflating, oppdeling, og fristilling (2006:100) Her defineres flat struktur som et organisasjonsprinsipp som i sin idealform innebærer at en skal redusere antall hierarkiske nivå ved å fjerne myndighetsnivået mellom rådmann og de operative lederne. I tillegg innføres selvstendige resultatenheter med egne resultatledere. Disse får delegert fullmakter fra rådmann for egen drift og budsjett, og de har således omfattende operativ frihet og ansvar. Denne overføringen fører til at myndighet til, og ansvar for avgjørelser flyttes fra det sentrale nivået i organisasjonen, og i denne oppgaven vil dette være definisjonen på både desentralisering og delegasjon.

Ser man denne type organisering i lys av formell struktur, er dette en relativt stor endring fra den typiske byråkratiske oppbygningen. Først og fremst går kommunene i prinsippet bort fra å være en integrert til en divisjonalisert organisasjon, siden resultatenheter i stor grad fungerer selvstendige og i større grad er uavhengige av hverandre (Torsteinsen 2006:99-100). Videre, og av størst betydning for denne oppgaven, representerer flat struktur en desentralisering og dermed endres fordelingen av myndighet i organisasjonen. Helland beskriver dette ved å vise til at man i flat struktur tar sikte på at "Alle rådmannens fullmakter innen personal, økonomi, tjenesteutvikling, tjenesteyting og beslutninger av

saker innen resultatenshetens område delegeres til resultatenshetsleder” (2002:23-24). For det tredje suppleres gjerne koordineringsmekanismen i kommuner med flat struktur. I de fleste kommuner uavhengig av struktur er to koordineringsmekanismer fremtredende, standardisering av arbeidsoppgaver og kunnskap. Disse forsvinner ikke ved en omlegging av struktur, da man i offentlige organisasjoner ikke ”kan la være” å standardisere arbeidsoppgaver. Store deler av den kommunale virksomheten er underlagt lover og forskrifter som må overholdes, og behovet for profesjonell utdanning og opplæring vil også vedvare og sannsynligvis øke. Forskjellen er gjerne at man i tillegg til disse koordineringsmekanismene ser en økning av standardisering av resultat, siden omlegging til flat struktur tilrettelegger for, og gjerne kombineres med mål- og resultatorientert styring. Rent praktisk vil dette si at man setter mål for velferdsproduksjonen i de ulike resultatenshetene, og deretter utvikler indikatorer som benyttes til å måle hvorvidt man oppnår de målene som er satt. Gjennom at resultatene fra disse indikatorene rapporteres oppover i systemet, kan man fra sentrale hold koordinere resultatenshetene gjennom å justere, tilpasse og følge opp målene som er satt. Sett ut i fra Mintzberg sin typologi, går man på bakgrunn av dette ikke nødvendigvis fra en konfigurasjon til en annen, men man får en konstruksjon som består av både maskinbyråkratiet og den divisjonaliserte organisasjonen. Dermed kan blikket flyttes til hvilke mulige konsekvenser en slik struktur vil kunne ha. Dette vil være retningsgivende for hvordan en her empirisk skal nærme seg spørsmålet om konsekvenser av flat struktur for de ansatte i den operative kjernen (Mintzberg 1979).

De tre mest omtalte fordelene ved flat struktur i forhold til resultatenshetene og administrasjonen, er knyttet til økonomisk innsparing, brukertilpasning og ansvarliggjøring av ansatte (Tovsen 2003:12-13). Innsparing skal man blant annet oppnå gjennom lavere lønnsutgifter, da man får en mindre administrasjon når man kutter ut mellomnivået i en kommune. Videre skal en kommune med flat struktur få bedre ressursutnyttelse og mer velferdsproduksjon ut av de knappe midlene de har til disposisjon. Dette skal skje gjennom at resultatenshetene får ansvar for egen økonomi, da det antas at det vil være lettere for lederne i enhetene å se hvordan man mest effektivt kan allokere midlene de har til disposisjon. I tillegg vil en slik delegasjon kunne føre til at flere føler ansvar for at de økonomiske rammene skal holdes, da overskuddet eller underskuddet som den enkelte resultatenshet oppnår blir videreført til neste budsjettår.

Det andre punktet handler om brukertilpasning, og er knyttet til logikken om at de som er nærmest brukerne har de beste forutsetningene både med tanke på informasjon og fagkompetanse, til å ta avgjørelser knyttet til tilpasning av tjenester. Videre skal man kunne ta beslutninger raskere når myndighetene ligger på det nivået som er nærmest brukeren i organisasjonen. Samlet vil dette kunne gi en mer fleksibel organisasjon som potensielt kan føre til at de enkelte enhetene får bedre tjenester og igjen mer tilfredse brukere.

Det siste punktet omhandler ansvarliggjøring og myndiggjøring av ledere på lavere nivå, samt økt medbestemmelse blant de ansatte. Førstnevnte skal ikke bare føre til en bedre økonomi og fleksibilitet i kommunen, men man har også tro på at dette skal virke stimulerende og motiverende på de ansatte. Grunnen til dette er at de får klarere ansvarsforhold samt at de i større grad er autonome og slik vil stå friere til å utføre arbeidet på den måten de mener er best (Torsteinsen 2006:102). Denne antagelsen går ut i fra at desentralisering av myndighet, ansvarliggjøring og økt autonomi til ledere på lavere nivå fører til at man i den operative kjerne også får en større autonomi. Noe som er mer tvetydig er hvorvidt ansvarliggjøringen av ledere på lavere nivå og økt operasjonell frihet fører til at man også får en ansvarliggjøring av ansatte i den operative kjernen. Om dette er tilfellet, er det følgelig at det kan oppfattes som positivt, samtidig som det for noen kan slå ut i den andre retningen da økt ansvar kan gi et større og uønsket arbeidspress. Videre skal økt medbestemmelse være et resultat av den desentraliserte myndigheten. Tanken bak er at den nærmeste overordnede har beslutningsmyndighet over økonomi og drift i egen enhet, og slik vil det være enklere og raskere for ansatte å kunne påvirke forholdene ved egen arbeidsplass.

Siden myndiggjøringen som nevnes ofte sees i sammenheng med ansvarliggjøring og medbestemmelse, vil disse begrepene defineres da de stadig blir tillagt en betydning som er overlappende. Karlsen fremholder at "... myndiggjøring innebærer å gi noen myndighet, eller evne eller kapasitet til å gjøre noe" (2000:12). Så kan det argumenteres for at dette er knyttet til ressurser, og at myndiggjøring innebærer en tilførsel av eksempelvis innflytelse, kompetanse, tid eller penger. I en viss motsetning til dette, så mener han at ansvarliggjøring "... innebærer å gi noen, eller få noen til å ta, ansvar for noe" (ibid). I forhold til kommuner med flat struktur, vil forskjellen bli at ansvarliggjøring er knyttet til at ansatte får eller tar på seg ansvaret, mens myndiggjøring viser til de ressursene de får så

de kan håndtere dette ansvaret. I den kvalitative delen av analysen vil fokuset være på ansvarliggjøring, siden innholdet i begrepet myndiggjøring rent praktisk vil kreve en metodisk tilnærming av større omfang respondentmessig, enn kun en studie av ansvarliggjøring. Dette begrunnes med at ansvarliggjøring kan belyses ut i fra intervju med ansatte. Skulle man hatt fokus på myndiggjøring burde man også inkludert ledere og avdelingsledere² for å få en forståelse av hvorvidt det hadde skjedd en overføring av resurser i tilknytning til overføring av ansvar. I denne sammenheng kan det også påpekes at ansvarliggjøringsbegrepet ikke vil bli knyttet til eller sett i sammenheng med empowermentbegrepet. Grunnen til dette er at man kan fremholde at ansvarliggjøring og myndiggjøring er to dimensjoner ved empowerment, og det mister dermed mye av sin relevans når bare en av disse to sidene skal studeres her. Følgelig er det en viss fare for at de ansatte tilegger disse begrepene lik eller overlappende betydning, men det antas at den kvalitative undersøkelsen er godt egnet til å fange opp håndtere eventuelle begrepstvetydigheter (Karlsen 2000:13). Til slutt kan man si at:

... medbestemmelse omfatter alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje (Arbeidsdepartementet 2010:15).

Med denne definisjonen slår Brubakkenutvalget fast at medbestemmelse er alle tiltak som gir innflytelse.

Selv om hovedfokuset for kommuner som omorganiserer sin formelle struktur vil være på de positive aspektene ved flat struktur, er det rimelig å anta at de også vil oppleve uintenderte negative konsekvenser som et resultat av en slik omstrukturering. Hvis man igjen ser på forhold knyttet til resultatene og administrasjonen, vil man ut i fra selve oppbygningen kunne påpeke vanskeligheter med to forhold, som kan lede til et tredje: Kommunikasjon, ledelse og brukere med sammensatte behov. Det første momentet er knyttet til den divisjonaliserte inndelingen, da de selvstendige resultatene ikke har noe struktur for å kommunisere horisontalt. Dette er utfordrende i forhold til kommunikasjon, og kan igjen vanskeliggjøre samarbeid og kunnskaps- og erfaringsutveksling (Jacobsen og Thorsvik 2002:104; Mintzberg 1979:414-430). Videre vil

²Her kan det presiseres at når det er snakk om avdelingsledere i oppgaven, så viser dette til alle ledere under resultatledernivå. Disse titlene vil selvfølgelig kunne variere mellom resultatene, men med bakgrunn i at deler av analysen fokuserer på helse og omsorg så sees det som det mest naturlige valget.

delegasjonen av myndighet kunne ha en negativ innvirkning på overordnet styring og måloppnåelse. Dette er knyttet til at man har delegert for mye myndighet til resultatenheter, samt at inndelingen tilrettelegger for at fokus er på resultatene til den enkelte resultatenhet. Dette kan føre til en såkalt enhetsegoisme. Disse to problemene kan dermed føre til at brukere med sammensatte behov vil lide da de kan være avhengig av tjenester fra flere enheter (Gjerde et al. 2007:86-89; Opedal, Stigen og Laudal 2002:115; Rønhovde et al. 2006:40).

Teorier om, og studier av kommuner med flat struktur viser dermed at ekstern kommunikasjon, ledelse og forhold knyttet til brukere med sammensatte behov, kan by på utfordringer. I tillegg viser forskning til at ansvarliggjøring av resultatenhetsleder kan være problematisk på grunn av at denne stillingen er tillagt flere oppgaver og slik gir større arbeidspress. Samtidig kommer denne lederen i et press mellom de ansatte og administrasjonen. Videre ser man også at noen studier stiller spørsmål til hvorvidt denne strukturen fører til mer medbestemmelse blant de ansatte. Trygstad konkluderer med at den i noen grad undergraver medbestemmelse og Olaussen fremsetter at fagforeningsinnflytelsen ikke passer inn i de nye strukturene som er påvirket av management tenkning (Olaussen 2004:19-25; Trygstad 2004:165-166).

Med grunnlag i foregående kapitler kan de teoretisk informerte problemstillingene presenteres.

2.9 Problemstillinger

Arbeidet med oppgaven har vært to-faset. Med bakgrunn i temaet og kunnskapsbehovet som det har blitt vist til, samt det teoretiske rammeverket, er første fase av analysen styrt av følgende problemstilling:

Hvilken opplevelse har ansatte av å arbeide i en kommune med flat struktur?

Utgangspunktet og hensikten med denne oppgaven er å belyse hvilken betydning flat struktur har for de ansatte i en kommune. Dette gjøres ved at ansatte sine vurderinger blir analysert i lys av flat struktur som strukturelt forbilde. Spesiell oppmerksomhet vil bli viet til et av de mer tvetydige spørsmålene; hvorvidt den endrede fordeling av myndighet

gjennom desentralisering av mål- og resultatansvar til resultatenhetsleder påvirker grad av ansvarliggjøring av ansatte på det operative nivå.

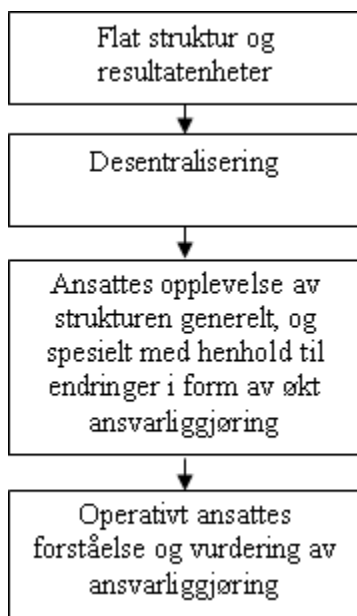
Dette fokuset avdekket videre interessante forhold, og i overgangen til fase to ble det uformet en ny problemstilling som søker å gi spesiell innsikt i temaet ansvarliggjøring:

Hvordan forstår og vurderer operativt ansatte sin egen situasjon med henhold til ansvarliggjøring?

Formålet her blir dermed å gi en dypere forståelse av denne ene teoretiske antagelsen som knyttes til flat struktur. Fokus vil være på hvordan operativt ansatte forstår innholdet i, betydningen av, og forutsetninger for ansvarliggjøring. I likhet med den første problemstillingen så vil hensikten være å belyse hvordan de selv opplever dette fenomenet i sin hverdag, og ikke på om det faktisk har skjedd formelle eller reelle endringer som et resultat av desentraliseringen som har funnet sted i kommunen.

Samlet kan problemstilling oppsummeres i en figur:

Figur 2.9.1 Problemstillingen oppsummert



Kapittel 3. Metodisk tilnærming

3.1 Innledning

Samfunnsvitenskap handler om enkeltmennesker, grupper og institusjoner, og om samfunnet som helhet. Samfunnsvitenskap er basert på systematisk forskning og omfatter kunnskap, teorier og metoder. Målet med vitenskapelig virksomhet er å frembringe kunnskap om de ovenfornevnte temaene (Grønmo 2007:6).

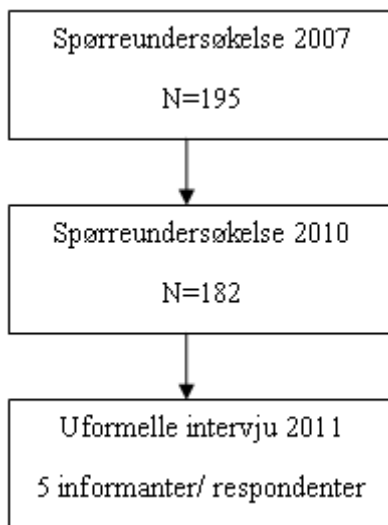
I følge Grønmo er vitenskapelige metoder "... systematiske og planmessige fremgangsmåter for å etablere pålitelig kunnskap og holdbare teorier..." (2007:27). På bakgrunn av at det finnes ulike vitenskapelig metoder, er det viktig at man velger den som er best egnet til å belyse den aktuelle problemstillingen.

Innen metodelæren skiller man mellom kvantitative og kvalitative tilnærminger. Den førstnevnte er mest strukturert. Gjennom fokus på mange enheter har den som siktemål å gi en representativ oversikt over generelle forhold, noe man oppnår gjennom statistisk generalisering. Kvantitativ metode gir dermed kunnskap om omfanget av et eller flere fenomen, og hovedutfordringene blir å innhente relevante og representative data. Kvalitative metoder er mer fleksible, de fokuserer på få enheter, og man søker å gi en dypere og mer helhetlig analytisk forståelse av disse. Siden man ser på få enheter, er det problematisk å generalisere eller sammenligne ut i fra disse (Grønmo 2007:336). De to tilnærmingene kan dermed sies å være komplementære.

I tillegg må man i en forskningsprosess ta mange hensyn, fra rent praktiske til trekk ved selve studieobjektet. Likevel vil man ikke kunne unngå feil og mangler, og kjennskap til vitenskapelig metodelære vil dermed gjøre det mulig både å forebygge og erkjenne svakheter ved den innsamlede dataen (Jacobsen 2000:17).

Hensikten med dette kapitlet er å argumentere for valg av metodisk tilnærming, som i dette tilfellet dreier seg både om en kvantitativ og kvalitativ undersøkelse. En oppsummering av undersøkelsesdesignet og gangen i dette kan illustreres som følgende:

Figur 3.1.1 Undersøkellesdesignet oppsummert



Kapitlet blir inndelt i to deler som tar for seg forhold knyttet til de to undersøkelsene separat. Selv om validiteten og reliabiliteten samlet er et resultat av den kvantitative og den kvalitative undersøkelsen, presenteres disse sekvensielt og relativt uavhengig av hverandre. Grunnen til dette er at den første undersøkelsen danner grunnlaget for den andre, og dermed vurderes det slik at designet og vurderingene av denne best kan forstås om den sees i lys av den første undersøkelsen.

3.2 Begrunnelse for valg av metoder og operasjonalisering

Bakgrunnen for problemstillingen var et ønske om å få en bedre forståelse av hva som skjer i en kommune etter en omorganisering til flat struktur. Ser man på selve studieobjektet, så er flat struktur og resultatenheter et organisasjonsprinsipp som divisjonaliserer kommunen, noe som gjør det vanskelig å anse den som en enhetlig organisasjon. Videre er kommunen ansvarlig for en rekke forskjellige oppgaver og tjenester, og samlet tilsier dette at ansatte i de ulike delene av kommuneorganisasjonen kan ha ulik opplevelse av den formelle strukturen. Dermed vil en metode som gir bredde kunne gi en god oversikt over hvordan flat struktur fungerer. I forhold til denne problemstillingen vil det derfor være hensiktsmessig å velge en kvantitativ metode, da dette gir et godt grunnlag for en strukturert og dekkende oversikt over ulike kjennetegn ved en kommune med flat struktur. Videre veide ønsket om tidsseriedata tungt: Det ble gjennomført en strukturert spørreundersøkelse i 2007, og en ny og lignende undersøkelse i 2010 ville gi tilgang på tidsseriedata.

Operasjonalisering er et kritisk punkt i undersøkelsesopplegget, da dette er formuleringen på hvordan flat struktur skal representeres ved empirisk data (Grønmo 2004:422). Rent praktisk danner dette grunnlaget for måling av hvordan strukturtrekkene i en kommune med flat struktur oppleves. Et viktig moment her er antagelsen om at formell struktur har betydning for de ansatte i kommunen, og at de kan videreformidle dette gjennom å svare på en spørreundersøkelse. Siden formell struktur for mange kan være et noe abstrakt begrep, må spørreskjemaet konkretisere ulike trekk og forhold ved flat struktur som de ansatte kan kjenne seg igjen i. Et eksempel på dette er spørsmål knyttet til kompetanse og ansvar, da ansvarliggjøring er et forhold som det antas skal bli bedre i en kommune med desentralisert struktur. Det stilles direkte spørsmål om man har fått mer ansvar, og samtidig benyttes også andre indikatorer, som grad av frihet ved utførelse av arbeidsoppgaver. Andre tema som tas opp er ledelse, arbeidsmiljø, brukertilpasning, kommunikasjon og økonomi. Avslutningsvis fremsettes det direkte og åpne spørsmål om hva som oppleves som positivt og negativt med dagens organisering av kommunen.

De kvantitative undersøkelsene ga en helhetlig oversikt over hvordan de ansatte over tid opplevde strukturtrekkene i en kommune med flat struktur. Samtidig avdekket disse undersøkelsene interessante forhold som vanskelig kunne belyses eller forstås ut i fra det innsamlede datamaterialet alene. Grønmo formulerer en løsning på denne utfordringen: ”Ved å foreta kvalitative og intensive oppfølginger av kvantitative surveyundersøkelser kan vi kombinere generell oversikt med spesiell innsikt på strategisk viktige områder” (2007:211). Dette virket som et godt utgangspunkt, da kvalitative undersøkelser og analyser er bedre egnet til å gi en dypere forståelse av spesifikke forhold. Innsamlingsmetoden her ble uformelle intervju, da problemstillingen fokuserer på substansielle aspekter ved respondentene, som deres handlinger og meninger. Denne metoden åpner dessuten for retrospektive spørsmål og vurderinger, noe som er av betydning når man søker å forstå om det har skjedd endringer eller utvikling i forhold til ansvarliggjøring i kommunen. Samtidig vil en også ha en god mulighet til å få innblikk i hvilke ord respondenten benytter, og hva de legger i ulike begrep. Dette er særlig relevant gitt problemstillingens fokus på ansvarliggjøring. Hva legger ansatte i et slikt begrep, og hvilke erfaringer har de med dette?

Til slutt kan det nevnes at epistemologisk ståsted også har preget valg av metoder, noe som enkelt forklart viser til hvordan man kan tilegne seg kunnskap om virkeligheten. Ut i fra

dette forskningsdesignet kan man se at oppgaven har et fenomenologisk utgangspunkt, da grunnlaget for analysen er at virkeligheten er slik den oppfattes av aktørene (Grønmo 2007:372-373; Jacobsen 2000:25). Rent konkret betyr dette at fokuset for oppgaven vil bli på hvordan elementer ved flat struktur og ansvarliggjøring oppfattes av de ansatte, og deres subjektive meninger er dermed sentrale for forståelsen av tema.

3.3 Den kvantitative undersøkelsen

3.3.1 Valg av respondenter

I denne oppgaven er Nettet kommune analyseenhet. En grunnleggende antagelse er at formell struktur har betydning for hva som skjer i organisasjonen, og at dette kan fanges opp ved å spørre de som har sitt virke i kommunen om deres erfaringer og vurderinger. I utgangspunktet er både politikere, ansatte og borgere aktuelle som undersøkelsesenheter. På bakgrunn av problemstillingen har borgerne blitt ekskludert, da de i all hovedsak kan uttale seg om det kommunen produserer. Dette er en noe indirekte innfallsvinkel når man ønsker å se betydningen av den formelle strukturen. I tillegg er det også en rekke metodiske svakheter ved generelle brukerundersøkelser, og dette er uheldig når man ønsker en helhetlig oversikt. Det siste argumentet for bortvalg av borgerne er knyttet til manglende tilgang på tidligere relevante brukerundersøkelser, og slik faller muligheten til å beskrive utviklingen over tid bort.

Politikerne er de som er ansvarlige for omorganiseringen i kommunen, og man kan dermed si at deres evaluering av reformen er svært relevant. Samtidig vil en undersøkelse blant politikere åpne for at aktørene evaluerer eget arbeid, noe som kan føre til strategisk svargivning. Siden den forrige undersøkelsen har det også vært valg, og i Nettet kommune har man i tillegg til en utskiftning av politikere i kommunestyret også fått et skifte av ordfører. Dette fører til at ikke alle har like gode forutsetninger for å evaluere hvilken utvikling som har skjedd etter omorganiseringen. Det viktigste argumentet for bortvalg av politikere ligger likevel i selve problemstillingen, som har fokus på kommuneansattes erfaringer. Dermed er det de ansatte som er undersøkelsesenheter i oppgaven. Hele universet består av 359 respondenter, og alle disse er inkludert i studien.

3.3.2. Spørreskjema

Spørreskjema som har blitt benyttet i denne undersøkelsen er en videreutvikling av spørreskjema som forskere ved Møreforskning Molde har utformet (Gjerde et al. 2007; Rønhovde et al. 2006; Aarseth et al. 2003). Videreutviklingen har skjedd i dialog med rådmannen i Nesset kommune. Det ble ikke foretatt test av skjema, da lignende skjema har blitt benyttet gjentatte ganger, og erfaringer fra disse studiene ble vektlagt da skjemaet ble tilpasset. Samlet besto spørreskjemaet av 15 spørsmål, hvorav 11 var lukkede og de resterende var åpne.

Den innledende delen av spørreskjemaet bestod av bakgrunnsspørsmål. De neste fire spørsmålene ber respondenten om å vurdere hvor enig eller uenig de er i ulike påstander. Tre er retrospektive, og hensikten med disse er å bekrefte eller avkrefte at det har skjedd en endring i organisasjonen siden den forrige spørreundersøkelsen. Videre har man et spørsmål som søker å belyse hvordan respondentene opplever at ulike forhold fungerer innen den enheten de jobber. Her listes en rekke forhold opp, og mange kan knyttes direkte tilbake til temaene i de forutgående spørsmålene. Avslutningsvis presenteres respondentene med fire åpne spørsmål (se vedlegg 2).

3.3.3 Spørreskjema 2007

I tillegg til materialet som ble samlet inn i 2010, benyttes også et datasett fra 2007 (Grydeland og Myrstad). På dette tidspunktet var det 340 ansatte i Nesset kommune, og 195 av disse svarte på spørreskjemaet. Dette tilsier en svarprosent på 57, noe som Jacobsen betegner som tilfredsstillende (2000:293). Materialet var representativt for populasjonen, da det ikke var tegn på systematisk skjevhet³. Det ansees ikke som nødvendig å beskrive denne spørreundersøkelsen nærmere, da malen kan sies å være forgjengeren til spørreundersøkelsen som er beskrevet ovenfor. Siden disse datasettene er så like, vil man kunne få et innrykk av utviklingen som har skjedd i Nesset. I de tilfellene man ikke har tidsseriedata er målingene på ulike tidspunkt nyttige, da de gir en forståelse for hva som har skjedd i kommunen og hvordan dette ble oppfattet.

³ For informasjon om reliabilitet og validitet, se Grydeland og Myrstad 2007.

3.3.4 Gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen

Rådmannen i Nesset kommune var ansvarlig for å videreformidle undersøkelsen til alle ansatte, og med denne fulgte det et informasjonsbrev fra ordføreren og rådmannen. I dette skrivet fikk ansatte blant annet informasjon om hensikten med spørreundersøkelsen, hvem de skulle kontakte om de hadde spørsmål, samt at all data skulle behandles konfidensielt. Undersøkelsen ble delt ut 5. mai, og de ansatte fikk dermed litt over to uker på å svare innen fristen som var den 21. mai. Det ble også gjennomført en purrerunde. Etter at de ansatte hadde fylt ut spørreskjemaene ble besvarelsene samlet sammen i den enkelte enhet og levert til servicekontoret som videresendte disse til Høgskolen i Molde. Svarene fra undersøkelsen ble lagt inn og behandlet i statistikk programmet NSD-stat.

3.3.5 Analyse

I tillegg til at de kvantitative dataene ble analysert i lys av det teoretiske rammeverket som er beskrevet, har også forskning fra andre studier blitt benyttet for å vise erfaringer fra andre kommuner med lignende struktur. På bakgrunn av dette er det viktig å stille spørsmål ved hvorvidt man kan generalisere ut i fra de forskjellige analyseenheter, og hvor gyldig en slik sammenligning vil være.

Den største utfordringen er knyttet til at den lokale konteksten til norske kommuner varierer. I tillegg vil de forskjellige kommunene blant annet ha ulike ressurser, aktører, kultur og så videre. Uansett lokal kontekst, skal alle kommuner utføre de samme oppgavene. Ser man dette i sammenheng med teorier om omorganiseringen, kan disse lokale kontekstene være med på å forklare hvorfor forskning viser at omorganisering med bakgrunn i NPM har så ulike uttrykk. Slike prosesser kalles gjerne lokale oversettelser, og studier gjort av flere kommuner med flat struktur viser til at dette organisasjonsprinsippet varierer mellom kommunene (Opedal, Stigen og Laudal 2002:27). På bakgrunn av den lokale konteksten og lokale oversettelser kan man dermed ikke anta at "like" formelle strukturer i kommuner fungerer, eller oppleves likt. Samlet sett er det svakheter knyttet til å benytte annen forskning i analysen av de kvalitative dataene. Samtidig er det viktig at det blir vist til andre studier om flat struktur, da dette kan underbygge, belyse og gi en bedre forståelse av funnene.

3.3.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet refererer til om undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelig data. Den viser til i hvilken grad variasjon i materialet kan skyldes trekk ved undersøkelsen eller gjennomføringen av denne. Alle typer feil og unøyaktigheter vil kunne true reliabiliteten i en undersøkelse. Det er derfor viktig at undersøkelsesopplegget er utformet på en slik måte at det er entydig, samt at gjennomføringen av datainnsamlingen skjer på en grundig og systematisk måte (Grønmo 2007; 221-223,423).

Validitet viser i hvilken grad undersøkelsesopplegget er egnet til å samle inn data som er gyldig for den relevante problemstillingen. Det finnes ulike former for validitet, og man skiller gjerne mellom de som nyttes i kvantitative og kvalitative studier. En som er felles for begge, er hva man kan kalle åpenbar validitet. Den viser til at trekk ved datainnsamlingen og datamaterialet oppfattes av forsker og andre som uproblematisk. Det vurderes som åpenbart at datamaterialet er treffende med tanke på intensjonene ved studiet (Grønmo 2007:221,426). Videre snakker man om ekstern validitet. Dette viser til om funnene er representative og at man kan generalisere ut i fra disse.

Først kan man se på datamaterialets reliabilitet. Et viktig moment her er om man kan generalisere ut over analyseenheten. I denne studien ble undersøkelsen sendt ut til 359 ansatte, hvorav 182 svarte. Dette gir en svarprosent på akkurat over 50 %, noe som Jacobsen betegner som tilfredsstillende (2000:293). Datamaterialet er i all hovedsak representativt for populasjonen, da alle enhetene var representert, og kjønnsbalansen var i samsvar med fordelingen i kommunen. To resultatenheter kan sies å representere unntaket da rundt tretti prosent av de ansatte ved en av barne- og ungdomsskolene har svart, og under ti prosent i teknisk drift. Rent praktisk vil dette si at man bør være forsiktig med å generalisere funnene i tilknytning til disse enhetene, da frafallet i den førstnevnte representere en systematisk skjevhet i forhold til kjønn, mens frafallet i den sistnevnte er så stort at man ikke kan generalisere ut over analyseenhetene. Bortsett fra disse unntakene, så anses funnene for å være representative for hele Nesset kommune.

Videre er gjennomføringen av selve undersøkelsen av betydning for reliabiliteten. I denne undersøkelsen var det kommunen selv som sto for utsending og innhenting av skjemaene. Det var enhetslederene som samlet inn de utfylte spørreskjemaene, noe som kan ha ført til

at respondentene var bekymret for at enhetslederen hadde tilgang på de ferdigutfylte skjemaene. Konsekvensene av dette var trolig svært begrenset, da de ansatte hadde mulighet til å levere spørreskjemaet i forseglet konvolutt. Noen unntak kan likevel nevnes. I noen få skjemaer ser man at respondentene ikke har svart på spørsmål som kan identifisere dem. Det kan argumenteres for at denne selvsensuren tyder på at man har svart oppriktig på de resterende spørsmålene. Videre fulgte det med noen få spørreskjema en beskjed fra respondentene om at de ikke ønsket at materialet skulle benyttes om de kunne bli identifisert. Disse tilfellene viser at noen av de ansatte hadde bekymringer knyttet til selve innsamlingsprosessen, selv om det ble vist til at respondentene ikke skulle bli identifisert i informasjonsskrivet som fulgte undersøkelsen.

Det siste momentet av betydning er utforming av spørreskjema. Dette kan gjøres med grunnlag i generelle krav om spørsmålsformuleringer og svaralternativer. Her vurderes det slik at spørsmålene verken er ledende, uklare eller doble. Tre av spørsmålene er retrospektive, og dermed er det alltid en fare for erindringsproblemer og erindringsfeil. Dette antas å ikke ha påvirket reliabiliteten i særlig grad. For det første er ikke bruken av retrospektive spørsmål omfattende, og for det andre berører disse tema som må kunne sies å være av særs betydning for de ansatte (Grønmo 2007:174). Videre stilles det to krav til svaralternativene. Disse skal være innbyrdes eksklusive og samlet sett uttømmende, og sistnevnte oppnås ved at alle spørsmål med unntak av bakgrunnsspørsmålene har en restkategori. Videre skal alternativene være balanserte, noe man kan se at de er ut i fra spørreskjemaet (se vedlegg 2). Samlet taler disse poengene for at utformingen av spørreskjema ikke har svekket påliteligheten. Undersøkelsesopplegget og gjennomføringen tilsier dermed at reliabiliteten er høy.

Spørsmålet om dataens validitet er grunnleggende i enhver undersøkelse. Det dreier seg om man har klart å samle inn data som er relevant for problemstillingen. Det finnes flere alternative undersøkelsesopplegg som kunne ha belyst problemstillingen. Ideelt sett burde man søke å se betydningen av organisasjonsendring gjennom å analysere hva som faktisk skjer i organisasjonen etter en slik reform. Dette vil si at en forsøker å måle endringer, hva organisasjonen faktisk produserer og beslutter. En annen egnet tilnærming kunne vært å gjennomføre en undersøkelse før omorganiseringen, eller lagt opp til en komparativ studie der data fra en kommune med flat struktur og en med sektororganisering blir sammenlignet. Begge disse to tilnærmingene var rent praktisk vanskelig å få til, så

problemstillingen blir belyst ved å spørre de ansatte om hvordan ulike forhold oppleves på to ulike tidspunkter etter omleggingen til flat struktur. Dette tilsier at man går ut i fra en antagelse om at den formelle strukturen har betydning for de ansattes oppfatninger, og at dette nedfeller seg i respondentens svar på denne spørreundersøkelsen.

En slik metode har flere svakheter. For det første er undersøkelsen gjennomført i en liten kommune. Dette tilsier at enkeltaktører og hendelser kan bli tillagt stor vekt, og dette kan gi utslag og overskygge betydningen av den formelle strukturen. Samtidig er det relevant å prøve å studere hvordan en organisasjonsform påvirker ansatte i små kommuner, da over en tredjedel av norske kommuner har under 3000 innbyggere.

Videre kan trekk ved respondentene føre til en lavere validitet. Evalueringene til ledere og avdelingsledere vil kunne bli påvirket av at de er reformeiere. Medarbeiderne kan på sin side bli påvirket av andre forhold. Siden det å svare på et spørreskjema er lite forpliktende, kan svarene til respondentene være formet av at de svarer strategisk ut i fra egeninteresse. Dette ansees ikke som sannsynlig, selv om det alltid kan være en mulighet at ansatte velger mer negative svaralternativer enn det som er tilfelle for at forhold de har interesse for skal bli satt i fokus. Videre kan det oppstå avvik hvis respondentene føler seg tvunget til å svare på spørsmål de ikke har kunnskap eller interesse for. Dels kan dette løses gjennom at man opererer med en restkategori. Samlet er det vanskelig å unngå slike svakheter helt slik dette undersøkelsesopplegget er lagt opp, men det sees ikke som et stort problem ut i fra validitetshensynet. Grunnen til dette er at funnene sees i sammenheng og underbygges med annen relevant forskning innen feltet, og at det ikke kom tilbakemeldinger eller reaksjoner på skjemaet som skulle indikerte denne type problemer.

Den eksterne validiteten er knyttet til muligheten til å generalisere funnene i denne oppgaven til andre kommuner. Med tanke på at det pr 1.2011 er over 400 kommuner i Norge som har varierende størrelse, innbyggertall og ikke minst lokal kontekst, er det vanskelig å fremholde at Nesset kommune er representativ. Dette grunnis først og fremst med at det ikke er mulig å generalisere ut i fra en enkeltstående kommune, men også med grunnlag i at det er vanskelig å argumentere for at respondentene i denne i undersøkelsen er et representativt utvalg av alle ansatte i kommune-Norge. Det fines likevel en viss mulighet til å sammenligne med andre kommuner og andre studier, men dette er en teoretisk og ikke en statistisk form for generalisering.

3.4 Den kvalitative undersøkelsen

3.4.1 Valg av informanter og respondenter

Hensikten med den kvalitative oppfølgingsstudien var å få en bedre forståelse av forhold som ble avdekket gjennom den kvantitative analysen. Siden det tidligere ble argumentert for at det var de ansatte som var best egnet til å belyse problemstillingen, sees det som naturlig at disse har de beste forutsetningene til å utdype dataene. Grunnen til dette er at det er de som har direkte kjennskap til fenomenet som studeres (Jacobsen 2000:158). Dermed får man igjen et univers som består av 359 mulige respondenter.

Med bakgrunn i tidligere forskning og de to kvantitative studiene som alt hadde blitt gjennomført, var det mye som talte for at ledere og avdelingsledere i kommuner med flat struktur hadde opplevd en ansvarliggjøring (Gjerde et al. 2007:72,75; Opedal, Stigen og Laudal 2002:83-84). Samtidig er det mer tvetydig om ansvarligjøringen også skal gjelde for de operativt ansatte. Hvorvidt dette faktisk skjer er et tema som i mindre grad har blitt tatt opp i studier av flat struktur. Det gjøres dermed et strategisk valg når utvalget av respondenter begrenses til denne grupperingen. Her kunne man selvfølgelig inkludert ledere og avdelingsledere da de kan belyse problemstillingen ut i fra sin vurdering av delegasjon av ansvar og oppgaver ned til de ansatte. Likevel ble disse valgt bort, da deres rolle som reformeier sannsynlig gjør at disse i mye større grad ville hatt en lojalitet til den formelle strukturen. I tillegg har disse blitt viet oppmerksomhet i tidligere studier (Rønhoide et al. 2006; Aarseth et al. 2003).

Innledende ble to av fire hovedtillitsvalgte intervjuet. En av grunnene til at disse ble valgt, er at man i små kommuner ofte bare har en del av sin stillingsandel som hovedtillitsvalgt. Slik representerer de både rollen som informant og respondent. Dermed får man ansatte som har gode kunnskaper om større grupper i en kommune, samtidig som de har personlige erfaringer med å arbeide innen flat struktur. Siden man rent metodisk sett bør skille mellom disse rollene, vil det ved bruk av sitat i analysen bli fremhevet om den ansatte svarer ut i fra informant- eller respondentrollen. Disse informantene ble videre bedt om å foreslå informasjonsrike respondenter som kunne belyse det aktuelle temaet. Her ble det satt to begrensninger; den første var at de ikke skulle være ledere eller avdelingsledere, og i tillegg skulle de som ble anbefalt ha vært ansatt i kommunen så lenge at de hadde

erfaringer fra tiden før man la om til flat struktur. Utvelgelsen kan dermed sies å inneha element av snøballmetoden (Jacobsen 2000:162).

De resterende respondentene ble valgt med grunnlag i at de kunne belyse problemstillingen og ulike forhold som kom frem under de første intervjuene. Hvem dette var ble klart underveis i prosessen, noe som førte til at fokuset ble justert etter hvert som informasjonen kom frem. I tillegg til at respondenten ble valgt ut med hensyn til stillingsnivå og ansiennitet, ble også andre forhold vektlagt. Først og fremst var det et ønske om å snakke med ansatte i ulike resultatenheter, for å se om det var variasjoner på tvers av disse. Videre ble det tatt hensyn til utdanningsnivå, da begge informantene tok opp betydningen av dette i forhold til ansvarliggjøring. På bakgrunn av at man ved en slik snøballmetode ikke kan kontrollere hvilke anbefalinger man får, er det vanskelig å oppfylle alle ønskelige hensyn ved utvelgelse av respondenter. Dette førte til at hensyn som kjønnsfordeling, spredning i alder og bredde i resultatenhetsstilhørighet ble prioritert ned.

Resultatet av dette var at det ble valgt to informanter/respondenter og tre respondenter, totalt fem personer. Alle disse var kvinner og hadde jobbet over ti år i Nesset kommune. To har utdanning på høgskole- eller universitetsnivå. Ved oppstart ble det ikke satt noen ramme for antall intervju, men siden fokus etter hvert dreide seg mot resultatenheten helse og omsorg, ble det nådd et metningspunkt og dermed et naturlig punktum etter det femte intervjuet.

3.4.2 Uformelle intervju og intervjuguide

I en intervjusituasjon er det vanlig å benytte en intervjuguide, og en del av forarbeidet bestod i å utforme denne. I følge Grønmo er dette en "... grov beskrivelse av hvordan intervjuet skal gjennomføres, med hovedvekt på hvilke tema som skal tas opp..." (2007:161). Denne skal videre være så spesifikk at man får relevant informasjon til studiene, men samtidig så generell at hvert intervju kan tilpasses den aktuelle situasjonen. I dette tilfellet ble det utformet en intervjuguide som var noe mer formalisert enn en semistrukturert intervjuguide. Den første intervjuguide ble utformet med tanke på informantene, og deretter ble den tilpasset resten av respondentene (se vedlegg 3 og 4).

3.4.3 Gjennomføring av den kvalitative undersøkelsen

Før intervjuene var det nødvendig å gjøre diverse forarbeid, og dette besto blant annet i å kontakte respondentene. Alle som ble bedt om å delta svarte positivt på henvendelsen, og det ble vektlagt å finne et sted og tidspunkt som passet best mulig for dem. Intervjuene ble gjennomført i løpet av en tre ukers periode våren 2011, og hadde en varighet på mellom 45 minutter og en time. Samtlige ga samtykke til bruk av MP3-opptaker.

Selve intervju prosessen kan sies å bestå av tre faser. Innledende ble det gitt generell informasjon om intervjuet, hensikten med studien og lignende. Spørsmålet om anonymitet ble også tatt opp, og samtlige av respondentene lurte på ulike forhold knyttet til dette. Når de hadde fått spurt om det de lurte på startet intervjuet.

I hovedfasen ble de sentrale emnene tatt opp. En utfordring ved denne delen av intervjuet var at det til en viss grad var bygd på funnene i den kvantitative undersøkelsen, da noen av spørsmålene var formulert ut i fra ansattes svar på påstander om ansvarliggjøring. I et av intervjuene kjente den ansatte seg ikke så godt igjen i dette, og da måtte flere av spørsmålene omformuleres og noen kuttet ut. Disse ”endringene” var forberedt på forhånd, og påvirket derfor ikke intervjuet på noe særlig måte. Temaet for intervjuet kan ikke sies å være spesielt ubehagelig, men respondentene ble tidvis bedt om å påpeke problematiske eller negative forhold i tilknytning til ansvarliggjøring. Et par av respondentene ga inntrykk av at de ikke følte at disse ordene var egnet til å beskrive forholdene i kommunen. I disse tilfellene ble spørsmålet omformulert og gjentatt på et senere tidspunkt med mer nøytrale ord. Underveis i intervju prosessen kom det frem informasjon, vinklinger og synspunkt som førte til at flere spørsmål kom til. I tillegg ga disse innspillene en bedre innsikt i det aktuelle temaet, noe som ga et større spillerom under de neste intervjuene. Da kunne det henvises til andres erfaringer og meninger, og i noen tilfeller ble dette brukt konsekvent for å synliggjøre forskjeller og slik få høre respondentens vinkling på dette.

Når informasjonskvaliteten begynte å avta ble den avsluttende fasen innledet, og da det ble stilt spørsmål av en oppsummerende karakter. Respondentene ble også spurt om de følte det var noe som berørte temaet som ikke var blitt tatt opp. Når det var tydelig at respondentene hadde sagt sitt, fikk de beskjed om at MP3-opptakeren ble skrudd av. I tre av intervjuene tok samtalen seg opp igjen, og respondentene godtok at det ble notert sitater

fra samtalen. I noen tilfeller resulterte dette i ny innsikt og informasjon. På slutten av alle samtaler ble respondentene spurt om det var mulighet til å kontakte dem igjen om det ble behov for det, noe samtlige var positive til.

3.4.4 Analyse

Relativt umiddelbart etter hvert intervju, ble refleksjoner og tanker rundt intervjuet og intervjusituasjonen skrevet ned. Intervjuene ble også transkribert før det ble gjort nye avtaler. Dette førte til en bedre innsikt i datamaterialet, som igjen var med på å påvirke hvilke respondenter som ble valgt videre. Etter det femte intervjuet var det ikke behov for å foreta flere intervju, og prosessen med å analysere datamaterialet kunne forsette.

Etter at alle intervjuene var transkribert, ble de gjennomgått, kommentert og vurdert i forhold til ulike teoretiske inntak. Deretter begynte arbeidet med å komprimere dataene, finne tema som var aktuelle ut i fra problemstillingen, og danne kategorier. I noen tilfeller ble sistnevnte nytt til å lage modeller. Selv om hensikten er å skape en mer helhetlig forståelse ved å se på mønster og tendenser, så trekkes også avvik frem. Datamaterialet presenteres i stor grad ved bruk av sitat.

3.4.5 Reliabilitet og validitet

Datakvaliteten fra den kvalitative delen av studien må også vurderes med henhold til reliabilitet og validitet.

I en slik studie vil det alltid være fare for intervju effekt og kontekst effekt. Førstnevnte er knyttet til at intervjusituasjonen formes av begge parter som deltar, og respondenten kan påvirkes av intervjuerens adferd, utseende, fremtreden og så videre. Noen av disse forholdene er det vanskelig å gjøre noe med, mens andre problem kan søkes redusert.

Et element som kan påvirke reliabiliteten er knyttet til utformingen av intervjuguiden. Denne var noe mer strukturert enn det som er vanlig, noe som kan gå ut over åpenheten og fleksibiliteten i intervjuet. Dette ble gjort uansett på grunn av at datainnsamling gjennom uformelle intervju var en ny erfaring. Videre ga den noe mer detaljerte guiden en god forberedelse i forhold til å ikke stille ledende, uklare eller doble spørsmål. Siden

intervjuguiden ble benyttet på denne måten, er det lite sannsynlig at dette har påvirket åpenheten og fleksibiliteten i intervjuene. Et tredje moment som bør nevnes er at intervjuguiden inneholder retrospektive spørsmål. Disse kan føre til erindringsproblemer eller erindringsfeil, og de øker med avstand i tid (Grønmo 2007:174). Her argumenteres det for at disse spørsmålene ikke har så stor betydning for reliabiliteten, selv om tidsperspektivet er på seks-syv år. Årsaken til dette er at spørsmålene i stor grad var rettet mot forhold i arbeidsdagen til de ansatte. Skulle det skje endringer i forhold til eksempelvis hvilke oppgaver man har og hvordan disse løses, så sees dette som en så vesentlig utvikling at det er trolig at respondentene erindrer dem.

Til slutt kan det nevnes at intervjuguiden i noen tilfeller var preget av funn fra den kvantitative undersøkelsen. Rent praktisk betyr dette at respondentene fikk presentert informasjon om funn, og de ble bedt om å svare på spørsmål ut i fra disse. Dette kan føre til at man får svar som er farget av den informasjonen som er presentert. Igjen, ansees dette ikke som så sannsynlig, da respondenten i tidligere spørsmål ble bedt om å ta stilling til disse forholdene. De som ble intervjuet og ikke representerte de funnene som ble trukket frem, sa også tydelig fra om at de ikke kjente seg igjen i disse, og slik viste de på ingen måte tegn til å bli påvirket av denne formen for spørsmålsstilling. Alt i alt er det trolig at utformingen av intervjuguiden ikke fører til en lavere reliabilitet.

Et annet trekk ved undersøkelsesopplegget som kan påvirke reliabiliteten er knyttet til omfanget på undersøkelsen og størrelsen på kommunen. Siden undersøkelsen er foretatt i en relativt liten kommunen, og få personer ble intervjuet, er det en fare for at respondentene sensurerer egne meninger som de ikke ønsker skal bli kjent. Et forhold kan ha redusert faren for dette. Før intervjuet fikk de beskjed om at intervjuet ville bli transkribert, og at de ville få dette tilsendt. På denne måten ble de forsikret om at de hadde muligheten til å utdype eller trekke utsagn som de ikke ville skulle bli gjengitt.

Et viktig moment er at meningene og oppfatningene til den som intervjuer ikke kommer frem og slik påvirker svargivningen til respondenten. Med bakgrunn i dette er det vesentlig at man har en god intervjuadferd, der man opptrer nøytralt, naturlig, og interessert. Et eksempel på dette er at respondentene kan bli påvirket av at samtalen blir tatt opp, og således opptrer unaturlig. I tre av tilfellene så ikke dette ut til å affisere respondentene. En uttrykte skepsis innledningsvis, men så snart hun fikk beskjed om at hun fikk tilgang på

intervjuet etterpå, så gikk det greit. Til slutt var det en av respondentene som ga tillatelse til opptak, men som ga uttrykk for at det virket noe hemmende. Så snart MP3-opptakeren ble slått av kom hun med flere kommentarer som hun ikke ønsket skulle bli tatt opp. Det virket dermed som hun fikk sagt alt hun hadde å si om temaet, og siden hun godtok at dette ble skrevet ned, er det lite sannsynlig at reliabiliteten av dette intervjuet ble forringet.

Et annet forhold som kan sees som et resultat av intervjuet er at de fleste respondentene i noen tilfeller motsir seg selv. Eksempler på dette er at noen av de som ble intervjuet starter med å komme med utsagn som at det ikke har skjedd noen form for endring, eller at omorganiseringen ikke har hatt betydning for dem, mens de senere gir eksempler på det motsatte. Dette regnes for å være naturlig, da respondentene kommer relativt uforberedt til et intervju hvor de blir spurt mindre håndpåkriplige spørsmål om deres arbeidssituasjon.

Videre kan også intervjukonteksten påvirke reliabiliteten. I denne studien ble det lagt opp til at den som ble intervjuet fikk velge hvor de skulle intervjues, og samtlige valgte sitt arbeidssted. Intervjuet skjedde således i en naturlig kontekst. I denne sammenheng var det viktig å planlegge og avtale at dette skulle skje på et sted hvor man var uforstyrret, samt at det skjedde på et tidspunkt som passet respondenten. Dette fungerte godt; samtalene ble gjennomført uforstyrret og ingen ga inntrykk av at de var presset på tid. Til slutt kan et moment nevnes, og det er at de fem respondentene ble intervjuet på forskjellige steder. Dette kan ha ført til at konteksten påvirket de som ble intervjuet noe ulikt. Dette virket fremdeles som et bedre alternativ, da respondentene hadde ulike arbeidsteder, og slik måtte de ha blitt intervjuet i en kunstig kontekst om den skulle ha vært lik for alle.

Samlet kan det argumenteres for at intervju- og konteksteffekt kan ha vært til stede, men samtidig er det ikke noe som indikerer at disse forholdene har ført til en lavere reliabilitet.

Videre kan trekk ved respondentene påvirke reliabiliteten. Nærhet til og kunnskap om fenomenet som skal belyses ble tatt opp tidligere i kapittelet (3.3.6). Siden respondentene i de uformelle intervjuene utgår fra gruppen hvor den første undersøkelsen ble gjennomført, så har disse følgelig de samme forutsetningene. Noe annerledes blir det med respondentenes vilje til å svare. Det finnes ulike grunner til hvorfor respondenten ikke er villig til å gi riktig eller fullstendig informasjon, og her vil en mulig forklaring på dette fremsettes. I intervju med de tillitsvalgte, var kommentarer som problematiserte ulike

forhold, samt kritikk eller negative bemerkninger så og si fraværende. Med tanke på teori om formell struktur og forskning på dette feltet, så vil man gå ut i fra at det er noen ulemper i tilknytning til alle typer formell organisering (Mintzberg 1979; Olaussen 2004; Opedal, Stigen og Laudal 2002; Trygstad 2004; Rønhovde et al. 2006). Slike forhold ble i noe motsetning, trukket frem av de andre respondentene. Spørsmålet blir da om de hovedtillitsvalgte, som i stor grad etter omorganiseringen har knyttet en sterkere kontakt mot ledergruppen og rådmann, har utviklet en lojalitet til systemet. En av de sa selv:

... jeg tenker jo at jeg kan bli kontaktet av avis og media, ikke sant, og slik som det der, men jeg føler at jeg er veldig forsiktig, med hva jeg sier. Fordi jeg har respekt for de over også, ikke sant? Jeg har på en måte et ansvar, et ansvarsforhold der da, i forhold til hvis du ikke skal ha noe å si, ikke samarbeide med ledelsen og ikke ha vært tiltrodd, så tror jeg at jeg hadde, at det lettere hadde kommet med skarpere uttalelser i media ...

Når respondenten da blir spurt om de har blitt mer lojale, så svarer hun positivt på det. Her skal det også nevnes at den aktuelle kommunen har tidligere erfaringer med å ha blitt fremstilt negativt i media, noe som kan indikere at de som har erfaringer i slike intervjusituasjoner er forsiktig med hva de sier. Hvorvidt dette samlet eller hver for seg har påvirket respondentene i intervjusituasjonen er vanskelig å si. Dermed kan et poeng fra Jacobsen fremheves: ”Informasjon fra flere uavhengige kilder gir en gyldig beskrivelse av fenomenet” (2000:210). Sett i sammenheng med de andre intervjuene, så vil dette med andre ord ikke påvirke reliabiliteten i særlig stor grad.

Et siste forhold som kan påvirke reliabiliteten er feil nedtegning og analyse av data. Førstnevnte er i dette tilfellet relativt greit å unngå, da alle intervjuene har blitt tatt opp og transkribert. Unntaket her er i de tilfellene der samtalen fortsatte etter opptaket ble stoppet, og det ble behov for å skrive ned sitater. Sikkerheten her ligger i at respondentene har fått lest gjennom disse, og slik forsikret at innholdet og meningen i disse er korrekt gjengitt. Analysen kan også by på utfordringer, da mengden av data er så stor at ulike metoder for komprimering har blitt benyttet for å redusere kompleksiteten. Dette har videre ført til at kategorier og modeller har blitt dannet for bedre å kunne presentere datamaterialet. Det er lite sannsynlig at dette har påvirket reliabiliteten i særlig grad. Likevel er det verdt å nevne at siden antall respondenter er begrenset, benyttes tidvis kategorier som kun er representert ved en respondent. Dette bør man være forsiktig med, men når informasjonen har vært relevant og gitt god kunnskap så har dette blitt gjort, da hensikten med den kvalitative

studien ikke var å skaffe representativ informasjon, men en større forståelse av ansvarliggjøring i en kommune med flat struktur.

Validiteten er et mål på om man har et datamateriale som er egnet til å belyse problemstillingen. I alle studier vil det være flere alternative undersøkelsesopplegg som kan gjøre dette på en god måte. I likhet med diskusjonen av validitet i forhold til den kvantitative undersøkelsen, ville det også her vært interessant å samle inn data både før og etter omorganiseringen, eller gjennomført intervju i en kommune med flat struktur og en med sektororganisering. Siden dette rent praktisk ikke var mulig i dette tilfellet, søkes det å belyse problemstillingen ved å be ansatte vurdere endring, utvikling, og hvordan ulike forhold knyttet til ansvar og ansvarliggjøring fungerer i kommunen. Slik blir man stilt ovenfor lignende vurderinger som i den kvantitative studien; påvirker den formelle strukturen de ansatte, og kan betydningen av denne måles gjennom å gjennomføre åpne intervjuer med dem?

Et forhold som kan påvirke dette er hvis man i Nesset har en felles kultur som de ansatte har blitt sosialisert inn i, og at de slik har internalisert de rådende verdiene i kommunen (Aakvaag 2008:47). Dette kan føre til at de i liten grad vil være i stand til å identifisere og gjøre eksplisitte vurderinger av den formelle strukturen og dens betydning. Det er sannsynlig at de fremdeles vil kunne merke endringer, men det blir en større fare for at de knytter dette til andre forhold i kommunen enn den formelle strukturen. I Nesset har de ansatte tatt del i ulike samlinger etter omorganiseringen, både i egen enhet og på tvers av disse. Nesten samtlige av respondentene nevner dette som positive tiltak, og det fremheves at det er med på å danne en kultur på tvers av organisasjonen. Samtidig som dette kan virke inn på de ansatte sin mulighet til å se endringene i sammenheng med omstruktureringen, kan et moment nevnes. I studier hvor en mener å påvise innvirkning av kultur, ser man i de fleste tilfeller at dette har vært et konkret virkemiddel som både er ekstensivt og kontinuerlig. Dette er det ikke tegn til i Nesset kommune (Brown 1995:160-207; Collins og Porras 1994:115-139).

Fremdeles er det ikke utelukket at de ansatte påvirkes av både dette og kognitive begrensninger, som at mennesker har begrenset mulighet til å se årsaksforhold. Rent ideelt sett indikerer dette at en også skulle observert og slik samlet inn data om de ansattes adferd før og etter omorganisering for med større sikkerhet kunne si noe om de faktiske

konsekvensene av den flate strukturen og ansvarliggjøring. Siden dette praktisk er vanskelig å få til, sees det aktuelle forskningsdesignet som en god løsning. Dette grunnis med at denne studien har et fenomenologisk utgangspunkt. Hensikten er ikke å få et så objektivt mål som mulig på flat struktur eller ansvarliggjøring, men å prøve å forså hvilken opplevelse og betydning ansatte knytter til disse fenomenene og relasjonene mellom dem.

Videre har denne fremgangsmåten en annen fremtredende svakhet. For det første er mye av undersøkelsen basert på retrospektive vurderinger, noe som i seg selv kan være problematisk (se kapittel 3.4.6). Samtidig vil det kunne være uheldig at de ansatte blir bedt om å vurdere utvikling og forskjeller med utgangspunkt i strukturendringen som fant sted i 2004. Grunnen til dette er at omorganiseringen til flat struktur i første omgang påvirker ledere og avdelingsledere. Slik kan tidspunkt og betydning av omorganisering være noe mindre håndfast for de ansatte, noe som kan påvirke deres erindringer av tiden før og etter.

Et annet moment som er av betydning for validiteten er utvelgelsen av informantene og respondentene. I en kvalitativ undersøkelse, og i denne spesielt, har det kun vært mulig å foreta et relativt lite antall uformelle intervju. Dermed vil sjansen være tilstede for at man får et skjevt utvalg, og slik ikke får tilgang til det meningsmangfoldet som finnes.

De fleste respondentene var ansatt i resultatenheten helse og omsorg. I tillegg var samtlige kvinner. Ved oppstart av undersøkelsen var det ikke planlagt å fokusere på en resultatenhet. Likevel førte de innledende intervjuene, sammensetningen av bevisste og ubevisste valg, samt element av snøballmetoden for utvelgelse, til at dette ble tilfellet. Dette er en enhet hvor man finner ansatte med ulike kvalifikasjoner og utdanning, men i motsetning til variasjonen man har i hele kommunen, blir bakgrunnen til de ansatte i helse og omsorg noe egalitær. Resultatet av dette vil være at datamaterialet ikke kan vise til om bakgrunn eller arbeidets art har betydning for meninger knyttet til ansvar og ansvarliggjøring. Samtidig ble dette etter noen intervju et helt bevisst valg, da forskjellene i den ene resultatenheten var så store at det å få et godt innblikk i alle verken var ønskelig eller praktisk gjennomførbart. Med tanke på kjønnsfordelingen er kommunen og denne resultatenheten som sådan, preget av en større kvinneandel. Man kan dermed anta at validiteten ikke svekkes i noen særlig grad av den grunn. Samtidig er det viktig å påpeke dette, da datamaterialet slik det er nå verken kan vise til om det aktuelle temaet oppfattes

likt eller ikke uavhengig av kjønn. Det samme gjelder alder. Selv om dette viser at utvalget ikke er representativt for de ansatte i Nesset kommune, så sees det ikke som et stort problem ut i fra validitetshensynet. Dette er med grunnlag i at siktemålet med problemstillingen er å skape en mer helhetlig forståelse om et avgrenset tema i en avgrenset del i kommunen.

Videre kan man vurdere validitet gjennom å teste materialet ved å benytte ulike metodiske innfalsvinkler (Jacobsen 2000:208). Tanken er at hvis ulike metoder benyttes for å belyse et fenomen, og disse gir samme resultat, så vil dette være et argument for resultatets gyldighet. Det er noen eksempler på dette i denne studien, da begge undersøkelsene tar opp spørsmål knyttet til ansvarliggjøring. Generelt kan man si at de uformelle intervjuene støttet opp under og utdypet flere av funnene fra spørreundersøkelsen.

3.5 Forskningsetiske betraktninger

I en forskningsprosess er det viktig at man er bevisst på, og ivaretar ulike forskningsetiske prinsipper for å sikre at den er moralsk forsvarlig (Grønmo 2007:416). Det var Merton som i 1942 formulerte det mange beskriver som fire av de viktigste forskningsetiske normene: Kommunisme, universalisme, nøytralitet og organisert skeptisisme (1973:270-277). Disse har blitt utdypet og utvidet i tråd med utviklingen i samfunnet, og nå snakker man om originalitet, ydmykhet og redelighet. Rent praktisk kommer dette til uttrykk gjennom at forholdet til menneskene som deltar i studier er underlagt tre grunnleggende krav: Informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2000:393-399).

Informert samtykke viser til et krav om at respondenten skal delta frivillig i undersøkelsen, og at denne avgjørelsen skal tas på bakgrunn av at personen har kompetanse til, og tilstrekkelig informasjon om undersøkelsen til å ta denne beslutningen. De som har svart på undersøkelsene er ansatte i Nesset kommune, og det antas at disse er kompetente til selv å avgjøre om de ville delta i undersøkelsen eller ikke.

De som deltok i den kvantitative undersøkelsen fikk informasjon om hensikten ved denne gjennom informasjonsskrivet som fulgte undersøkelsen. Et uheldig aspekt er at det ikke ble presisert skriftlig at deltakelse var på frivillig basis, samtidig som det i følgebrevet var en

oppfordring fra både rådmannen og ordføreren om å svare på spørreskjema. Det er likevel grunn til å anta at respondentene ikke følte et press, noe som blant annet kan sees ut i fra at halvparten av de ansatte ikke har deltatt.

I den kvalitative undersøkelsen fikk respondentene informasjon om undersøkelsen både via sms eller e-post og telefon. Samlet er det sannsynlig at de som deltok forstod hensikten med undersøkelsen. Et moment kan nevnes som potensielt kan ha vært uheldig med tanke på respondentenes mulighet til å delta på frivillig basis. Før noen av de ansatte ble kontaktet, gikk rådmannen ut med informasjon til ledergruppen om at det var mulig at ansatte ble kontaktet av en student ved Høgskolen i Molde. Hvorvidt denne informasjonen gikk ut til ansatte, og hva den i så fall bestod av vites ikke, men det er mulig at de ansatte her ble oppfordret til å delta om de skulle ha blitt spurt. Det antas her at respondentene ikke følte et press til å delta i undersøkelsen, da det ble spesifisert i samtale med dem, og de fikk også beskjed om at ingen ville få vite det om de takket nei til å delta i undersøkelsen.

For det andre har respondentene krav på privatliv. I denne sammenheng må det vurderes hvor følsom og privat informasjonen fra intervjuene er, samt om det er mulig å identifisere den enkelte ut fra datamaterialet. Informasjonen som har blitt samlet inn kan ikke sies å være av særlig følsom karakter, da den omhandler tema knyttet til en offentlig sammenheng og rollen som ansatt.

I den kvantitative undersøkelsen er noe av informasjonen på grensen til følsom, da respondentene blir bedt om å svare på spørsmål om hvordan de opplever forhold knyttet til andre ansatte, som eksempelvis sine nærmeste overordnede. På bakgrunn av dette er det viktig at det tas hensyn til anonymiteten til de som deltok. Siden skjemaet ber om bakgrunnsinformasjon som alder og enhet, vil krysskjøringer i noen grad gjøre det mulig å identifisere enkeltpersoner. Siden dette ikke er ønskelig, anonymiseres det kvantitative materialet på to måter. For det første benyttes ikke data som kan være med på å identifisere respondentene, og videre slås verdier sammen til større grupper for å gjøre de mindre gjennomsiktede.

Intervjuguiden i den kvalitative undersøkelsen ble bygd opp på en slik måte at den ikke skal berøre privat informasjon. Samtidig er dette noe man ikke kan utelukke i et uformelt

intervjue da samtaler er dynamiske, og eksempelvis kan man komme inn på respondentens meninger om og forhold til ledere og medarbeidere. Med tanke på dette er anonymiteten til respondentene et viktig hensyn. I det aktuelle tilfellet er dette en utfordring, først og fremst på grunn av at Nesset kommune er liten og relativt gjennomskiktig, men også med tanke på at det er så få respondenter. Spesielt utsatt er kanskje de hovedtillitsvalgte, da det kommer frem i studien at to av fire av disse har blitt intervjuet. Materialet er derfor presentert på en slik måte at man ikke kan identifisere disse ut i fra utsagnene de har kommet med⁴. Siden intervjuene har blitt gjort på deres arbeidsplass er det ikke mulig å utelukke at noen er klar over hvem som har blitt intervjuet. Dette ble tatt opp med de to aktuelle respondentene før intervjuet, og det ble sagt at det viktigste for dem var at det innsamlede materialet ble brukt på en slik måte at de ulike utsagnene ikke kunne bli tillagt dem. Den samme problematikken gjelder også for de resterende respondentene, og de samme hensynene har blitt tatt i forhold til disse. Et siste forhold som taler for at hensynet til privatliv har blitt ivaretatt, er at respondentene fikk tilsendt intervjuene. Slik kunne de si i fra om det var informasjon de ikke ønsket skulle nyttes, hvorav to av respondentene benyttet seg av denne muligheten.

Til slutt har man et krav om at resultatene skal bli korrekt gjengitt. Dette betyr at man skal presentere materialet på en så fullstendig måte som mulig, og ikke ta elementer ut av sammenheng. Det sistnevnte kravet ansees som å være oppfylt, mens det første momentet er av en slik art at man alltid kan diskutere hvorvidt dette er gjort på en tilfredsstillende måte. I dette tilfellet har spesifikke områder blitt presentert, mens andre områder har blitt utelatt. Dette skyldes blant annet mengde informasjon og hensyn til respondentenes anonymitet, men disse valgene er også tatt med bakgrunn i relevans. Dermed kan man påstå at fullstendigheten i noen grad har blitt prioritert ned i møte med hensyn til problemstillingen og fokus i analysen.

3.6 Oppsummering

De metodiske fremgangsmåtene har blitt valgt med bakgrunn i praktiske forhold og hvordan man best kunne belyse problemstillingene. Den kvantitative tilnærmingen med spørreskjema gir en strukturert og representativ oversikt over ulike forhold ved flat

⁴ Eksempelvis viser tre punktum at deler av et sitat har blitt kuttet ut, mens hakeparentes markerer at en del av teksten har blitt skrevet om for å skjerme respondenten.

struktur, noe som ble prioritert med bakgrunn i kommunens divisjonaliserte struktur. I alt svarte 195 på det første spørreskjemaet (2007), mens 182 svarte på det andre (2010).

Videre ble det gjennomført en kvalitativ oppfølgingsundersøkelse (2011) for å gi en mer helhetlig forståelse av et spesifikt forhold knyttet til flat struktur; ansvarliggjøring av ansatte på det operative nivå. Her ble det foretatt uformelle intervju med fem informanter/respondenter.

Undersøkelsesenheterne er avgrenset til ansatte, da det ble ansett som at det var disse som hadde de erfaringene og den kunnskapen som best kunne belyse problemstillingene. Hensikten med oppfølgingsundersøkelsen var å få en bedre forståelse av de innsamlede dataene, og respondentene ble derfor også valgt ut i fra denne grupperingen. Ledere og avdelingsledere ble ikke inkludert i utvalget, blant annet fordi hensikten var å belyse ansvarliggjøring blant de operativt ansatte.

Avslutningsvis kan det nevnes at reliabiliteten ansees som høy. Den største utfordringen knyttet til validiteten er at denne studien går ut i fra at den formelle strukturen påvirker de ansatte, og at dette kommer til uttrykk gjennom spørreundersøkelsene og de uformelle intervjuene. De ansatte kan ha internalisert verdiene i kommunen eller de kan være begrenset gjennom faktorer knyttet til systematiske attribusjonsfeil. Derfor kan det hende at de ikke ser den formelle strukturen som årsak til ulike endringer i kommunen. Validiteten på de to undersøkelsene vurderes fremdeles som god, men unntaket her er den eksterne validiteten da funnene ikke kan generaliseres til andre norske kommuner.

Kapittel 4. Flat struktur i Nesset kommune

4.1 Generelle tendenser

De omfattende omorganiseringene en stor del av norske kommuner har gjennomgått er forankret i antagelser om positive effekter av flat struktur. I all hovedsak blir disse knyttet til resultatenhetene, hvor det er ventet at man skal få en bedre økonomi, ansvarliggjøring, medbestemmelse, samt en større brukerorientering. Det eksisterer med andre ord store forventninger til hva flat struktur kan ha å bety for en rekke ulike forhold. Innledende kan man dermed se hvordan de kommuneansatte opplever ”kvaliteten” på sin enhet, og hvorvidt ansvarliggjøring som er tema for den andre problemstillingen fremheves som velfungerende i forhold til de andre antagelsene. Tabellen under viser en rangert fremstilling av ulike aspekt ved den kommunale virksomhet.

Tabell 4.1.1 Hvordan ansatte opplever at ulike forhold fungerer innen den enheten de jobber. Gjennomsnitt. Rangert etter høyeste gjennomsnitt, der svært godt=1, godt=2, dårlig=3, svært dårlig=4. "Ingen mening" er holdt utenom.

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
Lojalitet til arbeidsplassen	1,80	0,59	168
Økonomistyring	1,83	0,62	149
Oppfylging av lovpålagte krav	1,89	0,55	150
Kvaliteten på tjenestene	1,92	0,50	171
Ansattes arbeidsmiljø	1,93	0,66	169
Omstillingsevne	1,93	0,57	150
Ansvarliggjøring av ansatte	1,94	0,62	163
Brukertilpasning	1,99	0,54	143
Samordning internt	2,01	0,57	157
Ledelsesfunksjon	2,02	0,70	155
Ressursutnyttning	2,03	0,62	157
Tilfredsstillende omfang på tjenestene	2,03	0,54	154
Ansattes medbestemmelse	2,04	0,59	166
Informasjon til de ansatte	2,05	0,59	165
Helhetlig styring	2,06	0,60	134
Målorientering	2,07	0,63	151
Forutsigbarhet	2,16	0,69	144
Kontroll av resultater	2,22	0,59	130
Relasjoner til kommunens administrative ledelse	2,23	0,74	143
Langsiktig samfunnsutvikling	2,23	0,65	107
Politisk styring	2,33	0,60	106
Samordning med andre enheter	2,36	0,60	130
Samarbeid med andre kommuner	2,37	0,63	90

Tabellen over viser at lojalitet til arbeidsplassen, økonomistyring og oppfylging av lovpålagte krav er de forholdene som kommer best ut når de blir evaluert av de ansatte. Dårligst ut kommer politisk styring, samordning med andre enheter, og samarbeid med andre kommuner. Hovedsakelig er disse tendensene like de man finner i andre kommuner med flat struktur (Gjerde et al. 2007:96; Rønhovde et al. 2006:64). Ser man videre på tabellen, så kan man si at gjennomsnitt opp til 2.00 kan ansees som positivt, da dette tilsier at de ansatte gjennomsnittlig mener at et forhold fungerer bra. Hvis man da tar utgangspunkt i hva som skal være positivt med flat struktur, er det økonomistyring som kommer best ut. Ansatte i andre sammenlignbare kommuner har også lignende svartendenser, noe som indikerer at kommuneansatte opplever at det fungerer godt at økonomiansvaret er flyttet til resultatenehetslederne. Det er rimelig å anta at

økonomistyring er noe de fleste ansatte merker praktiske konsekvenser av, men i mindre grad har direkte detaljkunnskap om. Derfor kan den positive innstillingen også være preget av andre forhold, som eksempelvis gjennom en internalisering av informasjon eller en kultur som viser til at økonomistyring skal bli bedre ved en omlegging til flat struktur.

Går man videre, tilsier antagelsene at flat struktur skal ha en positiv innvirkning på økonomien i kommunen gjennom at ressursutnyttelsen blir bedre når ansvar delegeres til de som er nærmest brukerne. Dette forholdet rangeres ikke like høyt, men man kan se en relativt stor forskjell mellom enhetene. Nesten en fjerdedel i en enhet føler at ressursutnyttelse fungerer dårlig, mens ingen av respondentene i to andre enheter svarte dette (se vedlegg 5 tabell 4.1.2). Ser man på hvordan dette forholdet har blitt evaluert i andre kommuner, så er de ansatte generelt noe mer positive til hvordan ressursutnyttelse fungerer enn det man ser i Nesset kommune. Det skal bemerkes at disse studiene også viser til forskjeller mellom resultatene, men det er ikke samme type enheter som gir utslag i de to retningene (Rønhovde et al. 2006:34). Materialet gir ikke noe svar på hvorfor dette oppfattes så ulikt i enheter som i stor grad utfører de samme oppgavene, men det kan gi en indikasjon på at betydningen av den formelle strukturen er betinget av den spesifikke konteksten til de forskjellige resultatene. En mulighet her er at størrelsen på resultatene varierer, og at det i større enheter blir vanskelig for en resultatleder å ha oversikt og slik allokere ressursene på best mulig måte.

Videre kan man anta at økt fokus på økonomi i kommuner med flat struktur vil kunne resultere i at omfanget eller kvaliteten på tjenesten blir dårligere. Tabell 4.1.1 viser at gjennomsnittet av de ansatte opplever at det er et tilfredsstillende omfang på tjenestene, mens kvaliteten på disse er et av de forholdene som de ansatte rangerer høyest. Samtidig er standardavviket lavt på sistnevnte, noe som indikerer at det er enighet om dette. Lignende tendenser kan observeres i andre kommuner. Det kan være to mulige årsaker til denne observasjonen. For det første er det mulig at økt fokus på økonomi ikke har ført til en forringelse av kvaliteten på tjenestene. På den andre siden blir ansatte på mange måter bedt om å evaluere eget arbeid, og slik kan det være, bevisst eller ubevisst, ulike vurderinger som ligger til grunn for svarene som er gitt. Samlet indikerer resultatene, tross antagelsene, at ansatte opplever at tjenestenes kvalitet eller omfang fungerer godt (Gjerde et al. 2007:81-82; Jacobsen 2000:365; Aarseth et al. 2003:24).

Noe lengre ned på tabell 4.1.1, men fremdeles med et høyt gjennomsnitt, ser man at en stor andel av de ansatte svarer at omstillingsevnen er god. En mulig årsak til dette kan være at delegasjon av myndighet nedover i organisasjonen gir fleksibilitet. Dette kan for det første være knyttet til det Mintzberg viser til i sin teori(1981:110), at en kan ta avgjørelser uten å gå gjennom hele kommandolinjen og slik respondere hurtigere. I tillegg vil den nye myndighetsfordelingen gi en større autonomi, og slik mulighet for de som er nærmest brukeren å tilpasse tjenestene slik de ser nødvendig. En organisasjon med god omstillingsevne vil dermed kunne være positivt for brukerne, og tabellen viser at brukertilpasning også rangeres relativt høyt. Denne positive opplevelsen av brukertilpasning kan være et resultat av den flate strukturen, men det er også mulig at det kan være knyttet til andre forhold. I tillegg er det her fokus på ansattes synspunkt, og man kan derfor ikke dra noen endelig slutning på hvorvidt flat struktur gir en bedre brukerorientering. Grunnen til dette er at undersøkelsene ikke gir datamaterialet om brukernes opplevelse. Det som er mer klart er at de ansatte opplever at strukturene gir mulighet til å gi brukertilpassede tjenester.

Økt betydningen av brukerorientering ser man også i flere andre kommuner. Blant annet Opedal, Stigen og Laudal (2002:114) påpeker at man etter innføring av flat struktur fikk ledere og ansatte som ble mer bevisst på tjenestene de leverte, og hvorvidt disse var egnet til å dekke behovet til brukerne. Dette kan gi en indikasjon på at det ikke nødvendigvis er følgene av desentralisering som gir en bedre brukertilpasning, men at det med en slik omlegging følger en kultur eller bevissthet som endrer fokuset til ledere og ansatte. Andre studier viser også til økt fokus på brukerorientering, og generelt gir de ansatte inntrykk av at de lykkes i å gi brukertilpassede tilbud. Samtidig kommer det frem at brukertilpasning har ulik relevans på ulike arbeidsfelt, og at ansatte kan ha veldig ulike syn på hva som legges i dette forholdet. Dette viser at en formell struktur som blant annet er utformet for å tilrettelegge for brukerorientering er av ulike relevans og betydning for de ulike resultatene; rett og slett fordi arbeidets art i en kommune er så varierende at brukertilpasning kan være mindre aktuelt i enkelte enheter (Gjerde et al. 2007:85-89; Hole 2006:55 Rønhovde et al. 2006:51-52).

Et tredje positivt aspekt ved flat struktur skal være at desentralisering fører til ansvarliggjøring og bedret medbestemmelse. Av disse ser man at førstnevnte oppleves som å fungere godt blant de ansatte i Nesset kommune. Dette stemmer også overens med andre

studier av kommuner med lignende struktur, da det ser ut til at delegasjon av myndighet fører til at ledere på et lavere nivå tar ansvar for saker istedenfor å skyve disse oppover i systemet (Gjerde et al. 2007:72,75; Opedal, Stigen og Laudal 2002:82-84; Rønhovde et al. 2006:27). Samtidig er det mer tvetydig hvorvidt fordelingen av myndighet i organisasjonen og ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå får betydning for de operativt ansatte. Dette fordi desentralisering ikke nødvendigvis fører til en større autonomi eller ansvarliggjøring av disse ansatte. En grunn til dette kan i følge Mintzberg være at ledere på lavere nivå som får tildelt myndighet beholder denne selv, og ikke delegerer myndighet og ansvar nedover i organisasjonen (Mintzberg 1989:112). På bakgrunn av at flat struktur i stor grad er bygd på forutsetningen om desentralisering, samt at ansvarliggjøring skal være et resultat av dette, så vil dette temaet bli analysert nærmere i kapittel 4.2.

Til slutt kan man se om det er antydninger til at ansatte i Nesset opplever noen av de antatte negative konsekvenser av flat struktur. Gjennom å se på de forholdene som har lavest gjennomsnitt, kommer det frem at det er samordning med andre enheter som kommer dårligst ut. Dette er et forhold som også oppleves som problematisk i lignende studier. Det stemmer dermed godt overens med Mintzberg sin antagelse om divisjonaliserte organisasjoner, da han fremholder at de er dårlig egnet til ekstern vertikal informasjonsflyt og samordning. Flere negative virkninger av dette kan påpekes, selv om materialet fra Nesset verken kan avkrefte eller bekrefte disse. Samtidig er det viktig å være observant på at andre studier viser til at miljøet i resultatenhetene kan bli så små at det kan gå utover den faglige utviklingen til de ansatte. Det er også en fare for at dårlig samordning mellom resultatenheten kan føre til at brukere med sammensatte behov faller utenfor, da man ikke har strukturene for å koordinere og samordne et helhetlig tjenestetilbud til de som har behov for dette (Gjerde et al. 2007:21; Opedal, Stigen og Laudal 2002:83; Rønhovde et al. 2006:47-48).

Oppsummert viser denne gjennomgangen at ansatte i Nesset kommune opplever at økonomistyring, brukertilpasning og ansvarliggjøring fungerer godt. Videre kommer det også til uttrykk at ansatte opplever negative aspekter som kan knyttets til denne strukturen, som eksempelvis samordning mellom de ulike resultatenhetene. Disse funnene er relativt entydige og i stor grad i samsvar med annen forskning på feltet. Dette indikerer at flat struktur innfrir en del av de positive forventningene som er knyttet til denne organisasjonsformen, men også at uintenderte konsekvenser går igjen på tvers av

kommunene. I en viss motsetning til dette, så er det mer uklart hvorvidt desentraliseringen i Nesset kommune faktisk har hatt betydning for ansvarliggjøring av de ansatte på det operative nivå. Dette og nærliggende tema vil dermed være fokus videre.

4.2 Desentralisering og ansvarliggjøring

En av de antatte fordelene med flat struktur er at man gjennom desentralisering og delegasjon til selvstendige resultatenheter søker å ansvarliggjøre ledere på lavere nivå og gi ansatte større autonomi. Det empiriske spørsmålet her er hvorvidt de ansatte i den operative kjernen som et resultat av dette opplever å ha blitt ansvarliggjort (Tovsen 2003:12-13). I tillegg skal et resultat av desentraliseringen være en større nærhet mellom de ansatte og de med myndighet, og det antas at dette skal føre til mer medbestemmelse. På bakgrunn av dette ble de ansatte spurt om hvor enig eller uenig de var i påstander om kompetanse og ansvar. Tabellen under gir en oversikt over svarene som ble gitt.

Tabell 4.2.1 Hvor enig eller uenig ansatte er i følgende påstander om kompetanse og ansvar. Prosent. Rangert etter høyest svarprosent, helt og delvis enig. Tall i parentes fra 2007.

Jeg opplever at...	Helt og delvis enig	Helt og delvis uenig	Ingen mening	Antall
jeg har et meningsfylt arbeid	100(97)	0(4)	0(0)	179(193)
jeg har passe ansvar i min stilling	94(92)	5(8)	1(1)	179(193)
min kompetanse er godt tilpasset arbeidsoppgavene	95(91)	5(8)	0(2)	175(192)
jeg har stor frihet i hvordan jeg utfører mine arbeidsoppgaver	92(88)	8(11)	1(0)	178(191)
min kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver	84(56)	15(36)	2(8)	176(192)
mitt ansvarsområde er klart definert	83(80)	16(20)	1(0)	178(191)
jeg har utviklingsmuligheter i arbeidet	81(73)	16(23)	3(4)	178(191)
jeg får dekket mine behov for etter-/videreutdanning	61(79)	32(17)	7(5)	176(194)
jeg har fått økt ansvar i min stilling i løpet av de siste tre årene	61	28	11	178

Tabell 4.2.1 viser at den påstanden som den største andelen av de ansatte er enig i, er at deres arbeid er meningsfylt. I den andre enden er en noe mindre andel på 61 % enig i at de har fått økt ansvar over de tre siste årene.

En innfallsvinkel til denne diskusjonen er å se på hvordan den lokale friheten oppleves i kommuner med flat struktur. Bakgrunnen for dette er en antagelse om at ansvarliggjøring og myndiggjøring av ledere på et lavere nivå skal føre til at man har en bedre mulighet til å gjøre tilpasninger lokalt. Slik vil man få en mer fleksibel kommuneorganisasjon. Studier av kommuner med flat struktur viser et bilde av økt frihet og fleksibilitet, og at ansatte på tvers av arbeidsfelt opplever stor frihet i arbeidet. Dette kan nyanseres noe, da man ser at ledere og avdelingsledere opplever mer autonomi enn sine medarbeidere, samt at det er indikasjoner på at den opplevde fleksibiliteten er vertikal og ikke horisontal (Gjerde et al. 2007:21; Opedal, Stigen og Laudal 2002:82-84; Aarseth et al. 2003:27).

I Nesset kommune er over halvparten av respondentene helt enig i at de har stor frihet i hvordan de utfører arbeidsoppgavene sine, mens rundt 40 prosent er delvis enig. Disse tallene varierte lite fra 2007 til 2010, men noen vesentlige forskjeller kan man likevel finne. En større andel av ledere og avdelingsledere sier seg nå helt enig i denne påstanden. Dette tilsier at det over de siste tre årene har skjedd en tilpasning i organisasjonen, og at ansatte i disse stillingene nå oppfatter eller utnytter sin stilling og mulighetene som ligger i den på en annen måte. Noen kommentarer kan gis til den nyansen man ser mellom disse grupperingene.

Det er interessant at i en kommune med flat struktur, så består grupperingen ledere og avdelingsledere av flere av de sistnevnte. Grunnen er at forventningene tilsier at dette er et nivå som egentlig ikke skal eksistere, samt at det ikke er anbefalt i en slik formell struktur (Agenda Kaupang 2010:52; Helland 2002:21). Man kan dermed påstå at Nesset kommune, i likhet med flere andre som har lagt om etter et slikt organisasjonsprinsipp, ikke har en rendyrket flat struktur. På den andre siden, så viser studier generelt til at de universale organisasjonsprinsippene som er inspirert av NPM, går gjennom en lokal tilpasning og får ulike uttrykk alt etter hvilke organisasjon og kontekst de nyttes i (Olsen 2009:33; Røvik 1998:151-153). Uavhengig av dette, så kan en stille spørsmålet ved hvilken rolle og betydning disse avdelingslederne får i den formelle strukturen.

Videre er det rimelig å anta at ledere og avdelingsledere har en større frihet i arbeidet sitt enn medarbeiderne, da en i kommunen ikke har en operative kjerne slik den defineres i det profesjonelle byråkratiet. Uavhengig av dette, så viser resultatene at ansatte på høyere stillingsnivå i Nesset har mer autonomi enn andre ansatte. Samlet ser det likevel ut til at de

fleste føler at det er en stor grad av lokal frihet, og at de står relativt fritt i hvordan de løser sine arbeidsoppgaver og legger opp egen arbeidsdag (Grydeland og Myrstad 2007:30) (se vedlegg 5 tabell 4.2.2 og 4.2.3).

I nyansen mellom stillingsnivå, ser man også at det er noe variasjon mellom resultatenhetene og mellom de to tidspunktene. I all hovedsak er de sistnevnte forskjellene relativt små, men et unntak kan trekkes frem.

Tabell 4.2.4 Resultatenheten barnehagene i Nesset mot frihet til å utføre arbeidsoppgavene. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Barnehagene i Nesset
Helt uenig	(0)5
Delvis uenig	0(9)
Delvis enig	23(50)
Helt enig	73(36)
Ingen mening	5(0)
Sum	100 %
Antall	22(22)

Tabellen over viser at den største andelen av ansatte i barnehagene i 2007 var delvis enig i at de hadde stor frihet i hvordan de utførte sine arbeidsoppgaver, mens hovedtendensen i 2010 viser at andelen som valgte svaralternativet helt enig er opppe i 73 %. Videre ser man at det er ingen i 2010 som er uenig i denne påstanden. Dette indikerer at det har skjedd en positiv lokal tilpasning i denne resultatenheten. Siden samtlige ansatte nå er enig i at de har stor frihet i hvordan de utfører sine arbeidsoppgaver, kan dette bety at man har fått en større grad av fleksibilitet i denne delen av organisasjonen.

Selv om de andre resultatenhetene i stor grad representerer en stabilitet over de tre årene som har gått, så viser svartendensene til noe variasjon mellom disse. Her kan to ytterpunkt trekkes frem, helse og omsorg og en av skolene. I den førstnevnte er hovedtendensen at de ansatte er delvis enig i at de har stor frihet i hvordan de utfører arbeidsoppgavene sine. Videre er dette den enheten hvor den største andelen av ansatte er uenig i denne påstanden. I den andre resultatenheten ser man et annet bilde, da hele 81 % svarer at de er helt enige, og ingen er uenig i den fremsatte påstanden. Det ser dermed ut til at det varierer noe hvordan dette forholdet oppleves i en kommune med flat struktur. Stabiliteten over tid kan

imidlertid tyde på at den lokale friheten som det refereres til, kan være knyttet til arbeidets art, og ikke til den formelle strukturen i organisasjonen (se vedlegg 5 tabell 4.2.5).

Videre kan man se hvorvidt ansatte opplever at de har fått mer ansvar, og deretter se hvordan dette og medbestemmelse fungerer i en kommune med flat struktur. Flere studier viser til at ansatte i kommuner som har lagt om til flat struktur, har fått mer ansvar. Samlet viser de også at det varierer hvor mye ansvar som delegeres fra rådmann og til resultatenhetslederen, og internt ser man naturlig nok at det er ledere og avdelingsledere som opplever økt ansvar i størst grad (Opedal, Stigen og Laudal 2002:82-84; Aarseth et al. 2003:26; Rønhovde et al. 2006:27).

Rapporten fra Nettet (2007) viser at rundt 65 % svarte at ansvarliggjøring var uendret etter omorganiseringen, og bare ansatte i et par av enhetene mente at det hadde skjedd en bedring. I tillegg så man også at brorparten av de ansatte var helt eller delvis enig at de hadde passe ansvar. Dette kan dermed indikere at man før omorganiseringen følte at disse forholdene fungerte godt (Grydeland og Myrstad 2007:31). Flytter man blikket til oppfølgingsundersøkelsen i 2010, ser man andre tendenser. Her svarer rundt en tredjedel av de ansatte at de er helt enig i at de har fått mer ansvar over de tre siste årene, mens 27 prosent er delvis enig (se vedlegg 5 tabell 4.2.6 og 4.2.7). Dette tyder på at det har skjedd en ansvarliggjøring av ansatte i Nettet kommune, men også her ser man at det varierer hvem som opplever den. Ledere og avdelingsledere svarer i større grad enn medarbeiderne at de har fått mer ansvar, men ut i fra at disse har et høyere stillingsnivå, er dette som forventet. Samtidig ser man at noen operativt ansatte har fått mer ansvar, mens andre ikke har fått det, og dette kan være et tegn på en bieffekt av balkanisering. Kort fortalt er dette en del av Mintzberg sin konfigurasjonsteori som tilsier at avdelingsledere generelt søker autonomi gjennom å konsentrere makt i sin del av organisasjonen, noe de oppnår ved å praktisere begrenset vertikal delegasjon (1989:112).

Videre kan det være interessant å se økt ansvar i forhold til andre variabler, da nyansene man ser ikke nødvendigvis trenger å være knyttet til den formelle strukturen. Et mulig skille kan være mellom kjønnene, da menn og kvinner i noen grad representerer ulike yrkesgrupper og enheter i kommunen. Dette ser ut til å ha liten eller ingen betydning for hvem som har fått mer ansvar i Nettet kommune; det er ikke mer enn to prosent forskjell på noen av svarkategoriene når man ser disse ut i fra om det er menn eller kvinner som

svarer. I likhet med kjønn, kan en også anta at alder kan være utslagsgivende på om en har fått ansvar eller ikke, og her ser man tendenser til en opplevelse av at økt ansvar avtar med alderen. Ansatte opp til tretti år er de som hyppigst sier de er helt enig i at de har fått mer ansvar, da en av to velger denne kategorien, samt at få er uenig i dette. Det er viktig å påpeke at en ganske stor andel av disse ansatte svarer at de ikke har en mening om dette eller at det ikke er relevant. Forklaringen kan være at over 40 % av disse har vært ansatt i kommunen i under tre år. Samtidig som den yngste grupperingen har den største andelen ansatte som opplever at de har fått mer ansvar, så viser hovedtendensen i alle grupperingene at den største andelen av ansatte er helt eller delvis enig i at de har fått mer ansvar (se vedlegg 5 tabell 4.2.8 og 4.2.9).

Hvorfor man ser disse forskjellene kan ikke forklares ut i fra det kvantitative materialet, men noen mulige årsaker kan nevnes. Det er sannsynlig at i begynnelsen av en karriere har en begrenset ansvar, og det er naturlig at etter hvert som man får mer erfaring så får man også mer ansvar. Videre vil de som er eldre allerede ha gått gjennom en slik prosess og ha et ansvar som er tilpasset den kompetansen og erfaringen de har. Således er det mindre sannsynlig at de vil få mer ansvar. Dette er likevel ikke en fullgod forklaring, da hovedandelen av de som er eldst også opplever at de har fått mer ansvar over de tre siste årene. En annen mulig forklaring kan være at de ulike aldersgrupperingene har forskjellig syn på hva ansvar er, noe som kanskje tilsier at det har skjedd endringer, men at de yngste ansatte har mindre erfaring og slik lettere opplever og formidler en opplevd ansvarliggjøring.

Samtidig er det interessant at man på tvers av resultatenehetene i stor grad har en lik oppfattelse av dette fenomenet Dette kan underbygge antagelsen om at ansvarliggjøringen er knyttet til den flate strukturen, da utformingen av den formelle strukturen tilsier at ansatte skal få mer ansvar i alle resultatenehetene.

Tabell 4.2.10 Resultatenhet mot økt ansvar. Prosent.

	Helt og delvis enig	Helt og delvis uenig	Ingen mening	Antall
Rådmann og stabsledere	27	64	9	11
Servicekontoret	17	83	0	(6)
Helse og omsorg	37	59	4	75
Indre Nesset barne- og ungdomsskule	18	68	14	22
Barnehagene i Nesset	13	61	26	23
Samlet	28	61	11	173

Tabell 4.2.10 viser at det er de ansatte i servicekontoret som oftest svarer at de er helt eller delvis enig i at de har fått mer ansvar, da 83 % velger et av disse alternativene, mens den laveste hyppigheten finner man blant ansatte i helse og omsorg med 59 %. Her er det viktig å påpeke at det er få ansatte i den førstnevnte enheten. Dette kan man se om man studerer de andre enhetene, da ingen av dem ligger mer en 10 % over helse og omsorg, noe som viser at variasjonen ikke er så stor. Samlet ser man altså at man har opplevd en ansvarliggjøring i alle resultatenhetene og blant rådmann og stabsledere.

Grunnen til disse nyansene kan ikke alene forklares ut i fra datamaterialet. Med bakgrunn i at det er flere ansatte i de minste enhetene som opplever at de har fått mer ansvar, så kan en antagelse være at det er en sammenheng mellom enhetsstørrelsen og bredden av delegasjon og ansvarliggjøring. En annen mulig forklaring får en ved å se på økt ansvar ut i fra stillingsnivå. Dette viser at det er ansatte med de største stillingsandelene som opplever at de har fått mer ansvar over de tre siste årene, mens de med lavest stillingsprosent har den største andelen som svarer at de er helt eller delvis uenig i dette (se vedlegg 5 tabell 4.2.11). Dette kan være grunnen til at det er i helse og omsorg den største andelen av ansatte ikke opplever å ha fått mer ansvar, da dette er en enhet hvor relativt mange har deltidsstillinger. Samtidig kan mange andre forhold gi en forklaring på dette, da det er rimelig å tro at lederstil, kultur, kompetanse og arbeidets art er av betydning for ansvarsnivå. Samlet kan man ikke konkludere med at det er den flate strukturen som gir dette økte ansvaret en ser i kommunen. Samtidig kan dette underbygges blant annet av Mintzberg sin teori som viser til at en desentralisert struktur muliggjør ansvarliggjøring, at

annen forskning gir de samme indikasjonene, samt at en ser like tendenser på tvers av resultatenehetene i kommunen.

På bakgrunn av at flere studier av kommuner med flat struktur vitner om økt ansvar til ledere på et lavere nivå, samt at denne oppgaven indikerer at dette også gjelder ansatte i den operative kjernen, er det nyttig å se hvordan dette påvirker de ansatte sine syn på ansvarliggjøring og medbestemmelse. Opedal, Stigen og Laudal (2002:8) viser til at det er en gjennomgående positiv oppfatning av ansvarliggjøring blant enhetsledere, og at dette er en positiv effekt av en flatere struktur. I all hovedsak viser også andre studier at ansatte mente at dette var noe av det mest positive med omorganiseringen til flat struktur, men samtidig påpekes problemområder med desentraliseringen. Først og fremst er dette knyttet til resultatenhetslederstillingen, da den kommer i et press mellom den administrative ledelsen og politikerne på den ene siden, og ansatte og brukere på den andre. Resultatenhetslederen vil også få flere oppgaver, noe som kan føre til større arbeidspress Rønhovde et al. (2006:39-40) fant indikasjoner på dette ved å studere sykefraværet, og det var tendenser til at dette stabiliserte seg på et høyere nivå enn før de la om til flat struktur. Dette kan ikke sies å bekrefte at den formelle strukturen er et problem, men det kan gi indikasjoner på at den i noen tilfeller fører til et for stort arbeidspress.

Noe mer usikkert er det i forhold til medbestemmelse. Trygstad påviser i sin studie at ansatte generelt sett ikke får økt medbestemmelse som et resultat av flat struktur, og selv om man i noen kommuner ser positive tendenser, er konklusjonen at hun ser tegn til at dette forholdet blir forverret under en slik struktur. Grunnen til dette er at effektivitetspresset i enhetene kan gjøre det vanskelig for de ansatte å fremsette kritikk. I to andre studier av kommuner med flat struktur kan de kvantitative resultatene sies å verken bekrefte eller avkrefte om medbestemmelse blir bedre eller dårligere, men svar på de åpne spørsmålene viser at medbestemmelse ofte nevnes som en positiv følge av omorganiseringen (Gjerde et al. 2007:44; Rønhovde et al. 2006:42; Trygstad 2004:165-166).

Siden en så stor andel av de ansatte svarer at de har fått mer ansvar, kan det bemerkes at nesten samtlige mener at de har passe ansvar i sin stilling både i 2007 og i 2010 (se vedlegg 5 tabell 4.2.12). Ser en videre på ansvarliggjøring og medbestemmelse, viser den første undersøkelsen at hovedtyngden av de ansatte mente at disse to forholdene var

uendret etter omleggingen til flat struktur. Samtidig så man forskjeller mellom enhetene, og det var spesielt barnehagene og en av skolene som utmerket seg da henholdsvis 37 og 40 % av de ansatte i disse resultatenehetene svarte at ansvarliggjøring hadde bedret seg. Svarmønstret knyttet til medbestemmelse er relativt likt det man så for ansvarliggjøring, og det var de ansatte i barnehagene som i størst grad mente at dette forholdet hadde bedret seg (Grydeland og Myrstad 2007:29,48).

Flytter man blikket til undersøkelsen fra 2010, så viser hovedtendensen at 60 prosent mener ansvarliggjøring og medbestemmelse av ansatte fungerer godt, og sett sammen med de som mener dette fungerer meget godt, så er prosentandelen nesten oppe i 80 (se vedlegg 5 tabell 4.2.12-4.2.13).

Tabell 4.2.14 Stillingsnivå mot ansvarliggjøring av ansatte. Prosent.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere	Samlet
Meget godt	32	17	20
Godt	58	60	59
Dårlig	11	13	12
Svært dårlig	0	2	1
Ingen mening	0	9	7
Sum	100 %	100 %	100 %
Antall	38	132	170

Tabell 4.2.15 Stillingsnivå mot ansattes medbestemmelse. Prosent.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere	Samlet
Meget godt	32	17	20
Godt	58	60	59
Dårlig	11	13	12
Svært dårlig	0	2	1
Ingen mening	0	9	7
Sum	100 %	100 %	100 %
Antall	38	132	170

Som tabell 4.2.14 og 4.2.15 viser, så oppfattes disse forholdene relativt likt enten man er leder, avdelingsleder eller medarbeider. Samtidig ser man at det i den førstnevnte gruppen nesten er en dobbelt så stor andel som svarer at dette fungerer meget godt i forhold til medarbeiderne. De kommer dermed opp i 90 % og 100 % på de to første svaralternativene.

Videre ser det ut til at alder kan spille inn på hvordan ansvarliggjøring evalueres, da andelen som svarer at dette fungerer meget godt er høyere blant de eldre enn de yngre. Kun 7 % av de under 30 svarer dette, mot nesten en tredjedel av de over 60. 28 % av den yngste grupperingen velger svaralternativene dårlig eller svært dårlig, mens ingen av de i den eldste gruppen gjør det. Dette er bemerkelsesverdig, da det tidligere ble vist til at det i størst grad er de ansatte i denne grupperingen som opplever at de har fått mer ansvar. En kan dermed stille spørsmål ved om yngre arbeidstakere har større forventinger til ansvarliggjøring enn sine eldre kollegaer (se vedlegg 5 tabell 4.2.16).

I tillegg kan man observere noen forskjeller mellom enhetene. Rådmann og stabsledere og de ansatte i servicekontoret er de som mener dette fungerer best, da samtlige føler at ansvarliggjøring fungerer meget godt eller godt. I helse og omsorg er hovedtendensen at 56 % opplever at dette forholdet fungerer godt. Samtidig er det også den enheten hvor den største andelen av ansatte mener dette forholdet fungerer dårlig eller svært dårlig. 22 % velger et av disse svaralternativene. Generelt ser det ut til at de ansatte i de enhetene som opplevde en positiv utvikling etter omorganiseringen i 2004, samt de som ikke opplevde at ansvarliggjøring var endret som følge av dette, mente at dette forholdet fungerte godt i 2010 (se vedlegg 5 tabell 4.2.17).

De kvantitative resultatene viser at medbestemmelse i stor grad oppfattes som ansvarliggjøring, og man ser igjen at det er blant rådmann og stabsledere man finner respondentene som i størst grad svarer at dette forholdet fungerer godt eller meget godt. Ikke langt bak kommer barnehagene og en av skolene i Nesset med henholdsvis 91 og 90 %. Samtidig som de fleste ansatte er fornøyd med hvordan medbestemmelse fungerer, ser man også at de som mener at dette forholdet fungerer meget godt kommer med kommentarer som indikerer at det kan bli enda bedre. En skoleansatt svarte følgende på spørsmålet om hva som er de største problemområdene i forbindelse med dagens organisering:

Den enkelte enhetsleder har for stor makt når det gjelder ansettelse og andre avgjørelser. Flere personer må være med i beslutningsprosessen. Fagforeningene må få reell innflytelse.

Dette utsagnet samsvarer med Olaussen (2004:19-25), som påpeker at fagforeningens stilling i kommuner med flat struktur er utsatt. Hun argumenterer for at de nye

organisasjonsmodellene ikke har rom for innflytelse fra fagforeningene. Spørsmålet man kan stille er hvorfor så mange sier de er fornøyd med dette forholdet, samtidig som en gir uttrykk for en for stor maktkonsentrasjon? Er det slik at ansvar og medbestemmelse som følger med en slik flat struktur har ført til at de ansatte forventer å ta del i flere avgjørelser og beslutningsprosesser? Videre ser man igjen at det er helse og omsorg som representerer et mer ambivalent bilde, da rundt to tredjedeler av de ansatte svarer at medbestemmelse fungerer meget godt eller godt, mens en tredjedel svarer at det fungerer dårlig (se vedlegg 5 tabell 4.2.18). Dette kommer også frem gjennom de åpne spørsmålene, da noen ansatte bemerker at ”innvirkning på egen arbeidsplass” er det mest positive forholdet med dagens organisering av kommunen, mens andre i helse og omsorg føler at medbestemmelse kan bli bedre. Når spørsmålet ” Hvordan mener du Nettet kommune som organisasjon bør videreutvikle seg for å bli bedre?” ble fremsatt for respondentene, fikk man blant annet disse svarene:

Videre fri ansvar og medbestemmelse blant arbeidstakerne.

Lytte mer til medarbeiderne, og la medarbeiderne være med å bestemme, virke inn på forskjellige områder.

Hva som er grunnen til disse interne nyansene er uvisst, men med tanke på sammenslåingene mellom flere resultatenheter og inndeling i flere avdelinger i helse og omsorg, er det mulig at forskjellene man ser kan forklares ut i fra disse. Et annet forhold som kan tenkes å influere dette, er at denne enheten har mange ansatte i deltidsstillinger, samt at de fleste går i turnus. Samlet kan dette føre til at noen av disse ansatte ikke får den kontinuiteten man har i andre enheter, og at dette påvirker deres opplevelse av medbestemmelse.

En annen variabel som også omhandler medbestemmelse, viser til en positiv utvikling blant de ansatte. Over halvparten sier de er helt enig i at de har innflytelse på egen arbeidssituasjon, og nesten 40 prosent er delvis enig. Her er det liten forskjell ut i fra stillingsnivå, men tallene fra 2007 viser at det er en 15 % større andel av medarbeiderne som er helt enig i påstanden i 2010 (se vedlegg 5 tabell 4.2.19). Selv om de ansatte i all hovedsak påpeker at det er positivt med mer ansvar i de åpne spørsmålene, er det også noen få som kommenterer at resultatenhetslederne har for mye ansvar, enten på grunn av for store resultatenheter, eller at ansvar ikke delegeres nedover i enheten. Sistnevnte er

dermed en annen indikasjon på at ansvarliggjøring av ansatte kan bli hindret av ledere og avdelingsledere. Uansett kan disse forholdene tyde på et for stort arbeidspress, noe som kan belyses ved å se på sykefraværet i kommunen. Da omorganiseringen fant sted hadde man i Nesset et sykefravær på 10,8 prosent, noe som er høyt i forhold til landsgjennomsnittet. Hvert år siden da har dette tallet sunket, og i 2009 var sykefraværet redusert med 40 %, noe som tilsier at man i kommunen ligger under landsgjennomsnittet med en fraværspersent på 6,1 (Nesset kommune 2009b). Alene avkrefter ikke dette at flat struktur fører til et stort arbeidspress, men det kan være en indikator på dette.

Antagelsene om flat struktur viser at resultatenhetsledere gjennom delegasjon skal få mer ansvar og myndighet, og slik også nye oppgaver. Dette kan tilsi at man ved omlegging til flat struktur også kan få behov for kompetanseutvikling og opplæring for resultatenhetslederne. Opedal, Stigen og Laudal (2002:102) og Rønhovde et al. (2007:71-74) viser at enkelte resultatenhetsledere ikke har den brede kompetansen og lederegenskapene som trengs i en kommune med flat struktur. Dermed bør det være en forutsetning at man i kommuner med en reell ansvarliggjøring og myndiggjøring også tilrettelegger for opplæring i nye lederroller. Om operativt ansatte har opplevd en ansvarliggjøring slik denne analysen indikerer, kan det bety at det er nødvendig å heve kompetansen blant ansatte i denne grupperingen også.

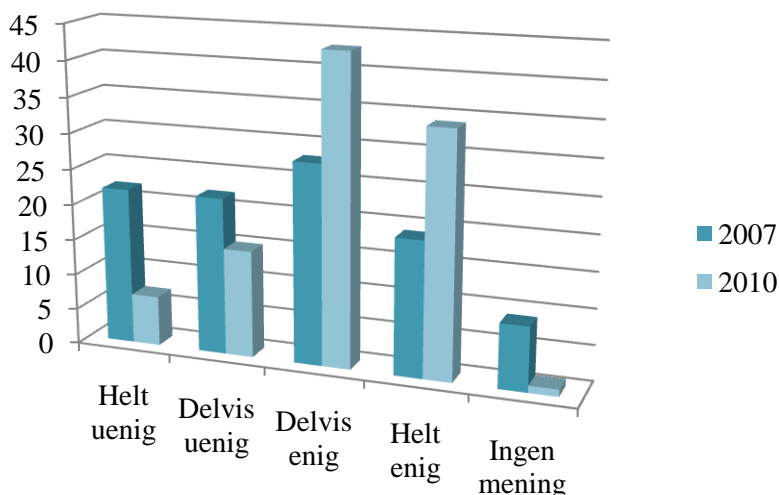
Tabell 4.2.1 viser at nesten 100 % av de ansatte i Nesset i 2007 var helt eller delvis enig i at deres kompetanse var godt tilpasset deres arbeidsoppgaver. Det samme svarmønstret ser man også tre år etter, selv om 60 % av de ansatte svarer at de har fått økt ansvar i løpet av denne perioden. Ved begge disse tidspunktene er det liten forskjell mellom hva ledere og medarbeidere svarer, selv om det er den første gruppen som i størst grad har opplevd økt ansvar (se vedlegg 5 tabell 4.2.20). Det kan være ulike grunner til at man får disse svarene, men en antagelse kan være at ansvarliggjøring uten myndiggjøring nødvendigvis ikke fører med seg nye arbeidsoppgaver, og at medarbeiderne i stor grad gjør det samme som før. Med tanke på ledere og avdelingsledere så kan svarene reflektere at disse ansatte hadde den nødvendige kompetanse til å tre inn i de nye lederrollene, eller at fokus på ledelsesutvikling i Nesset har fungert etter sin hensikt.

Selv om ansatte har følt at deres kompetanse har vært godt tilpasset deres arbeidsoppgaver, så viser tabell 4.2.1 at deres syn på hvorvidt den har blitt verdsatt av arbeidsgiver har

endret seg. I den første undersøkelsen var litt over halvparten av de ansatte helt eller delvis enig i at deres kompetanse ble verdsett av arbeidsgiver, mens i 2010 gikk dette opp til 84 %. Her ser man også nyanser mellom de to tidspunktene, da tallene fra 2007 viser at det var en større andel av medarbeidere som ikke følte at deres kompetanse ble verdsatt, mens man i 2010 ser at begge grupperingene vurderer dette relativt likt.

Videre ser man også noen forskjeller mellom resultatenehetene. Generelt har oppfattelsen av dette bedret seg i samtlige resultateneheter, men det kan være hensiktsmessig å kommentere disse noe nærmere. Det som er felles for de fleste av enhetene er at respondentene nå i større grad enn før svarer at de er helt enig i at deres kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver. I barnehagene sees den største endringen. Hovedtendensen i 2007 viste at 52 % valgte svaralternativet delvis enig, mens 17 % valgte helt enig. I 2010 gikk sistnevnte opp til 82 %, noe som er en differanse på hele 65 %. Lignende tendenser ser man også i tre andre enheter, da en 63 til 42 % større andel av de ansatte nå opplever at deres kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver (Se vedlegg 5 tabell 4.2.21).

Figur 4.2.1 Hvorvidt ansatte i resultateneheten helse og omsorg opplever at deres kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver. Prosent. N 2007= 81. N 2010=74. (Tallene fra 2007 er en sammenslåing av data fra de resultatenehetene som nå danner helse og omsorg).



Til slutt kan man se på helse og omsorg siden de ansatte her representerer en annen utvikling enn den man ser i de andre resultatenehetene. Figur 4.2.1 viser at 47 % av de ansatte i denne enheten var helt eller delvis enig i at deres kompetanse var verdsatt av arbeidsgiver i 2007, mens 44 % var helt eller delvis uenig i dette. I 2010 kan en observere at rundt to tredjedeler nå er helt eller delvis enig i denne påstanden, og andelen ansatte som

er helt eller delvis uenig i dette er halvert. Dermed ser man et betydelig skifte også her, da en større andel av respondentene har en opplevelse av at deres kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver i 2010 enn i 2007.

Et spørsmål her blir om disse endringene har skjedd med bakgrunn i omorganiseringen, da flat struktur fremhever resultatenhetsleder som arbeidsgiver. Dette var de også i 2007, men det er tenkelig at en etter omleggingen har gått gjennom en periode med lederutvikling og tilpasning til den nye rollen før man ser de faktiske resultatene. Med grunnlag i at man ser en positiv utvikling i alle enheter så er dette en mulighet, men det kan også hende at andre tiltak i kommunen som har gått på tvers av resultatenheten ligger bak.

Siden ansatte i stor grad opplever at de innehar den kompetansen de trenger for å utføre sine arbeidsoppgaver, kunne man anta at deres behov for etter- og videreutdanning er dekket. Dette ser likevel ikke ut til å være tilfelle, da andelen som er helt eller delvis enig i dette har gått fra 79 % i 2007, til 61 % i 2010. Ansatte som nå er helt eller delvis uenig nærmer seg dermed en tredel. I all hovedsak er det medarbeiderne som føler at de ikke får dekket dette behovet, og spesielt ansatte innen helse og utdanning (se vedlegg 5 tabell 4.2.22 og 4.2.23).

Siden ledere og avdelingsledere samlet kan sies å være enig i at deres behov for utdanning blir dekt, så kan man spørre hvorfor nesten 40 % av medarbeiderne gir uttrykk for at de er delvis eller helt uenig i dette forholdet. Bakgrunnen for dette kommer ikke frem gjennom spørreundersøkelsene, men en mulig forklaring kan være at fokus på økonomi og effektivitet i den nye flate strukturen gjør at kompetanseheving blant ansatte prioriteres mindre. En annen forklaring kan være at ansvaret for kompetanseutvikling nå ligger til den enkelte resultatenhetslederen, noe som kan indikere at dette prioriteres ulikt mellom de forskjellige resultatenheterne. Til slutt kan dette utdanningsbehovet tolkes som et uttrykk for at kompetansebehov blir synlig og aktuelt for medarbeidere som har fått økt ansvar.

Selv om det er noen variasjoner mellom resultatenheterne, er dette en utvikling som man ser generelt i kommunen. Den største endringen har skjedd i barnehagene. I 2007 var 61 % av de ansatte helt enig i at de fikk dekket sine behov for etter- og videreutdanning. Hovedtendensen i 2010 viser at halvparten av de ansatte i denne enheten bare er delvis enig i dette, og ansatte som er helt enig er nede i 14 %. Dette fenomenet går igjen da en

mindre andel av respondentene i samtlige enheter svarer at de er helt enig i dette nå enn i 2007, med unntak av servicekontoret. Helse og omsorg er den enheten der flest respondenter gir uttrykk for et udekket utdanningsbehov, 41 % velger alternativ som representerer dette (se vedlegg 5 tabell 4.2.24).

Resultatene fra de kvantitative undersøkelsene er dermed relativt entydige, og de forsterkes av svarene fra de åpne spørsmålene i undersøkelsen. Kommentarer knyttet til etter/videreutdanning og kompetanseheving fremsettes av ansatte i nesten alle resultatenheter. De kommer frem både når respondentene blir spurt om hvordan Nesset kommune bør videreutvikle seg for å bli bedre, samt hva som skal til for å opprettholde et lavt sykefravær i kommunen. Her er noen av svarene som ble gitt:

Tilby de ansatte kursing etter behov, og etterutdanning.

Alle trenger faglig påfyll og en ny giv i hverdagen.

Lederutdanning må prioriteres.

Samlet viser de to undersøkelsene at de ansatte føler at deres kompetanse er tilpasset arbeidsoppgavene de har, og en større andel føler at denne kompetansen er verdsatt av arbeidsgiver enn i 2007. Samtidig er det en relativt stor andel av de operativt ansatte i Nesset kommune som føler et behov for eller ønske om kompetanseheving. Dette ser en generelt på tvers av enhetene, noe som kan indikere en sammenheng med det økte ansvaret medarbeiderne i kommunen opplever.

4.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser med noen få unntak et bilde preget av stabilitet eller bedring når det gjelder ansattes opplevelse av ulike sider ved den organisatoriske konteksten i Nesset kommune. De fleste opplever høy grad av lokal frihet, og det er lite endringer i resultatenheter med unntak av barnehagene som har hatt en positiv utvikling. I tillegg ser man at over halvparten av de ansatte opplever at de har fått mer ansvar over de tre siste årene, noe som tilsier at de har blitt ansvarliggjorte. En større andel ledere og avdelingsledere enn medarbeidere svarer ikke uventet at de har fått mer ansvar. Dette kan grunngis med at de har et høyere stillingsnivå, men siden noen medarbeidere har opplevd å

få mer ansvar, og andre ikke, så kan det indikere en viss grad av balkanisering. Videre har ansatte som ikke har opplevd å få mer ansvar flere fellestrekk enn stillingsnivå, da analysen indikerer at ansvarliggjøring avtar med økt alder og fallende stillingsandel.

Generelt ser det ut til at de ansatte mener at ansvarliggjøring fungerer godt, men det skal bemerkes at det er noe forskjell mellom enhetene og aldersgrupperingene, samt at ansatte i leder- og avdelingslederstillinger i større grad enn medarbeiderne opplever at disse forholdene fungerer godt. Samlet indikerer dette at forventningene om ansvarliggjøring som knyttes til den flate strukturen i stor grad er realisert i Nesset kommune. På bakgrunn av spørreskjemamaterialet kan en konkludere med at mye ligger til rette for autonomi og vertikal fleksibilitet i den operative kjernen i Nesset kommune.

Det er noe mer usikkerhet knyttet til hvordan medbestemmelse fungerer i kommuner med flat struktur, da forskning viser at dette kan ha både positive og negative innvirkninger på dette forholdet. I Nesset ser det ut til at dette fungerer godt i de fleste resultatenhetene. Samtidig reflekterer svarene fra ansatte i helse og omsorg et noe mer ambivalent bilde, da to tredjedeler mener at medbestemmelse fungerer godt, mens en tredjedel svarer at det fungerer dårlig. Dette ser man også igjen i det kvalitative materialet. Grunnen til dette er noe uvisst, men mulige årsaker kan være enhetens størrelse eller det relativt store antallet av deltidstillinger.

Videre ser man at både ledere, avdelingsledere og medarbeidere vurderer det slik at deres kompetanse er tilpasset arbeidsoppgavene i den nye strukturen. Når det gjelder hvorvidt de mener at deres kompetanse verdsettes av arbeidsgiver, har det siden 2007 skjedd en bedring, da en større andel ansatte i 2010 i alle resultatenhetene er enig i dette. Strukturmessig kan dette forklares med at ansatte i den nye strukturen kommer nærmere arbeidsgiver. I motsatt retning ser man at en større andel av medarbeiderne gir uttrykk for et udekket utdanningsbehov, noe som kan være et resultat av at de opplever å ha fått mer ansvar over de tre siste årene.

Til slutt viser den kvantitative analysen at den uniformerte formelle strukturen i Nesset ikke nødvendigvis fører til en lik oppfatning av de samme forholdene i de forskjellige resultatenhetene. Ser man dette ut i fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, viser dette til betydningen av lokal tilpasning av universale organisasjonsprinsipp (Røvik 1998:151-

153). Samtidig ser man at noe, som eksempelvis økt ansvar, vurderes relativt likt uavhengig av hvilken enhet man arbeider i. Dette og annen forskning kan dermed underbygge at innføring av flat struktur har betydning for ansvarliggjøring av de ansatte.

Kapittel 5. Flat struktur og ansvarliggjøring

5.1 Ansvarliggjøring av ansatte på alle nivå?

Innledende i kapittel 4.1 ble det vist til at omorganiseringen ofte er begrunnet ut i fra ulike positive forventninger til flat struktur, og det ble stilt spørsmål om hvorvidt kommuneansatte opplevde at disse forventningene ble realiserte. Den kvantitative analysen bekreftet at den formelle strukturen kan ha medvirket til økt ansvarliggjøring av de ansatte i Nesset kommune. Med bakgrunn i dette ble ansvarliggjøring tema for en videre kvalitativ datainnsamling, da dette fenomenet i seg selv fremstod som av interesse, samt at en slik kunne supplere det kvantitative datamaterialet for å forstå disse funnene bedre (Grønmo 2007:211).

Flat struktur forbindes med desentralisering, noe man også ser i Nesset kommune. Rent praktisk ligger dermed blant annet økonomiansvar, personalansvar og tjenesteyting innen resultatenshetens område til resultatenshetsleder. Dette skulle tilsi at handlingsrommet til denne lederen blir utvidet, og at han/hun får en større mulighet til å delegerer ansvar og oppgaver ned i organisasjonen (Strand 2008:205). Flere studier viser at resultatenshetsleder delegerer til sine avdelingsledere (Opedal, Stigen og Laudal 2002:82-84), men spørsmålet her er hvorvidt ansvar og oppgaver også blir delegert til medarbeiderne i organisasjonen og i så fall hvordan de forstår og vurderer dette.

Det er to utfordringer knyttet til en slik problemstilling. De ansatte er en del av den operative kjernen, og deres jobb består i å produsere velferdstjenester. Dette betyr at det i mindre grad enn på eksempelvis rådmannsnivå, kan forventes at de skal kunne gi innblikk i kommunens overordnede utvikling og mål. Ansatte på sin side, kan gi gode data om hvilke konsekvenser omorganiseringen har hatt. Samtidig viser kognitiv sosialpsykologi til en annen utfordring som kalles attribusjonsfeil. Mennesker har en begrenset mulighet til å se og tolke alle årsaksforhold, og tendensen er at forhold som er synlige og lette å beskrive er de som blir tillagt forklaringskraft (Kaufmann og Kaufmann 1996:176-177). Dette kan med andre ord bety at det kan være utfordrende for de ansatte å knytte endringene de ser til omorganiseringen til flat struktur. Dette blir ikke så fremtredende for dem, da de i mindre grad enn ledere og politikere har tatt del i omleggingen og har ansvar for den formelle

strukturen. Samtidig vil man kunne anta at de i mindre grad har forutinntatte meninger slik det kan forventes hos reformeiere, noe som kan føre til at man får troverdig informasjon.

Spørreskjemaundersøkelsen viste at over seksti prosent var helt eller delvis enig i at de hadde fått mer ansvar over de siste tre årene. Selv om det var ledere og avdelingsledere som i størst grad valgte disse svaralternativene, så kjente også over halvparten av medarbeiderne seg igjen i utsagnet om mer ansvar (se vedlegg 5 tabell 4.2.6 og 4.2.7). Dette spørsmålet ble gjentatt i konteksten av resultatet fra den første undersøkelsen innledningsvis i de uformelle intervjuene, både for å se om de ansatte kjente seg igjen i dette, og for å prøve å se hva de la i begrepet ansvarliggjøring.

Studier av flat struktur viser til at ledere på lavere nivå får mer ansvar og flere oppgaver, noe som blir fremhevet av fire av de fem respondentene i Nesset kommune:

Men jeg ser nok litt at den her omleggingen som har blitt gjort her da, den har i hvert fall ført til at hun som leder, på avdelingen min, har fått mye mer arbeidsoppgaver, det merker jeg godt at hun har fått. Men det er jo klart, hun har mer ansvar for budsjettet sitt, og hun har sikkert mer innflytelse på en del ting, men jeg ser at arbeidsmengden hennes, spesielt, har økt da.

Kanskje avdelingslederen på avdelingen merker det mer enn vi...

Jeg føler ikke at den forandringen er så stor egentlig... Men jeg tror kanskje lengre opp i systemet at de merker det mer enn vi.

Disse sitatene viser for det første at respondentene vurderer egen ansvarliggjøring i forhold til sine ledere, noe som kan indikere at dette fenomenet ikke er individuelt, men at det er av en mer relasjonell og kollektiv karakter. En mulig forklaring på dette er at den korte styringslinjen man har i kommuner med flat struktur kan gi en transparens i enheten, og en kontekst for at den økte ansvarliggjøringen av ledere på lavere nivå er synlig for vanlige medarbeidere. Uavhengig av årsak, kan dette føre til at egen ansvarliggjøring tones ned, med bakgrunn i at endringene for ledere og avdelingsledere sannsynlig vil være mer fremtredende og kanskje av større betydning for de ansatte. For det andre viser disse sitatene, i likhet med det kvantitative materialet, til et ledernivå under resultatenhetsleder, og en kan spørre hvorvidt den formelle strukturen er flat når man innen enhetene ser tendenser til et hierarki?

For det tredje fremhever ikke bare utsagnene over en opplevelse av ansvarliggjøring av ledere og avdelingsledere, men de viser samtidig at noen av de ansatte ikke føler at dette har påvirket dem i samme grad. Dette bemerker flere respondenter underveis i intervjuene. Dermed har man en del ansatte som ser ansvarliggjøring, men som mener at den ikke har forplanet seg helt ned i organisasjonen. Her ser en tendens til det Mintzberg viser til, at en desentralisert organisasjon ikke nødvendigvis fører til mer ansvarsfordeling og autonomi enn man har i en sentralisert organisasjon (1981:110). Samtidig er det viktig å utdype og bemerke et poeng som kom frem under et av de uformelle intervjuene. En av disse respondentene som svarer at hun ikke hadde blitt ansvarliggjort, forklarer senere i intervjuet at ansvarliggjøringen av hennes leder førte til at de ansatte uformelt måtte ta på seg noen av avdelingsleders oppgaver, da hennes arbeidsmengde var for stor. Likevel føler hun seg ikke ansvarliggjort, mens definisjonen på dette er å gi noen, eller få noen til å ta på seg ansvaret for noe. Hennes oppfatning er derimot en følelse av en større arbeidsmengde:

Ja, men det er klart hvis du skal ha, hvis du skal ha mer delegert arbeid, så bør du kanskje få en tid på arbeidsdagen din, eller at det er den, eller den som har den oppgaven, de har det i programmet sitt, sånn at det bare ikke blir ballet på enda mer.

Dermed kan en viktig diskusjon være om ansvarliggjøringsbegrepet burde spisses. Man kan skille mellom å ansvarliggjøre de ansatte ved å delegere mer ansvar eller nye ansvarsområder og oppgaver, i motsetning til å gi dem mer arbeid uten at de offisielt får ansvar for dette. Sistnevnte viser at koordinering skjer gjennom direkte tilsyn, da overordnede instruerer underordnede. Dette kan på mange måter sees som et iverksettingsansvar, da ansvaret i denne sammenhengen ikke er delegert, men heller at man gjennom å beordre de ansatte øker arbeidsmengden de skal utføre.

En ansatt som selv ikke føler hun har blitt ansvarliggjort, viser til at et begrep som ansvar kan oppfattes ulikt, og hun gir et eksempel på endringer som har skjedd som hun antar kan oppfattes av andre som økt ansvar:

Vi har slik "Min vakt", hvis du har hørt om det, det er slik at vi får utsendt ledige vakter på telefonen, på sms, slik at vi kan plote inn på data og sende inn istedenfor å ringe og slik som det der, og det er litt flere av oss som kan gå inn og gjøre og det tror jeg mange, jeg tror faktisk noen synes det er kjekt, og ha, og ha fått tillit til å gjøre det altså.

I noe motsetning, så er det også de som svarer at ansatte på alle nivå har blitt ansvarliggjorte, og en respondent forklarer rent praktisk hvordan hun opplever ansvarliggjøring blant de ansatte: ”Går fra å være mer den som bare yter det som det blir bedt om, til å være en av de som er med å planlegge hvordan vi utfører jobben.” En annen respondent påpeker at ansvarliggjøring er latent, og at det til en viss grad er opp til den enkelte ansatte å ta på seg det ansvaret som potensielt ligger til stillingen. I likhet med det kvantitative datamaterialet, så ser man at det varierer hvorvidt ansatte har opplevd en ansvarliggjøring eller ei. Samtidig kommer nyansene bedre frem, og viser blant annet tegn til at tillitsvalgte i stor grad har fått mer ansvar: ”Som tillitsvalgt da, så føler jeg det at vi har fått mye ansvar, for vi er med på veldig mange beslutninger i kommunen.”

Det at tillitsvalgte kan få en styrket rolle etter omlegging til flat struktur er noe også Trygstad bemerker, selv om hennes konklusjon ikke støtter dette (2004:128-167). I Nesset kommune ser det altså ut til at resultatensleder, avdelingsledere og tillitsvalgte har fått mer ansvar og oppgaver, og slik blitt ansvarliggjorte, mens det i større grad varierer hos medarbeiderne. Samlet kan man si at det i dette tilfellet ser ut til at ansvarliggjøring har sammenheng med stillingsnivå, noe som er som forventet. Spørsmålet en da kan stille er hvorfor det er slik at denne ansvarliggjøringen omfatter en del av medarbeiderne, men ikke alle?

5.2 Forhold av betydning for ansvarliggjøring

En mulig årsak til dette som også ble påpekt av en respondent, er at hva de ansatte faktisk legger i ansvar og ansvarliggjøring differerer. Dette var en forventet utfordring, og respondentene ble derfor spurt innledningsvis om hva de la i det sistnevnte begrepet. De som svarte på dette spørsmålet tilla ansvarliggjøring en mening som var lik definisjonen som nyttes, og dette gir alene ikke noen forklaring på fenomenet. Det neste momentet blir da om begrepet i møtet med hverdagen får en annen mening. To ulike forhold i løpet av intervjuene viser at dette kan være en mulig årsak. Det første er knyttet til at ansatte kanskje ikke knytter et forholdsvis abstrakt begrep som ansvarliggjøring til eget arbeidsverk. To av respondentene svarte veldig avvisende på om de hadde fått mer ansvar eller hadde blitt mer ansvarliggjort, mens en av de i en annen del av intervjuet viser til at hun har fått flere oppgaver, om ikke av en annen art, mens den andre viser til at hun har fått mer ansvar, om ikke i et så stort omfang. En annen vinkling på dette er at man kanskje

har en klar tanke om hva man legger i ansvarliggjøring, men når man omtaler disse i en praktisk kontekst vil man se disse i sammenheng med andre forhold. Dette kan føre til at en tillegger ansvarliggjøringsbegrepet en bredere mening enn det man gjør når man blir bedt om å vurdere dette spesifikt. Dette gikk igjen i flere av intervjuene, og man så eksempelvis at noen snakket om medbestemmelse når de fikk spørsmål om ansvarliggjøring.

I tillegg til at forståelse og tolkning av begrepene kan være av en viss betydning for hvorfor noen ansatte opplever ansvarliggjøring, og andre ikke, så er det sannsynlig at andre forhold i organisasjonen kan spille inn. Det er følgelig at den desentraliserte formelle strukturen er en forutsetning, om ikke en selvfølge, for at man skal få en ansvarliggjøring av medarbeidere på alle nivå i kommuneorganisasjonen. Siden både de kvantitative og kvalitative resultatene sannsynliggjør at det har skjedd en ansvarliggjøring av ledere og avdelingsledere, kan man anta at fordelingen av myndighet i denne organisasjonen er tilrettelagt for delegasjon av ansvar til de ansatte.

Videre ble andre forhold nevnt av de ansatte som de opplevde påvirket ansvarliggjøring i resultatene. En av disse kan sies å være knyttet til koordinering i den formelle strukturen. I en kommune med flat struktur vil det være en kombinasjon av flere koordineringsmekanismer, men man vil først og fremst være avhengig av å koordinere ved hjelp av å standardisere arbeidsoppgaver, resultat og kunnskap (Jacobsen og Thorsvik 2002:78-83). I tilknytning til ansvarliggjøring, var det flere som knyttet dette til en standardisering av kunnskap, og flere respondenter opplevde at mer ansvar og nye oppgaver var avhengig av medarbeiderne sin kompetanse. De som tok dette opp ga inntrykk av at det ansvarsområdet og de oppgavene de hadde var tilpasset deres kompetanse:

Det er jo i forhold til min kompetanse i forhold til de oppgavene og det ansvaret jeg har.

Nei, altså, jeg tror det at i og med at det har blitt såpass tydelige roller så tror jeg faktisk at si at de som fagarbeidere og assistenter ser kanskje at det er nødvendig at en høgskoleutdannet tar mer beslutninger i ting som har med den jobben man skal utføre at man kanskje ser tydeligere at rollene faktisk er litt ulik... For flesteparten er det nok, eller for mange er de nok godt fornøyd med det ansvarsområdet som en på en måte har fått og nå har da.

Dette kommer også frem på en annen måte fra en annen respondent, da hun viser til at hun ikke føler hun har kompetanse til å ta på seg ansvar og oppgaver som ligger til nærmeste leder: "Når avdelingsleder går ut i permisjon så er det litt press på at en av oss skal ta jobben... Er ikke så glad for det, føler jo ikke helt jeg har kompetanse til det." Videre viser denne respondenten til en bevissthet om en klar sammenheng mellom ansvarsnivå og kompetanse: "De som ønsker mer ansvar, de videreutdanner seg ofte..."

Her ser man altså at ansatte vurderer det slik at ulike sider ved den formelle strukturen virker i samspill med hverandre. Utstrakt delegasjon kan ikke alene gi mer ansvarliggjorte medarbeidere. Dette kan forklares med at elementer som kjennetegner det profesjonelle byråkratiet har fått en større betydning i kommunene, da man ser at kravene til profesjonell utdanning og opplæring av kommunalt ansatte stadig blir mer regulert. Dermed kan man si at koordinering gjennom kunnskap i noen grad står i et motsetningsforhold til utstrakt delegasjon, og slik reduserer de antatte mulighetene til ansvarliggjøring som knyttes til flat struktur (Clegg, Kornberger og Pitsis 2008:493; Lorentzen 2004:155; Mintzberg 1979:6,380).

Et tredje forhold som dels kan sees i sammenheng med kompetanse og som ble nevnt som av betydning for ansvarliggjøring, var stillingsinnhold og arbeidets art. I de kommunale resultateneheten består arbeidet i stor grad av velferdsproduksjon, og således er de fleste ansatte en del av den operative kjernen. Siden velferdsproduksjon er variert, vil også grad av ansvar og arbeidsoppgaver variere ut i fra dette. Ser man eksempelvis på barnehagene i Nesset, vil jobben til de ansatte i hovedsak bestå i å ivareta behovene til barn. I tillegg skal de fremme læring og dannelse og slik gi et godt grunnlag for allsidig utvikling. Helt enkelt vil de fleste i en barnehage arbeide med å ivareta andres barn, og dermed begrenser ansvar og oppgaveområdet seg naturlig til dette. I tillegg kommer blant annet personal-, drifts-, økonomi- og pedagogisk ansvar. Dette er en relativt liten del av det samlede arbeidet som blir gjort i en slik enhet, samt at det krever en annen kompetanse enn den de fleste ansatte i denne enheten har. Dermed er det ikke med bakgrunn i utforming av den formelle strukturen og spesialisering av de ansatte som gjør at det er vanskelig å se for seg et annet ansvarsområde eller nye ansvarsoppgaver. Det er heller at ansvarliggjøring begrenses av oppgaven til enheten. Det samme fenomenet kan forekomme i alle resultateneheten, og som en sykepleier sa: "Ja, for jeg kan liksom ikke se for meg hva mer ansvar vi skulle hatt heller." Dermed kan det virke som at arbeidets art er av betydning for ansvarliggjøring, og

samtidig kanskje være med å forklare hvorfor en del av de ansatte ikke føler at de har fått mer ansvar siden kommunen ble omorganisert.

Til slutt nevnte flere at lederstil var av betydning for om de ansatte ble ansvarliggjort eller ei. Dette tyder på at avdelingsledere har et handlingsrom og mulighet til å ta et valg om hvorvidt de ønsker å delegerer oppgaver og ansvar videre til sine ansatte. Følgelig er dette handlingsrommet begrenset av forholdene som er nevnt ovenfor, men det er også en indikasjon på at det ikke bare er leders mulighet, men også at ønske og vilje til å delegerer spiller inn. Gjennom de uformelle intervjuene kom det frem at ansatte opplever at noen avdelingsledere delegerer, mens andre ikke gjør dette. Det er tydelig at det er forskjell på delegasjon mellom resultatenehetene. I forhold til betydningen av lederstil, er det kanskje mer interessant å se at det er ulik praksis knyttet til hvorvidt avdelingsledere delegerer i en og samme enhet: ”... de skal bestille og ha litt mer oversikt over det da, og det vil nok lette hennes,..., da har hun delegert fra seg da,...” Her ser man et konkret eksempel på at en respondent beskriver at hennes avdelingsleder har delegert ansvar for en oppgave ned til sine medarbeidere. Samtidig så opplever en annen respondent som er ansatt i en annen avdeling i helse og omsorg at de ikke har fått mer ansvar, men hun vurderer det slik at avdelingsleder har mulighet til å ansvarliggjøre de ansatte:

... ansvar er der nå, og ansvar har vi jo hatt, og det er på lik linje, jeg vil nå si det.

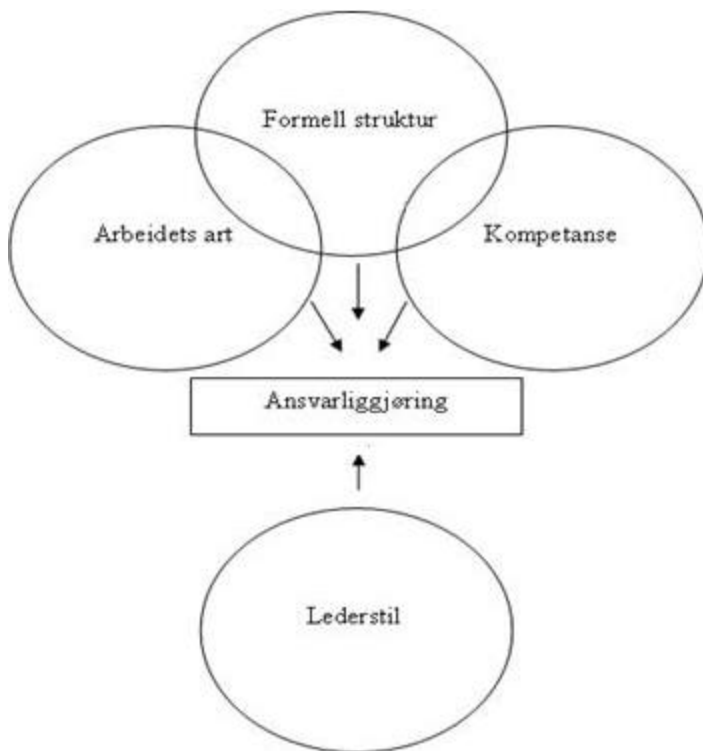
... samtidig så er det hun som administrer ganske mye,... så at hun kunne delegert mer, ja, helt klart, det tror jeg. Og fått frigjort mye mer tid, ja det tror jeg helt sikkert.

Dette indikerer at avdelingslederne i kommunen kan være nøkkelen til videre delegasjon til medarbeidere på et lavere nivå, noe som er spesielt med tanke på at man i en kommune med flat formell struktur egentlig ikke skulle forvente å finne ledere på et lavere nivå. Rent strukturmessig kan manglende delegasjon kanskje forklares ut i fra Mintzberg sin konfigurasjonsteori, da han viser til at avdelingsledere i organisasjoner har en tendens til å samle og konsentrere makt i egen enhet ved å begrense vertikal delegasjon (1989:112). Samtidig forklarer ikke en slik strukturteori hvorfor noen avdelingsledere faktisk delegerer makt og myndighet. Derfor fremmes en teori som kan forklare ulik delegasjonspraksis ut i fra menneskers adferd. Argyris og Schön (1978:10) fremholder at adferd er styrt av ubevisste handlingsprogram, som består av mennesker sine meninger om samhandling.

Enkelt forklart finnes to slike handlingsprogram, og disse bestemmer hvordan man skal handle i gitte situasjoner. Det første kan sies å være destruktivt og når dette nyttes vil man være defensiv, og blant annet forsvare sin egen posisjon, være mindre samarbeidsvillig og beholde kontroll. Den andre modellen er mer konstruktiv, og her vil man i større grad være åpen og villig til å samarbeide. Ut i fra dette ser man klart at avdelingsledere som handler ut i fra forskjellige modeller vil handle ulikt med tanke på delegasjon, og slik er det mulig at de som nytter den første handlingsmodellen ubevisst kan være med på å forhindre ansvarliggjøring av sine medarbeidere. Avdelingsleder er selvfølgelig avhengig av at de andre forholdene er tilrettelagt for ansvarliggjøring, men om de er det, så vil en avdelingsleder ut i fra dette ståstedet både være en effektiv stopper eller pådriver for utstrakt delegasjon.

Samlet vurderer respondentene det slik at deres ansvarliggjøring er avhengig av flere ulike forhold. Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er at formell struktur basert på desentralisering muliggjør ansvarliggjøring, og dette kan utledes fra resultatene fra den kvalitative undersøkelsen. Samtidig så fremheves andre forhold som ikke kan knyttes til dette teoretiske perspektivet. Blant annet må arbeidet til de ansatte være av en slik art at det er mulig å tilføre stillingen deres mer ansvar eller oppgaver, da dette kan være begrenset av resultatens oppgave. I tillegg så må de ansatte være kvalifisert til å ta på seg det nye ansvarsområdet eller oppgavene, da man i den kommunale strukturen også er avhengig av å koordinere gjennom og standardisere kunnskap. Om disse forholdene er på plass, kan det se ut til at det er på avdelingsledernivå at den reelle ansvarliggjøring av operativt ansatte finner sin form. Dette kan illustreres som følgende:

Modell 5.2.1 Forhold som aktørene opplever er av betydning for ansvarliggjøring av eget arbeidsverk.



Så langt kan man dermed se at det er varierende hvorvidt ansatte på det operative nivået har fått mer ansvar og oppgaver, samt at respondentene er med å gi en innsikt i hvilke forhold de mener er av betydning for en slik ansvarliggjøring. Et viktig spørsmål videre blir da hvorvidt ansatte ønsker mer ansvar og flere oppgaver, og hvem de mener en eventuell ansvarliggjøring vil påvirke.

5.3 Positive og negative erfaringer ved ansvarliggjøring av de ansatte

Ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå antas å ha flere positive effekter, og studier viser til større operativ frihet og fleksibilitet og en høyere grad av motivasjon blant de ansatte i kommuner med flat struktur. Samtidig ser man at ansvar og oppgaver til ledere og avdelingsledere har økt, og noen opplever det økte arbeidspresset som negativt (Hoel 2006:53; Opedal, Stigen og Laudal 2002:114; Rønhovde et al. 2006:38-40). Det er dermed trolig at de nye rollene til ledere og avdelingsledere vil kunne ha en innvirkning på de ansatte. Denne oppgaven viser også til at operativt ansatte har blitt ansvarliggjort, og med bakgrunn i Karlsen (2000:62) som viser at det varierer hvorvidt ansatte faktisk ønsker å ta

på seg mer ansvar og nye oppgaver, er det trolig at ansvarliggjøring kan oppfattes relativt ulikt.

I intervjuene ble respondentene bedt om å vurdere eget og sine medarbeiders ønske om grad av ansvar. Her er det ingen konsensus, og man ser at noen ønsker mer, andre finner grad av ansvar passelig, mens andre igjen føler det er litt mye slik det er nå:

Jeg tror i hvert fall ikke de vil ha mindre.

Jeg tror kanskje de er fornøyd med sånn det er nå.

Enkelte [heller] kanskje over på mindre da.

Det at det differerer hvilken grad av ansvar ansatte ønsker er noe det fleste viser til, og dette knytter de til person og ikke til yrkesgrupper eller stillingsnivå:

Det tror jeg egentlig at det er, at det er forskjellige meninger. Det går litt på person tror jeg. Noen vil nok ha mer ansvar, ja, andre synes det her er greit, det er personavhengig altså.

Det [gruppering]tror jeg ikke har noe å si. Det går på hvordan du er som person.

Med bakgrunn i at det ser ut til at det også i Nesset kommune er varierende om de ansatte ønsker å ta på seg mer ansvar og nye oppgaver, så kan man se hvorvidt de også evaluerer det ulikt hvem som har størst fordel av den ansvarliggjøringen som har skjedd, og hvem det kan være en utfordring for.

Begynner man med hvem som har en fordel av desentraliseringen i kommunen, så nevner de ansatte ulike grupperinger, og disse går fra kommunens administrative ledelse til de ansatte i den operative kjerne. Bedringen for førstnevnte er knyttet til ansvarliggjøring av resultatenhetsledere: ”Det kan jo hende at det er bedre for de helt øverst da, med bare en enhetsleder å forholde seg til. Det må jo på en måte bli en enklere vei.” Videre ser man at en respondent oppfatter det som en fordel for avdelingslederne at de har mulighet til å delegere noe av det ansvaret og de oppgavene de sitter med, mens flere påpeker at ansvarliggjøring er positivt for de ansatte:

Jeg tror det kan være en lettelse å gi fra seg noe ansvar og jeg da.

Altså, jeg tror at alle har fordeler av måten det blir jobbet på, nå, i Nesset, det tror jeg, det går i fra øverste ledelse til den vanlige ansatte.

Å gå i fra den som på en måte bare utfører pålagte oppgaver til å være den som er kreativ, og er med og bidrar og kommer med nye ideer. Det, det tror jeg er kjempeviktig.

Ut i fra disse sitatene så ser de ut til at de fleste grupperingene vil nyte godt av at ansatte på alle nivå ansvarliggjøres, men to forhold kan nevnes. For det første er det ofte vist til at en ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå vil gagne brukerne, men det er ingen av respondentene som nevner denne grupperingen. For det andre er det resultatenhetsledere som i aller størst grad har blitt påvirket av den nye myndighetsfordelingen i organisasjonen, og en kunne tro at respondentene opplevde det slik at mer ansvar og nye oppgaver hos enhetsleder var positivt for vedkommende. I stedet så ser man at respondentene opplever at resultatenhetslederne har mye å gjøre: ”Det er jo klart et veldig stort felt for [den] som er enhetsleder, tenker nå jeg da. Men han takler det jo bra. Men det er jo stort. Og mye, veldig mye.”

Selv om noen mener ansvarliggjøring vil være av en positiv karakter for avdelingsleder, så oppfatter andre at det kan ha samme implikasjoner for disse som det har for resultatenhetsleder:

Men at de [avdelingslederne] kan ha mye ansvar, det tror jeg nok at de føler altså... jeg ser at de har en travel hverdag. De har veldig mye.

Mellomleder da,... jeg forstår at hun har ... mye papirarbeid, frustrert fordi hun ikke får gjort unna det papirarbeidet,...

Med bakgrunn i dette ser det ut til at de ansatte har et blick for den endrede rollen til sine nærmeste ledere, og de oppfatter at den ansvarliggjøringen de har opplevd er utfordrende sett ut i fra det nye ansvarsområdet og oppgavemengden. Samtidig ser man at noen av de ansatte selv også opplever en konsekvens av den travle hverdagen til avdelingslederne: ”Du får mer [jobb], ja, du får mer enn det du egentlig skulle ha.”

Samlet ser man at ansvarliggjøring kan oppleves som en fordel for ulike grupperinger i kommunen, mens det også kan vurderes som utfordrende eller vanskelig for den samme

grupperingen. Dette gjelder først og fremst ansatte i den operative kjernen og avdelingslederne, da respondentene opplever at ansvarliggjøring både kan være til fordel og ulempe for disse. I tillegg så nevnes dette som kun positivt for kommunens administrative ledelse, mens det sees som utfordrende for resultatenhetsleder. Dette kan enkelt illustreres som følgende:

Tabell 5.3.1 Hvordan aktørene mener at ulike grupperinger blir påvirket av ansvarliggjøring.

	Fordel	Ulempe
Kommunens administrative ledelse	Det kan jo hende at det er bedre for de helt øverst da, med bare en enhetsleder å forholde seg til. Det må jo på en måte bli en enklere vei.	
Resultatenhetsledere		Det er jo klart et veldig stort felt for den som er enhetsleder.
Avdelingsledere	Jeg tror det kan være en lettelse og gi fra seg noe ansvar...	Men at de [avdelingslederne] kan ha mye ansvar, det tror jeg nok at de føler... jeg ser at de har en travel hverdag. De har veldig mye.
Operativt ansatte	Å gå i fra den som på en måte bare utfører pålagte oppgaver til å være den som er kreativ, og er med og bidrar og kommer med nye ideer.	Du får mer [jobb], ja, du får mer enn det du egentlig skulle ha.

Et problematisk aspekt ved disse vurderingene er at det kun er ansatte i den operative kjernen som har blitt intervjuet, og man kan dermed ikke få et helhetlig bilde av hvilken betydning dette har for de forskjellige grupperingene. Samtidig gir dette god informasjon om ansvarliggjøring oppleves positivt eller negativt for de ansatte selv, samt at det gir et innblikk i hvordan disse opplever at de påvirkes av at avdelingsleder har fått mer ansvar og flere oppgaver. Spørsmålet videre blir hvorfor det er et skille mellom de respondentene som vurderer ansvarliggjøring som positivt for de to grupperingene, og de som i større grad ser dette som utfordrende. Derfor skiftes fokus til å se på hva respondentene mener skjer når de ansatte ansvarliggjøres.

5.4 Implikasjoner av ansvarliggjøring

Det er relativt lite forskning som viser hvilken effekt desentralisert struktur og delegasjon av myndighet til ledere på et lavere nivå har for de operativt ansatte, og teoretikere som Mintzberg viser til at dette ikke nødvendigvis trenger å ha noen implikasjoner (1981:110). Det denne studien indikerer, er at ansvarliggjøring av resultatenhetsledere og avdelingsledere i noen tilfeller ser ut til å føre til at ansvar og oppgaver føres videre ned i organisasjonen. Med bakgrunn i dette blir det videre spørsmålet hvilken betydning de operativt ansatte tillegger denne ansvarliggjøringen.

Et av de forholdene respondentene viser til er at de opplever at styringslinjen har blitt kortere. Resultatenhetslederne i kommunen er nå formelt de ansattes arbeidsgivere, og for de ansatte betyr dette rent praktisk at deres øverste ledere har kommet nærmere:

... mye av beslutningsmyndigheten [er] lagt ut til enhetslederne, og ut i fra det så er det klart at det kanskje er kortere vei for en ansatt å komme til sin øverste leder da...

Kanskje veien er kortere opp da, det er mindre ledd.

Her ser man at respondentene observerer en rent strukturmessig endring, som videre kan indikere en viss grad av avbyråkratisering. Alene viser ikke disse sitatene til hva en kortere styringslinje har å si for deres hverdag. Ut i fra antagelsene om flat struktur, så skal dette kunne føre til at medbestemmelse øker blant de ansatte. Når respondentene blir spurt om de i større grad kan fatte beslutninger nede i organisasjonen, så var svarene i de fleste tilfellene positive:

Ja, det kan vi nok. Kan nok det. Det er jo avdelingsutvalg på avdelingene som tar en del beslutninger og, ja, ja, det gjør vi.

Det kan vi. Vi er veldig heldige sånn, for vi har et team på avdelingen, så selv om vi har en avdelingsleder, så uansett stilling så får vi være med... å diskutere, og vi får også være med å ja, sammenslutte ting.

Ja, mellomleder, hun er mer åpen for innspill.

Ut i fra definisjonen som nyttes på medbestemmelse, så ser det ut til at dette har blitt bedre da respondentene opplever at de har en økt innflytelse på avgjørelsesprosesser i

virksomheten, og denne knytter de til den desentraliseringen og ansvarliggjøringen som har skjedd etter omleggingen til flat struktur (Arbeidsdepartementet 2010:15). I intervjuene er det et avvik fra dette som bør nevnes, da en av informantene legger flere forhold til grunn for den økte medbestemmelsen:

... vi ble jo med i kvalitetskommuneprogrammet... på slutten av 2009, som da er et slik treparts samarbeid mellom ansatte, arbeidsgiver og politikere, og i den prosessen også har jo ansatte fått mye mer medvirkning, medvirkningsmulighet egentlig enn det de hadde før da.

Sannsynlig er dette i tillegg til omorganiseringen bare et av mange forhold som har påvirket graden og kvaliteten av medbestemmelsen i kommunen, da Trygstad blant annet viser til at den lokale konteksten før og etter omstruktureringen er av betydning for hvordan dette arter seg (Trygstad 2004:128-167). Samtidig ser man at respondentene knytter den kortere styringslinjen til økt medbestemmelse, og det er dermed sannsynlig at en ansvarliggjøring av kommunale ledere og avdelingsledere danner et godt utgangspunkt for medbestemmelse blant de ansatte.

Videre har man sett at delegasjonen som følger av flat struktur, kan føre til en økt motivasjon hos ansatte, (Hoel 2006:53) men dette er i størst grad knyttet til ansvarliggjøring av ledere og avdelingsledere. En kan dermed vurdere hvorvidt respondentene knytter positive erfaringer til ansvarliggjøring av ansatte i den operative kjernen i Nesset kommune. Dette kan blant annet vurderes ut i fra om de ansatte trives på jobben sin, noe som enkelt kan beskrives som ”i hvilken grad mennesker liker (er tilfreds med) eller misliker (er utilfreds med) arbeidet sitt” (Spector 1997:2). Det er ikke enighet om hvordan dette kan måles, og studier fremhever ulike variabler. Eksempler rangerer fra krav, egenkontroll og autonomi, til sosial støtte, tilbakemeling og forhold til ledere og andre ansatte (Hackman og Oldham 1980:73,105; Karasek og Theorell 1990:32,70). Med bakgrunn i dette kan en anta at en rekke variabler vil kunne ha innvirkning på trivselen til de ansatte, og intervjuene viser i liten grad til konsensus. Samtidig trekkes flere forhold frem som man kan anta har betydning for trivsel på arbeidsplassen:

Det er jo det at når man får mer ansvar så skaper det en ekstra tillit tror jeg.
Du får tillit til lederen når du får mer ansvar.

Du har, får jo mer eierforhold til jobben din, når du får være med på en måte å ta beslutninger, få mer ansvar, for med mer ansvar følger mer tillit, ikke sant, du får på en måte, ja, du eier litt mer din egen jobb da.

De første eksemplene viser til at respondentene opplever at ansvarliggjøring har betydning for den gjensidige tilliten mellom leder og ansatt, og man ser også at den andre respondenten mener ansatte får et større eierskapsforhold til jobben sin når de får mer ansvar og tillit. Videre ser man at både trivsel, utvikling og en følelse av verdsettelse blir sett som et resultat av delegasjon til ansatte:

... det er utviklende og at det har noe med trivsel at man får arbeidsoppgaver som, ja, de føler at de har kompetanse som gjør at de får lov å utføre det da.

Hvis det betyr noe at du kommer på jobb, sant, hvis du vet at det betyr noe, virkelig betyr noe, at du kommer eller at du er borte, sant, da tror jeg at den terskelen for, for fravær er høyere da. Så jeg har troen på at det er veldig positivt.

Disse utsagnene viser at ansvarliggjøring av de ansatte er positivt for trivsel. Samtidig kom det også frem at økt ansvar kan gjøre at man får en ansvarsfølelse som kan være uheldig: ”Klart, det kan jo bli at man føler veldig til ansvar da, sånn at det er vanskelig å være hjemme en dag for at man er syk for at man føler ansvaret...” Respondenten påpeker selv at hun ikke anser dette som noen form for arbeidspress. Likevel kan en merke seg at dette kan være en mulig konsekvens av ansvarliggjøring, da det har vært et tema for ledere og avdelingsledere i kommuner med flat struktur (Opedal, Stigen og Laudal 2002:114; Rønhovde et al. 2006:38-40). Samtidig kommer det frem at de som opplever en økning av såkalt iverksettingsansvar ikke viser til de samme positive effektene i forhold til trivsel, men at man da i stedet ser en klar indikasjon på arbeidspress.

Oppsummert viser dette at delegasjon av ansvar og oppgaver vurderes som positive av de ansatte, da flere av trivselsfaktorene ser ut til å øke. Samtidig mener de fleste at muligheten til medbestemmelse har bedret seg. Det virker som respondentene knytter dette til den korte styringslinjen, da både ansatte som har blitt ansvarliggjorte, og de som kun har fått iverksettingsansvar opplever dette. De eneste negative konsekvensene man egentlig kan nevne, er i de tilfellene ansatte kun opplever et iverksettingsansvar, da dette ser ut til å

påvirke arbeidspresset i negativ retning. Videre flyttes fokus til hvilken betydning de ansatte knytter til ansvarliggjøring av sine ledere.

Et vanlig funn i andre studier viser at overføring av nye ansvarsområder og oppgaver til resultatenhetsleder fører til at denne personen oppleves som mindre tilgjengelig av blant annet de ansatte (Opedal, Stigen og Laudal 2002:85; Rønhovde 2006:27). Dette kom frem også under intervjuene i Nettet, da det var lagt opp til å spørre de ansatte om hvilken betydning ansvarliggjøring av enhetsleder hadde for dem, men det kom tydelig frem at de fleste hadde relativt lite kontakt med sin øverste leder. Siden noen av resultatenheterne er relativt store, spesielt helse og omsorg, så er det klart at kontrollspennet er for stort for en leder, og slik vil resultatenhetsleder i noen grad være mindre tilgjengelige for vanlige operativt ansatte. Derimot viste det seg at avdelingsleder ble tillagt en forholdsvis stor betydning, og de ansatte hadde klare meninger om hva ansvarliggjøring av deres avdelingsledere hadde å si. På den ene siden, så har man noen respondenter som erfarer økt samhandling med sin nærmeste leder, samt at noen opplever heldige virkninger for den vertikale informasjonsflyten i enheten:

I og med at jeg tror avdelingslederne kommer nærmere ting, nå i dag, enn tidligere.

Og det er klart, det er ikke alt som kommer gjennom alles ører, og alles øyne, det er det ikke, men systemet det synes jeg er bra.

... og så ser jeg også at hun vet mer hva som har skjedd,...

Her ser man altså at det ikke bare er systemene for informasjon som fremheves som gode, men det blir også vist til en opplevelse av en bedre informert avdelingsleder. På den andre siden fremhever andre respondenter at det har blitt mindre samhandling med avdelingsleder etter omorganiseringen, og at informasjonsflyten har lidd under dette:

Ja, det er vanskeligere å få fatt i henne, og jeg ser at hun har stor arbeidsmengde altså, men allikevel, hun bryr seg om oss selv om hun har stor arbeidsmengde,...

Men egentlig så tror jeg heller det at, det har blitt så mange arbeidsoppgaver på ledere at de bruker mye mer av tiden sin på det administrative,...

Det er jo ikke all informasjon som kommer videre fra ledelsen da føler jeg, nedover... så det er ikke alltid at beskjedene kommer frem til den det gjelder altså.

Det at ansatte i helse og omsorg representerer et sammensatt bilde i forhold til informasjon kommer frem i både det kvantitative og kvalitative datamaterialet (se vedlegg 5 tabell 5.4.1). Det intervjuene i tillegg viser er at de som opplever et større fravær av sin nærmeste leder og mangelfull informasjonsflyt, ikke har opplevd en ansvarliggjøring men et iverksettingsansvar. Dermed er det mulig at mangelfull delegasjon er uheldig for samhandling og vertikal informasjonsflyt. Dette er likevel usikkert da en av respondentene opplever at avdelingsleder er mer uttilgjengelig, men samtidig at hun har bedre tilgang på informasjon og dette virker positivt i den andre retningen.

Videre viser også ansatte i noen tilfeller til hvordan ansvarliggjøring påvirker deres avdelingsleder, og selv om de ikke kan uttale seg på vegne av disse, så er det sannsynlig at de vil kunne ha et inntrykk av deres arbeidsmengde. Gjennom intervjuene kom det jevnlig frem at disse lederne hadde mye å gjøre, men det varierte hvordan respondentene mente dette ble håndtert:

Jeg tror det kan være godt at ting blir delegert. Jeg tror det kan være en lettelse å gi fra seg noe ansvar og jeg da.

... jeg synes at hun som sitter på kontoret, hun har [beskriver ansvarsområdet til mellomleder] og det er ikke menneskelig nesten. Ja, jeg mener det rett og slett. Jeg synes det er mye ansvar. På henne.

I det første tilfellet, benytter avdelingsleder seg av muligheten til å delegere. I det andre tilfellet, vurderes det slik at avdelingsleder har for mye å gjøre, og det som er viktig å bemerke her er at denne respondenten kun har opplevd iverksettingsansvar, og at det er hun som i et tidligere sitat viste til at avdelingsleder kunne ha delegert mer og slik frigjort tid og igjen redusert arbeidspresset sitt.

Kort sammenfattet ser det ut til at ansattes opplevelse av ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå først og fremst har en innvirkning på samhandling og informasjonsflyten i enheten. Samtidig er det indikasjoner på at videre delegasjon til det operative nivå har en positiv innvirkning på disse faktorene, mens i tilfeller hvor dette ikke skjer kan det ha motsatt virkning. Et annet moment som også kommer frem er at avdelingsledere er av

større betydning enn resultatenhetsleder for de operativt ansatte. Nøkkelen til ansvarliggjøring ser ut til å ligge her. Likeledes ser det ut til at synlig ledelse og informasjon ligger til dette nivå. Et viktig spørsmål fremover vil da bli om flat struktur og ansvarliggjøring ikke bare har endret betydningen av, men også rollen til ledere på lavere nivå. Vil disse gå bort fra å være entydige operative ledere til å bli mer lik klassiske mellomledere?

Selv om ansatte i mindre grad merker betydningen av endringer knyttet til resultatenhetsledernes nye roller, så vil ikke dette si at ansatte ikke stiller krav til sin øverste leder. Det ser ut som at ansvarliggjøring, som tidligere nevnt, har gitt ansatte mer medbestemmelse, og dette vil naturlig nok føre til et større påtrykk. Samtidig ser det også ut til at ansvarliggjøring av respondentene i seg selv fører til større forventinger blant de ansatte:

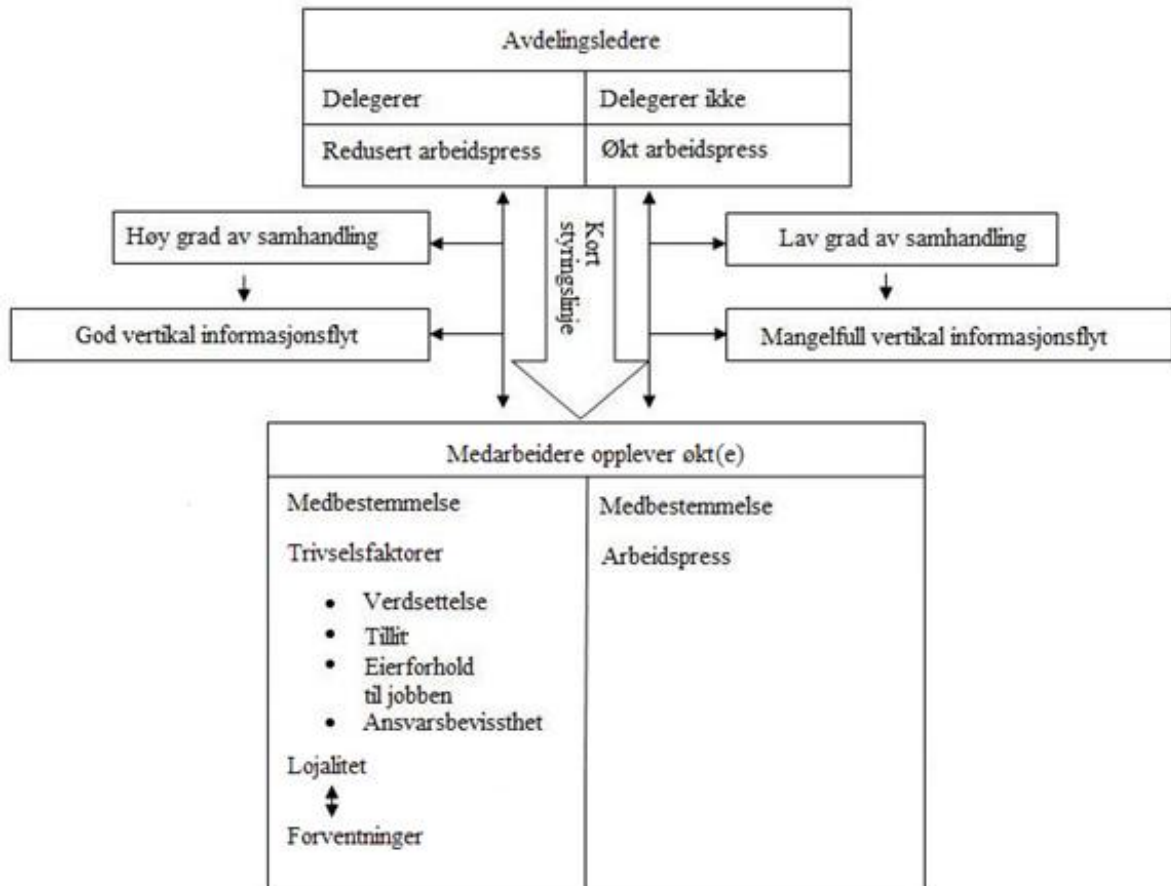
Så det kan hende, at arbeidsgiver, altså enhetsleder, merker bedre at det er påtrykk fra arbeidstaker kanskje.

Ja, det kan jo være gjensidig det da, vi har større forventninger til hverandre. Kanskje. Begge veier.

Samtidig som delegasjon av ansvar og oppgaver kan føre til at de ansatte forventer mer av sin leder, så ser det ut til at det også bringer med seg andre effekter. Flere respondenter knytter ansvarliggjøring til økt tillit til ledere, og en respondent føler at lojalitet beskriver hennes relasjon til resultatenhetslederen sin: ”Mer lojal det blir riktige ordet føler jeg altså.” Slik kan en dermed anta at ansvarliggjøring skaper tillit og forventninger, og at et gjensidig samspill mellom disse kan skape lojalitet. Samtidig er det trolig at dette vil være dynamisk og kreve en kontinuerlig gjensidig tilpasning fra begge parter.

Avslutningsvis kan følgende modell oppsummere hvilke implikasjoner som er knyttet til ansvarliggjøring i resultatenhets helse og omsorg:

Modell 5.4.1 Aktørenes opplevelse av implikasjoner av ansvarliggjøring.



Begynner man med avdelingsledernivået i denne modellen, så viser den til to alternativ, hvorvidt ansatte oppfatter at de delegerer ansvar og oppgaver nedover til den operative kjernen eller ei. Det stemmer dermed godt med teorien til Mintzberg; desentralisert struktur gir ikke i seg selv mer autonomi til de ansatte (1981:110). I tilfeller det delegeres, opplever de ansatte at dette reduserer den store arbeidsmengden til avdelingsleder, og slik også deres arbeidspress. Videre opplever ansatte en større grad av samhandling med sin nærmeste leder, noe som ser ut til å virke positivt på den vertikale informasjonsflyten.

Ansvarliggjøring av avdelingsledere og en kort styringslinje kan se ut til å bedre medbestemmelse. Det later til at de teoretiske antagelsene om flat struktur som fremhever dette stemmer i Nettet. Ansvarliggjøring av de ansatte påvirker også ulike forhold som gir trivsel. Selv om de uformelle intervjuene tegner et bilde av at det er avdelingsleder som er av størst betydning, så viser de også at ansvarliggjøring av ansatte på det operative nivå påvirker forhold til arbeidsgiver. Ansvarliggjøringen medfører at ansatte får økt tillit til sin

leder, og slik blir mer lojal. Samtidig øker også forventningene deres, og de ansatte stiller større krav til sin leder. Et poeng her er at ingen så ut til å føle at den operative friheten eller fleksibiliteten i sin del av organisasjonen hadde økt, noe som de positive antagelsene om flat struktur tilsier skulle ha skjedd. Det er vanskelig å svare på hva grunnen til dette er, men en mulig forklaring kan gis med utgangspunkt i det kvantitative datamaterialet. Både operativ frihet og omstillingsevne rangeres relativt høyt av de ansatte, og det kan indikere at dette var forhold som allerede fungerte godt før omleggingen til flat struktur.

Om man ser på de som ikke opplever at ansvar delegeres fra avdelingsleder, så ser dette ut til å øke arbeidspresset for disse ansatte. Det er også en lavere grad av samhandling mellom avdelingsleder og ansatte, og informasjonen ser ut til å bli mangelfull som et resultat av dette. Også her ser man tegn til bedret medbestemmelse, noe som indikerer at det er ansvarliggjøring av nærmeste leder som er av betydning for dette forholdet. De ansatte som ikke har blitt ansvarliggjorte opplever et større arbeidspres, noe som kan være et resultat av at de kun får et iverksettingsansvar.

Et moment som kan nevnes her er at de antagelsene som knyttes til resultatenhetsleder og avdelingsleder ikke er basert på data fra disse to nivåene. Hensikten er ikke å forstå hvilken betydning ansvarliggjøring av operativt ansatte har for ledere og avdelingsledere. Siden oppgaven har et fenomenologisk utgangspunkt, så blir hensikten å belyse hvilken betydning ansvarliggjøring har for de operative ansattes opplevelse av sine ledere og avdelingsleder.

Samlet ser det dermed ut til at ansvarliggjøring av ledere, avdelingsledere og ansatte har en rekke implikasjoner. I de tilfellene der ansvarliggjøring skjer på alle nivåer er det mest gunstig for de ansatte i den operative kjernen.

5.5 Oppsummering

Den kvalitative analysen viser at respondentene opplever at omorganiseringen til flat struktur har resultert i en ansvarliggjøring av de ansatte. Dette ser ut til å gjelde ansatte på alle nivå, men i likhet med den kvantitative analysen ser man naturlig nok tegn til at dette i større grad omfatter de med høyere stillingsnivå enn de med lavere. I tillegg er det

indikasjoner på at dette er et relasjonelt og kollektivt fenomen, da de ansatte vurderer egen ansvarliggjøring i forhold til sine ledere.

Videre kan skillet mellom de operativt ansatte som opplever at de har fått mer ansvar og de som ikke gjør det, mulig forklares ut i fra to forhold. Først avdekker analysen at respondentene som har fått flere oppgaver gjennom direkte instruks ikke opplever dette som en ansvarliggjøring, og slik står deres oppfatning i motsetning til definisjonen av dette begrepet. Dermed presiseres dette her gjennom å skille mellom ansvarliggjøring, som nyttes når mer ansvar, nye ansvarsområder eller oppgaver blir delegert, og iverksettingsansvar som er en fordeling av disse gjennom instruks. For det andre viser analysen at respondentenes opplevelse av ansvarliggjøring ikke bare er knyttet til den desentraliserte strukturen slik det teoretiske perspektivet tar utgangspunkt i. Andre forhold som ble trukket frem var betydningen av kompetanse og arbeidets art, men det så ut til at avdelingsleder sin lederstil var avgjørende. Grunnen var at respondentene opplevde ulik delegasjonspraksis i en og samme resultatenhet, noe som videre kan være et tegn på balkanisering innen noen av avdelingene (Mintzberg 1989:112). Dette indikerer at hver enkelt avdelingsleder kan være nøkkelen til eller et hinder for ansvarliggjøring av operativt ansatte, noe som er interessant å merke seg på bakgrunn av at dette ledernivået nærmest er usynliggjort i fremstillingen av flat struktur.

Et annet moment som kan nevnes kort er at det ser ut til å være varierende hvorvidt respondenten ønsker å få eller ta på seg mer ansvar, og det er heller ikke noen konsensus om hvem som eventuelt vil ha fordel av en ansvarliggjøring av de kommuneansatte.

Til slutt viser den kvalitative analysen hvilken betydning respondentene knytter til ansvarliggjøring av de operativt ansatte. For det første har de en opplevelse av at de har fått økt medbestemmelse. I tillegg ser det også ut til å ha positiv innvirkning på en rekke trivselsfaktorer som blant annet økt tillit og eierforhold til jobben, samt at det oppleves som utviklende. Her skal det nevnes at iverksetningsansvar ikke ser ut til å gi en bedring av disse trivselsfaktorene, men heller en opplevelse av økt arbeidspress. Ser man på hvilken betydning respondentene knytter til økt ansvar hos sine ledere, så trekker de frem en kort styringslinje. Videre opplever de respondentene som har fått delegert ansvar fra sin avdelingsleder økt samhandling med denne personen, og dette har igjen en positiv effekt på informasjonsflyten i enheten. De som på den andre siden har fått et iverksetningsansvar

opplever det motsatte. Selv om analysen viser at ansvarliggjøring av resultatenhetsleder er av mindre betydning, ser det ut til at de operativt ansatte som har fått mer ansvar stiller større krav til sin øverste leder, men også at dette har en heldig effekt på deres lojalitet. Samlet ser det dermed ut til at ansvarliggjøring får større betydning for de operativt ansatte dess lavere stillingsnivå det gjelder, samt at det er en klar distinksjon mellom effekten av de to ulike formene for ansvarsoverføring.

Kapittel 6. Konklusjon

6.1 Innledning

Hensikten med denne oppgaven har vært å avdekke hvordan kommuneansatte opplever den desentraliseringen flat struktur representerer. Forventningene tilsier at en slik struktur skal gi bedre økonomi og økt brukerorientering, ansvarliggjøring av ledere på lavere nivå og økt medbestemmelse blant medarbeiderne. Hovedfokus for oppgaven er på et mer tvetydig forhold; hvorvidt desentralisering også gir en ansvarliggjøring av de operativt ansatte, og i så fall hvordan de vurderer dette. Det er flere grunner til at oppmerksomheten ble rettet mot dette nivået, men hovedårsaken er at tidligere studier i stor grad har fokusert på topp- og ledernivåene i kommunen: Politikere, rådmenn og resultatenhetsledere. Dette tilsier at det er lite forskning som viser til om, og hvilken betydning flat struktur har for ansatte uten formelt lederansvar.

De ansatte i Nesset kommune har med tre års mellomrom svart på to spørreundersøkelser, og resultatene fra disse har blitt analysert med bakgrunn i flat struktur som strukturelt forbilde. Siden oppgaven også avdekte forhold ved ansvarliggjøring som vanskelig kunne belyses ut i fra det kvantitative materialet alene, ble det gjennomført en kvalitativ oppfølgingsundersøkelse som tok sikte på å gi en dypere forståelse om dette spesifikke temaet.

6.2 Er det samsvar mellom idealer og opplevelser når det gjelder konsekvensene av flat struktur?

Denne oppgaven og andre studier indikerer at flat struktur innfrir en del av de positive forventningene som er knyttet til denne type formell organisering, men de viser også at en kan oppleve ikke-intenderte konsekvenser. Samtidig er det også antydninger på at flere faktorer spiller inn, og at strukturelle variabler inngår i et komplekst samspill med variabler både på individ-, arbeidsfelts- og kommunenivå.

De ansatte opplever at økonomistyring og ressursutnyttelse fungerer godt. Dette indikerer at en desentralisering av økonomiansvar til resultatenhetsleder oppleves som positivt. Her

er det viktig å spørre om dette er noe de ansatte opplever konsekvenser av, eller om deres innstilling er preget av en internalisering av antagelsen om at dette skal bedres under en slik struktur. Videre viser denne og andre studier at ressursutnyttelse vurderes forskjellig i de ulike resultatenehetene. Siden enheter med lik hensikt og samme oppgaver gir utslag i ulike retninger, kan dette indikere at den formelle strukturen er mer betinget av den lokale konteksten enn arbeidets art (Rønhovde et al. 2006:34). Brukertilpasning rangeres også relativt høyt, og en kan dermed anta at ansatte opplever at flat struktur er godt egnet til å gi tilpassede tjenester. Samtidig ser det ut til at dette har ulik betydning innen forskjellige arbeidsfelt, noe som tilsier at flat struktur kan tilrettelegge for brukerorientering, men at dette kan være av mindre relevans enn arbeidets art (Gjerde et al. 2007:85-89; Rønhovde et al. 2006:51-54). Resultatene fra undersøkelsen viser også at de ansatte opplever at både ansvarliggjøring og medbestemmelse fungerer godt. Det er noen nyanser knyttet til stillingsnivå og alder, men det er noe mer variasjon mellom og innen enhetene. Hvorfor det er interne variasjoner i helse og omsorg er uvisst, men en mulig forklaring er at kombinasjonen av turnusarbeid og deltidsstillinger i denne enheten fører til at ansatte ikke får den samme kontinuiteten som i de andre enhetene, og at dette virker inn på deres opplevelse av disse forholdene.

Videre opplever ansatte at noen forhold fungerer mindre godt. Det som kommer dårligst ut er samordning med andre enheter. Mintzberg viser til at divisjonaliserte organisasjoner har en struktur som er dårlig egnet til vertikal informasjonsflyt og samordning. Siden dette forholdet også oppleves som problematisk i andre studier, er det sannsynlig at den manglende horisontale integreringen i denne type formell struktur har en uheldig effekt på samordning.

Oversikten over ansattens opplevelse av flat struktur og ansvarliggjøring avdekket forhold ved sistnevnte som var av særs interesse. Dette åpnet for fase to som tok sikte på å gi en dypere forståelse av dette temaet.

6.3 Ansvarliggjøring, realisert men nyansert og av ulik betydning?

Den kvalitative analysen viste at respondentene vurderte egen ansvarliggjøring i forhold til sine ledere, noe som tilsier at dette er et relasjonelt og kollektivt fenomen. Videre avdekket oppgaven at operativt ansatte som har fått flere oppgaver gjennom direkte instruks, i

motsetningen til definisjonen, ikke opplever dette som ansvarliggjøring. Med bakgrunn i dette snevres begrepet ansvarliggjøring inn og nyttes kun når mer ansvar, nye ansvarsområder eller oppgaver blir delegert. Fordeling av disse gjennom instruks blir kalt iverksettingsansvar.

Resultatene fra den siste spørreundersøkelsen avdekket at over seksti prosent av de ansatte var enig i at de har fått mer ansvar over de tre siste årene. Som forventet gjaldt dette i størst grad ansatte med lederansvar. Intervjuene bekreftet også dette, da respondentene i stor grad opplevde at omorganiseringen hadde ført til at resultatensleder og avdelingsledere hadde fått mer ansvar. I tillegg ser det ut til at tillitsvalgte i større grad har opplevd en ansvarliggjøring enn andre medarbeiderne. Selv om andel av opplevd ansvarliggjøring ser ut til å avta med stillingsnivå, er det fremdeles over halvparten av de operativt ansatte som svarte at de hadde fått mer ansvar. Spørsmålet videre blir hvorfor noen får delegert ansvar, mens andre ikke får det?

Høy grad av delegasjon i kommuner med flat struktur fremstår som en forutsetning for at medarbeidere skal bli ansvarliggjorte. I tillegg avdekket oppgaven at ansatte vurderte det slik at flere andre forhold påvirket muligheten for ansvarliggjøring. Et av disse var knyttet til at man i kommunen koordinerer aktivitet gjennom en standardisering av kunnskap. Respondentene viste til at ansatte ikke kunne ansvarliggjøres om det ikke var et samsvar mellom kompetanse og ansvar. I de tilfellene hvor det var et samsvar mellom disse, så de det som en selvfølge at kompetansen måtte heves gjennom etter- eller videreutdanning før en kunne få mer ansvar. Dermed ser det ut til at det er et samspill mellom ulike sider ved den formelle strukturen, da trekk fra det profesjonelle byråkrati ser ut til å stå i noe motsetning til utstrakt delegasjon og ansvarliggjøring av ansatte (Jacobsen og Thorsvik 2002:78-83; Mintzberg 1979:314,348). Videre viser oppgaven at arbeidets art også kan virke inn, da ansvarliggjøring av operativt ansatte naturlig begrenses av hvilke oppgaver som er lagt til de enkelte enhetene.

Til slutt avdekker oppgaven at lederstil ser ut til å være avgjørende for ansvarliggjøring, da respondentene opplevde at noen avdelingsledere delegerer, mens andre ikke gjorde dette innen en og samme enhet. Dette indikerer at avdelingsledere kan være nøkkelen til ansvarliggjøring av operativt ansatte. Det at ikke alle delegerer videre, kan mulig forklares som en bieffekt av det Mintzberg kaller balkanisering; avdelingsledere har en tendens til å

konsentrere makt ved å praktisere begrenset vertikal delegasjon, og slik har de handlingsrom til, men ikke vilje til å delegerer til det operative nivå (1989:112). Dette forklarer ikke hvorfor noen faktisk delegerer. Oppgaven fremholder at en mulig årsak er at adferd er styrt av to handlingsprogram hvor det ene sannsynlig vil fremme delegasjon mens det andre vil hemme det (Argyris og Schön 1978:10). Uavhengig av årsaken til ulik praksis, er det oppsiktsvekkende at avdelingsledere kan være en effektiv stopper eller pådriver for utstrakt delegasjon, da ledere på lavere nivå enn resultatenhetsledere egentlig ikke har noe eksplisitt formulert rolle i kommuner med flat struktur.

Denne oppgavens bidrag er at den belyser hvilke implikasjoner respondentene knytter til delegasjon og ansvarliggjøring av ansatte på de ulike nivåene i resultatenheten. Først påpekte de en rent strukturmessig endring, da de opplevde at styringslinjen hadde blitt kortere og at arbeidsgiver nå er nærmere. Strukturmessig kan dette indikere en viss grad av avbyråkratisering. Antagelsene om flat struktur tilsier videre at dette vil føre til økt medbestemmelse, og oppgaven viste for det andre at de fleste respondentene opplevde økt innflytelse som et resultat av desentraliseringen som har skjedd. For det tredje vurderte respondentene det slik at ansvarliggjøring av de operativt ansatte har en positiv virkning på ulike trivselsfaktorer. Blant annet ble det trukket frem at det gir økt trivsel og tillit, man får et større eierforhold til jobben, det er utviklende, og det får en til å føle seg mer betydningsfull. Samtidig skal det også nevnes at det i de tilfellene det er snakk om et iverksettingsansvar, viser resultatene fra undersøkelsen ikke til en bedring av trivselsfaktorer, men heller til en klar indikasjon på økt arbeidspress.

Oppgaven avdekker videre hvilken betydning respondentene tillegger ansvarliggjøring av avdelingsledere og resultatenhetsledere. De førstnevnte ser ut til å være mest sentrale for de operativt ansatte; i de tilfellene respondentene har en avdelingsleder som delegerer videre, ser det ut til å øke samhandling med avdelingsleder og ha en heldig virkning på den vertikale informasjonsflyten. Derimot ser det ut til at de som kun har fått et iverksettingsansvar opplever det motsatte; de har mindre samhandling med sin nærmeste leder og informasjonsflyten later til å ha lidd under dette. Oppgaven viste at respondentene i mindre grad merket endringer knyttet til ansvarliggjøring av resultatenhetsleder. Samtidig ser det ut til å ha noe innvirkning; de stiller større krav til sin øverste leder, noe som igjen ser ut til å ha økt deres lojalitet til denne personen.

Avslutningsvis synes det som innføring av flat struktur og desentralisering av myndighet muliggjør ansvarliggjøring på alle nivå, og oppgaven indikerer at de ansatte i stor grad opplever dette som noe positivt.

Samlet sett belyser oppgaven hvilken betydning en bestemt type formell struktur har for de operative ansatte generelt og spesielt i forhold til ansvarliggjøring. Dette er forhold som i liten grad er i fokus i andre studier av flat struktur. I tillegg har oppgaven to inntak; ansvarliggjøring har blitt analysert med bakgrunn i både operasjonaliseringen slik den er gjort i spørreundersøkelsen, samt hvordan respondentene selv forstår dette fenomenet. Det kritiske motspørsmålet er hvorvidt de ansattes vurderinger er påvirket av og slik en videreformidling av betydningen av formell struktur, eller om det er andre forhold som arbeidets art, kontekst, internalisering av kultur og generelle strømminger i samfunnet som i størst grad påvirker svarmønstrene? Samtidig har ikke intensjonen vært å se hvorvidt det faktisk har skjedd en formell eller reell endring etter omorganiseringen, da utgangspunktet for oppgaven er at de ansattes opplevelse av et fenomen alene har betydning: "If men define situations as real, they are real in their consequences" (Thomas og Thomas 1928:572). Med bakgrunn i dette drøftes mulige konsekvenser av ansvarliggjøring av kommunalt ansatte.

6.4 Flat struktur og kommunale verdier

I kapittel 2.8 ble det vist til at de teoretiske antagelsene og forskning om flat struktur tilsier at delegasjon av myndighet til selvstendige resultatenheter, kan vanskeliggjøre overordnet styring og måloppnåelse. Denne ansvarliggjøringen er først og fremst knyttet til enhetsledere. Samtidig viser den generelle utviklingen i samfunnet at det stadig stilles større krav til profesjonell utdanning og opplæring av kommunalt ansatte. Dette har ført til at medarbeiderne får mer og høyere formell kompetanse, samt at mange ønsker mer innflytelse over egen jobbsituasjon (Lorentzen 2004:155, Berg 2008:125). Denne oppgaven viser at innføring av flat struktur også muliggjør en ansvarliggjøring av operative ansatte, og selv om respondentene i stor grad fremhever positive aspekter ved dette, kan en spørre om dette videre vil vanskeliggjøre styring av kommunen som helhet. Hvor skal grensen gå mellom autonomi og selvstyre til den enkelte ansatt, og en overordnet styring av disse og kommunen som helhet?

Videre er en av antagelsene om flat struktur at den skal føre til en mer brukertilpasset velferdsproduksjon, noe som skal oppnås ved en desentralisering av ansvar til det nivået som er nærmest brukerne. Dette tilsier at ansvarliggjøring av operative ledere og ansatte vil kunne føre til større ulikheter med tanke på tjenesteutforming, og slik har en negativ innvirkning på verdien om likhet og likebehandling. På linje med argumentet over, så er også dette et eksempel på at det overordnede og kollektive sidestilles med det individuelle.

Samlet kan man dermed påstå at omorganiseringene mange norske kommuner har gjennomgått, representerer en endring i verdisyn. Fra å ha benyttet en mer byråkratisk struktur hvor styring og beslutninger har vært tillagt det overordnede nivå, som borgere har kunne søkt å påvirke gjennom demokratiske prosesser, har man fått en organisasjonsform som i stor grad søker å organisere velferdsproduksjonen på best og mest mulig effektiv måte. Dette kan følgelig representere den generelle utviklingen i samfunnet, da det primært er effektiv tjenesteproduksjon, og ikke lokaldemokrati eller det kommunale selvstyre som verdsettes av innbyggere (Pettersen og Rose 1997:121).

Spenningsforholdet og endringen i vektlegging mellom de kommunale verdiene vil nok alltid være tilstede, men poenget her er at disse bør være et diskusjonstema når man får ny kunnskap om intenderte- og ikke intenderte konsekvenser ved innføring av flat struktur. Hver for seg ville de kunne være av mindre betydning, men samlet kan innvirkningen av formell organisering representere et skifte der en verdi i stor grad ville kunne gå på bekostning av en annen. Selv om en verdi på et visst tidspunkt vil kunne sees som overordnet, er det vesentlig at den formelle strukturen er utformet på en slik måte at den representerer alle de kommunale verdiene. Dette fremsettes både med bakgrunn i deres egenverdi, og betydningen av samspillet og synergien som oppstår mellom disse.

6.5 Avsluttende kommentar

Med utgangspunkt i relevant teori og annen forskning forsøker oppgaven å belyse betydningen av omorganiseringen som ble gjennomført i løpet av 2004 og 2005. Analysen og konklusjonene som trekkes på bakgrunn av svarene på spørreskjema og de uformelle intervjuene, kan likevel ikke alene forklare utviklingen som har skjedd. Selv om analysen er teoretisk informert, vil en aldri kunne gi en konkret ”diagnose” på en slik endringsprosess som kommunen har gjennomgått. Det er flere grunner til dette.

For det første er organisasjoner dynamiske enheter som består av samhandlende mennesker. Dette fører til at organisasjoner hele tiden endrer seg gjennom kontinuerlig tilpasning, og dermed kan man ikke forklare eller grunngi fenomen alene ut i fra en strukturendring. I tillegg kan man heller ikke isolere effekten av omlegging til flat struktur. Dette vil si at svarene som er gitt vil være et samlet resultat av ulike hendelser før og innen denne perioden. Slik vil ikke bare den nye strukturen være referanserammen når organisasjonen evalueres, men også utenforliggende hendelser. I Nettet ser man flere konkrete hendelser som kan ha vært av betydning for hvordan organisasjonen samlet blir vurdert. Et moment som er av betydning er at man ansetter nye mennesker i nøkkelposisjoner i organisasjonen. For det første fikk kommunen rundt tidspunktet for omorganiseringen en ny rådmann. Hvilken innvirkning dette har hatt kan ikke være sikkert, men kommentarer fra de åpne spørsmålene i både 2007- og 2010-undersøkelsen viser til at dette har hatt en positiv innvirkning på opplevelsen av kommunen som arbeidsplass. Videre har det vært valg, og kommunen har fått et nytt kommunestyre og en ny ordfører. Ser man lengre ned i organisasjonen, har også en av resultatenehetene fått ny leder.

For det andre har det blitt gjennomført noen strukturendringer, og man har blant annet fått færre resultatenheter gjennom sammenslåing. Prinsippet om selvstendige resultatenheter med en ansvarlig resultatenhetsleder gjelder enda, men man skal ikke se bort i fra at en slik ekstra strukturendring vil kunne påvirke ansattes oppfattelse og evaluering av organisasjonen. Til slutt kan man også nevne at den generelle omtalen av Nettet kommune har endret seg siden omorganiseringen fant sted. I tiden før omorganiseringen hadde kommunen et relativt høyt konfliktnivå, man hadde et høyt sykefravær, og oppslag i media var i stor grad av en negativ art. Dette har endret seg, da oppslag i media i den senere tid har vært av en meget positiv art, og kommunen har også mottatt flere utmerkelser for den positive utviklingen.

Samlet sett vil disse faktorene sannsynlig også påvirke de ansattes evaluering av organisasjonen. Poenget her er å påpeke at årsakssammenhenger i samfunnsvitenskap er i motsetning til naturvitenskapen stokastisk. Det er med andre ord umulig å isolere den uavhengige variabelen formell struktur fra andre variabler. Det betyr ikke at en ikke kan sannsynliggjøre betydningen av denne, og dette har vært utgangspunktet for analysen og konklusjonene som har blitt trukket i denne oppgaven.

Litteraturliste

- Agenda Kaupang. (2010). *Erfaringer med flat struktur*. Høvik: Agenda Kaupang.
- Amdam, J. og Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Arbeidsdepartementet. (2010). *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. NOU 2010:1. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Argyris, C. og Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Berg, M.E. (2008). Superledelse: Å lede medarbeidere til å lede seg selv. I: Skogstad, A. og Einarsen, S. (red). *Ledelse på godt og vondt* (125-146). Bergen: Fagbokforlaget.
- Brown, A. (1995). *Organizational Culture*. London: Financial Times Management.
- Busch, T., Vanebo, J.O. og Klausen, K.K. (red). (2001). *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, O. (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3.utg. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Christensen, T.C., Lie, A. og Lægreid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Center? I: Christensen, T.C. og Lægreid, P. (red). *Transcending New Public Management: The transformation of ideas and practice* (17-41). London: Ashgate.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Lægreid, P. og Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, C., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Clegg, S., Kornberger, M. og Pitsis, T. (2008). *Managing & Organizations*. 2nded. London: Sage Publications.
- Collins, A.T. og Porras, J.I. (1994). *Built to Last. Successful Habits of Visionary Companies*. New York: Harper Business.
- Gjerde, I., Kjersem, E., Rønhovde, L. og Aarseth, T. (2007). *Mellom frihet og distanse. Evaluering av ny organisasjonsform i Fræna kommune*. Molde: Møreforskning Molde AS.
- Grydeland, T. og Myrstad, A.K. (2007). Vi valgte oss Nettet. Bacheloroppgave, Høgskolen i Molde.
- Grønmo, S. (2007). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hackman, J.R. og Oldham, G.R. (1980). *Work redesign*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (2001): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hatch, M.J. og Cunliffe, A.L. (2006). *Organizational Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. 2nded. Oxford: Oxford University Press.
- Helland, K.E. (2002). *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Heywood, A. (2003). *Political Ideologies*. 3^dEd. New York: Palgrave MacMillian.
- Hoel, I. (2006). *Flate organisasjoner: studie av en to-nivå modell i en kommune*. Masteroppgave, Norges Handelshøyskole.
- Hovik, S. og Stigen, I. M. (2008). *Kommunal organisering 2008*. Oslo: Norsk institutt for by og regionforskning.

- Jacobsen, D.I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 2. Utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karasek, R.A. og Theorell, T. (1990). *Healty work: Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Harper Collins.
- Karlsen, E. (2000): *Strategier for ansvarliggjøring/ myndiggjøring i kommunene. Empowerment i norske kommuner*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (1996). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. NOU: 2005:06. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Lindström, A. (2003). *Kommunesystem i Europa*. 2.utg. Stockholm: Liber AB.
- Lorentzen, H. (2004). *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualisme*. Oslo: Pax Forlag.
- Merton, R. K. (1973). *The Sociology of Science – Theoretical and Empirical Investigations*. London: The University of Chicago Press.

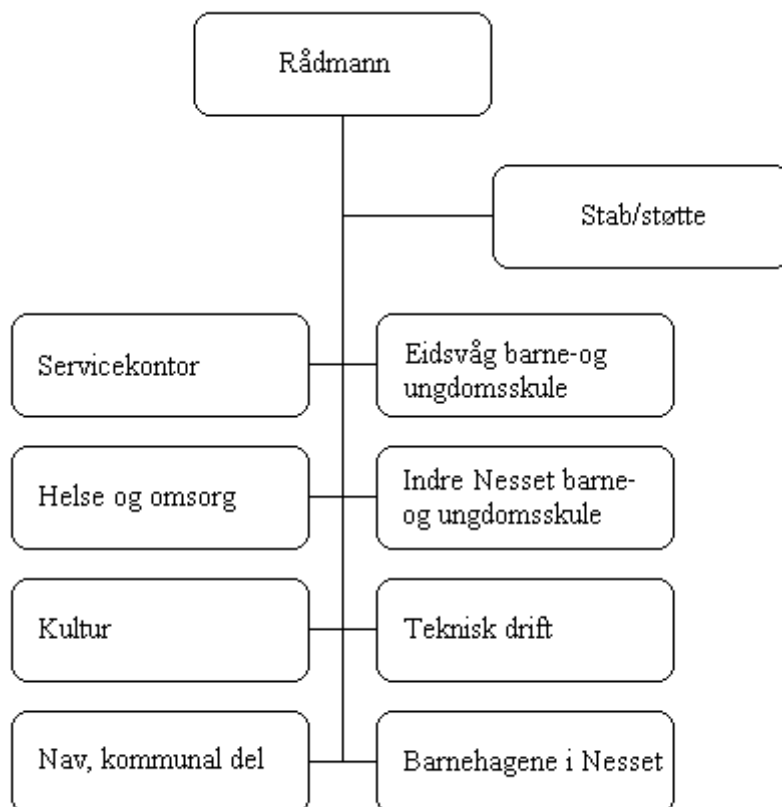
- Michelsen, S., Ramsdal, H. og Aarseth, T. (2002). Kommunal organisering og posisjonering av profesjonane. I: Bukve, O. og Offerdal, A. (red). *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring* (169-184). Oslo: Det Norske Samlaget.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management*. London: Collier Macmillan.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives. Designing effective organisations*. New York: Prentice-Hall
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. London: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1981). Organization design: Fashion or Fit. *Harvard Business Review*, 88 (1): 108-116.
- Moland, L.E. og Bogen, H. (2001). *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Fafo-rapport, nr 351. Oslo: Fafo-rapport.
- Olsen, R. (2009). *To og et halvt nivå modellen. Hvordan har Sogndalen kommune oversatt superstandarden tonivåmodellen?* Masteroppgave, Universitetet i Agder.
- Neset Kommune. [Online] (2010a). *Informasjon om de politiske partier i Neset*. Hentet november, 22, 2010, fra URL:
<http://www.neset.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=9&AIId=120&back=1&MIId2=38>
- Neset Kommune. [Online] (2010b). *Kort om Neset kommune*. Hentet november 22, 2010, fra URL:
<http://www.neset.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=6&AIId=487&back=1>
- Neset kommune. [Online] (2009a). *Reglement for folkevalgte organer og Reglement for delegasjon*. Hentet november, 22,2010 fra URL:
<http://www.neset.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=47&FilId=916>

- Nesset kommune. (2009b). *Årsrapport 2009*. Molde: EKH.
- Olaussen, Å. (2004). *To-nivå kommuner. Fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*. Avdeling for utredning, Utdanningsforbundet, rapport nr 3. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Opedal, S., Stigen, I.M. og Laudal, T. (2002). *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pettersen, P.A. og Rose, L.E. (1997). Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I: Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten* (91-124). Oslo: Tano Aschehoug.
- Politt, C., van Thiel, S., og Homburg, V. (eds.) (2007). *New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives*. Palgrave Macmillian: New York.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, L.E. (2005). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I: Baldersheim, H. og Rose, L.E. (red). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiv på lokalpolitikk og organisering* (53-81). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønhovde, L., Berge, D. M., Gjerde, I. og Aarseth, T. (2006). *Og bedre har det blitt – En evaluering av Eide kommune fire år etter omorganiseringa*. Molde: Møreforskning Molde AS.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shafritz, J.M., Ott, J.S. og Jang, Y.S. (2005). *Classics of organization theory*. 6th ed. U.S.A: Thomson Wadsworth.

- Spector, P.E. (1997). *Job satisfaction. Application, assessment, causes & consequences*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Strand, T. (2008). Å lede er å bruke makt. I: Skogstad, A. & Einarsen, S. (red). *Ledelse på godt og vondt* (195-211). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, W.I. og Thomas, D.S. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: Knopf.
- Torsteinsen, H. (2006) *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: instrument, symbol eller maktmiddel?* Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap.
- Torsteinsen, H. (red.). (2011). *Resultatkommunen. Reformen og resultater*. (Under utgivelse). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tovsen, M. (red.). (2003). *Flat struktur- er det veien å gå?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Trygstad, S.C. (2004). *Fra rettigheter til nytte? – Det kommunale bedriftsdemokratiet møter NPM*. Trondheim: NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Vabo, S. I. og Stigen, I.M. (2004). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske organisasjonsstudier*, 6 (1): 48-88.
- Weber, M. (2003). *Makt og byråkrati*. 3 utg. Trondheim: Gyldendal.
- Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aarseth, T., Berge, D. M., Gjerde, I., Husby, S. og Rønhovde, L. (2003). *Flat Struktur i en liten kommune – Evaluering av ny organisasjonsstruktur i Eide kommune*. Molde: Møreforskning Molde AS.

Vedlegg 1

Organisasjonsstrukturen i Nesset kommune



Vedlegg 2

Spørreskjema til ansatte i Nesset kommune 2010

(I absolutte tall)

1. Kjønn: 30 Mann 145 Kvinne 7 Uoppgitt

2. Alder: Under 30 år=14 30-39=28 40-49=53 50-59=55 60+=22 Uoppgitt=10

3. Hvor stor stillingsandel har du, ca: 1-25= 3 26-50=24 51-75=32 76-100=110 Uoppgitt= 13

4. Hvilken stilling/funksjon har du: 17 Lederstilling 21 Mellomleder 138 Medarbeider 6 Uoppgitt

5. Antall år ansatt i Nesset kommune: 1-10=51 11-20=63 21-30=42 31-40=9 Uoppgitt 17

6. I hvilket område jobber du i?

11 Rådmann og stabsledere

6 Servicekontor

21 Eidsvåg barne- og ungdomsskole

76 Helse og omsorg

22 Indre Nesset barne- og ungdomsskole

2 NAV, kommunal del

9 Teknisk drift

4 Kultur

23 Barnehagene i Nesset

8 Uoppgitt

(I gyldig prosent, avrundet)

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

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
jeg har et meningsfullt arbeid	0	0	15	85	0
jeg har passe ansvar i min stilling	1	4	30	64	1
mitt ansvarsområde er klart definert	3	13	34	49	1
min kompetanse er godt tilpasset arbeidsoppgavene	0	5	46	49	0
jeg får dekket mine behov for etter-/ videreutdanning	8	24	38	23	7
min kompetanse blir verdsatt av arbeidsgiver	5	10	32	52	2
jeg har utviklingsmuligheter i arbeidet	4	12	41	40	3
jeg har stor frihet i hvordan jeg utfører mine arbeidsoppgaver	1	7	40	52	1
jeg har fått økt ansvar i min stilling i løpet av de siste tre årene	12	16	27	34	11

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

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
samarbeidsforholdene på arbeidsplassen er gode	1	12	38	49	1
lederfunksjonen blir godt ivaretatt	5	13	38	41	3
jeg får god oppfølging i arbeidssituasjonen	5	13	47	34	1
vi har gode rutiner for å håndtere eventuelle konflikter på arbeidsplassen	11	24	41	19	5
rammebetingelsene er lagt til rette for at jeg skal kunne gjøre en kvalitativt god jobb	5	21	44	30	1
jeg trives godt på arbeidsplassen	0	7	26	67	0
jeg har innflytelse på egen arbeidssituasjon	0	8	38	52	2
samspillet med arbeidstakerorganisasjonene fungerer godt på min arbeidsplass	2	7	41	37	13
forhold knyttet til arbeidsmiljøet har bedret seg i løpet av de tre siste årene	9	14	31	28	18

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

Jeg opplever at..	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
brukerne har reell innflytelse på tjenesteutforming innen mitt arbeidsfelt	3	16	49	15	17
det er sjelden problemer med å ivareta/imøtekomme brukernes ønsker	5	12	49	24	10
brukerne får god informasjon om tjenestetilbudet på mitt arbeidsfelt	2	13	40	32	14
det blir tatt et helhetlig ansvar i møte med brukerne	1	11	37	39	12
kommunen klarer godt å gi et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov	5	16	47	13	20
forhold knyttet til brukertilpasning har bedret seg i løpet av de tre siste årene	4	13	32	22	29
mer samarbeid med andre kommuner ville bidratt til bedret kvalitet på tjenestetilbud	3	9	38	23	27

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

Jeg opplever at...	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ikke relevant/ ingen mening
informasjonsutvekslingen mellom ansatte på min arbeidsplass fungerer godt	1	16	48	34	1
informasjonsutveksling mellom leder og ansatte på min arbeidsplass fungerer godt	3	13	46	36	2
informasjonsutveksling mellom min arbeidsplass og andre deler av kommunens virksomhet fungerer godt	6	31	46	8	10
samarbeidet med andre relevante områder/resultatenheter i kommunen fungerer godt	3	20	46	12	19
politikere i Nesset kommune har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt	20	41	31	2	6
administrativ toppledelse har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt	18	27	38	9	8
nærmeste overordnede har tilstrekkelig kjennskap til det som skjer på mitt arbeidsfelt	3	7	34	55	1
beslutningsprosessene framstår totalt sett som velorganiserte	6	17	44	21	12

11. Hvordan opplever du at følgende forhold fungerer innen den enheten du arbeider, pr. dags dato?	Meget godt	Godt	Dårlig	Svært dårlig	Ingen mening
Økonomistyring	24	52	7	1	16
Ressursutnytting	15	57	17	1	10
Målorientering (Arbeider dere i organisasjonen mot å nå overordnede mål).	13	56	17	1	13
Brukertilpasning	13	61	12	0	14
Samordning internt i din enhet	14	65	14	1	8
Samordning med andre enheter i kommunen	3	42	28	1	26
Kontroll av resultater (Resultatoppgjørelse).	5	51	18	2	24
Politisk styring	2	39	19	2	38
Ledelsesfunksjon	19	54	16	2	9
Kvalitet på tjenestene	16	73	7	1	3
Tilfredsstillende omfang på tjenestene	11	65	12	1	11
Ansvarliggjøring av ansatte	19	60	12	1	7
Ansattes medbestemmelse	15	62	18	0	5
Oppfylging av lovpålagte krav	18	59	9	0	14
Omstillingsevne	17	59	11	0	13
Ansattes arbeidsmiljø	23	62	11	2	2
Relasjon til kommunens administrative ledelse (rådmann og stabsledere).	10	47	20	5	18
Helhetlig styring	11	55	13	1	20
Langsiktig samfunnsutvikling	6	42	16	2	35
Lojalitet til arbeidsplassen	27	64	4	2	3
Informasjon til de ansatte	13	65	15	1	6
Forutsigbarhet	10	54	15	4	17
Samarbeid med andre kommuner	2	32	16	2	47

12. Pek på de mest positive forholdene med dagens organisering av kommunen:

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

14. Hvordan mener du Nesset kommune som organisasjon bør videreutvikle seg for å bli bedre?

15. Hva mener du skal til for å opprettholde et lavt sykefravær i kommunen?

Vedlegg 3

Intervjuguide hovedtillitsvalgte

Bakgrunnsinformasjon

- Informanten sin stilling
- Antall år i kommunen
- Antall år som tillitsvalgt
- Hvor mange er du hovedtillitsvalgt for i Nesset kommune?

Ansvarliggjøring

- Et av målene med omorganisering til flat struktur kan sies å være ansvarliggjøring av ansatte. Hva legger du i et slikt mål?
- Hvordan vil du beskrive utviklingen i kommunen med tanke på overføring av ansvar og oppgaver fra enhetsleder til medarbeiderne?
- Over 60 % av de som deltok i undersøkelsen svarte at de hadde fått økt ansvar i sin stilling over de tre siste årene. Rent praktisk, hvilken betydning har dette for de ansatte? (Engasjement/belastning o.l)
 - Er det bra/problematisk?
 - Har det blitt mer fritt? På hvilken måte?
 - Kan en i større grad fatte beslutninger nede i organisasjonen?
 - Har dette ført til at man har fått en mer fleksibel kommuneorganisasjon?
- Hva slags ansvarsområder og type oppgaver har de ansatte fått?
 - Hvordan har overføringen av disse skjedd? Formelle/uformelle ordninger. Opplæring.
- Hvem, eller hvilke grupperinger har fått mer ansvar/ flere oppgaver? (For eksempel faglærte/ufaglærte)
- Hvem har størst fordel av den delegeringen som har skjedd?
- Hvem kan denne delegeringen være et problem for?
- Vil ansatte ha mer eller mindre ansvar? Hva tror du grunnen til dette er?
- Tror du de ansatte vil bevare dagens organisasjonsform og grad av ansvar, eller er det noen som ønsker seg tilbake til sektormodellen?

Kompetanse

- Hva er utfordringene sett fra de ansattes side i forhold til å få brukt egen kompetanse?
 - Hva er utfordringene i forhold til å utvikle denne kompetansen?
- Hvem har størst mulighet til å bruke og utvikle egen kompetanse?
 - Hvem har minst mulighet til dette?
- Undersøkelsen viser at ansatte i samtlige enheter i større grad nå enn i 2007 svarer at deres kompetanse verdsettes av arbeidsgiver. Hva tror du er grunnen til denne utviklingen?
- Samtidig ser man at ansatte i alle enhetene uttrykker et større behov nå enn i 2007 for å heve kompetansenivået. Har du noen forklaring på dette?

Ledelse

- Slik kommunen nå er organisert har resultatenhetslederne mer myndighet og flere oppgaver enn de hadde før. Hva har dette i praksis å si for de ansatte?
(Positivt/Problematisk)
- Har økt ansvarliggjøring blant medarbeidere endret forholdet mellom ledere og medarbeidere? Hvordan?
- Hvilke utfordringer får enhetsleder når ansatte får mer ansvar?

Lite variasjon mellom stillingsnivå

- Undersøkelsen viser at det er flere ledere og mellomledere enn medarbeidere som har fått mer ansvar, men ansatte i begge disse grupperingene svarer at de i stor grad er fornøyd med ansvarliggjøring i sin enhet. Hvorfor tror du det er slik?

Variasjon mellom resultatenheter

- Undersøkelsene viste et skille mellom hvordan ansatte i de ulike resultatenheterne vurderte ansvarliggjøring, for eksempel mellom skolene og helse og omsorg, der skolene var mer positive. Har du noen forklaring på dette skillet?

Avslutning

- Opplever du at de du er tillitsvalgt for generelt sett er fornøyd med måten kommunen er organisert på nå i dag?

- Hvordan vil du beskrive utvikling av deres holdning til kommunens organisasjonsform?
- Har du noen tanker om hvorvidt rollen som tillitsvalgt har blitt annerledes? På hvilken måte?

Vedlegg 4

Intervjuguide ansatte

Bakgrunnsinformasjon

- Informanten sin stilling
- Antall år i kommunen

Ansvarliggjøring

- Et av målene med omorganisering til flat struktur kan sies å være ansvarliggjøring av ansatte. Hva legger du i et slikt mål?
- Hvordan vil du beskrive utviklingen i din enhet/avdeling med tanke på overføring av ansvar og oppgaver fra enhetsleder til medarbeiderne?
- Over 60 % av de som deltok i undersøkelsen svarte at de hadde fått økt ansvar i sin stilling over de tre siste årene. Rent praktisk, hvilken betydning har dette for de ansatte i din enhet/avdeling? (Engasjement/belastning o.l)
 - Er det bra/problematisk?
 - Har det blitt mer fritt? På hvilken måte?
 - Kan dere i større grad fatte beslutninger nede i organisasjonen?
 - Har dette ført til at enheten du jobber i er mer fleksibel?
- Hva slags ansvarsområder og type oppgaver har de ansatte fått?
 - Hvordan har overføringen av disse skjedd? Formelle/uformelle ordninger. Opplæring.
- Hvem, eller hvilke grupperinger har fått mer ansvar/ flere oppgaver? (For eksempel faglærte/ufaglærte)
- Hvem har størst fordel av den delegeringen som har skjedd?
- Hvem kan denne delegeringen være et problem for?
- Vil de ansatte ha mer eller mindre ansvar? Hva tror du grunnen til dette er?
- Tror du de ansatte vil bevare dagens organisasjonsform og grad av ansvar, eller er det noen som ønsker seg tilbake til sektormodellen?

Kompetanse

- Hva er utfordringene sett fra de ansattes side i forhold til å få brukt egen kompetanse?
 - Hva er utfordringene i forhold til å utvikle denne kompetansen?
- Hvem har størst mulighet til å bruke og utvikle egen kompetanse?
 - Hvem har minst mulighet til dette?
- Undersøkelsen viser at ansatte i større grad nå enn i 2007 svarer at deres kompetanse verdsettes av arbeidsgiver. Hva tror du er grunnen til denne utviklingen?
- Samtidig ser man at ansatte uttrykker et større behov nå enn i 2007 for å heve kompetansenivået. Har du noen forklaring på dette?

Ledelse

- Slik kommunen nå er organisert har enhetsleder mer myndighet og flere oppgaver enn før. Hva har dette i praksis å si for de ansatte? (Positivt/Problematisk)
- Har økt ansvarliggjøring blant medarbeidere endret forholdet mellom ledere og medarbeidere? Hvordan?
- Hvilke utfordringer får enhetsleder når ansatte får mer ansvar?

Lite variasjon mellom stillingsnivå

- Undersøkelsen viser at det er flere ledere og mellomledere enn medarbeidere som har fått mer ansvar, men ansatte i begge disse grupperingene svarer at de i stor grad er fornøyd med ansvarliggjøring i sin enhet. Hvorfor tror du det er slik?

Avslutning

- Opplever du at ansatte generelt sett er fornøyd med måten kommunen er organisert på nå i dag?
- Hvordan vil du beskrive utvikling av deres holdning til kommunens organisasjonsform?

Vedlegg 5

Tabeller

Tabell 4.1.2 Resultatenhet mot ressursutnyttning. Prosent.

	Meget godt	Godt	Dårlig	Svært dårlig	Ingen mening	Sum	Antall
Rådmann og stabsledere	20	80	0	0	0	100 %	10
Servicekontoret	33	67	0	0	0	100 %	(6)
Helse og omsorg	7	60	24	0	9	100 %	71
Indre Nesset barne- og ungdomsskule	52	33	0	0	14	100 %	21
Barnehagene i Nesset	13	61	4	4	17	100 %	23

Tabell 4.2.2 Hvorvidt de ansatte opplever stor frihet i hvordan de utfører sine arbeidsoppgaver. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Gyldig %
Helt uenig	1 (4)
Delvis uenig	7 (7)
Delvis enig	40 (40)
Helt enig	52 (48)
Ingen mening	1 (0)
Sum	100 %
Antall	178 (192)

Tabell 4.2.3 Stillingsnivå mot frihet til å utføre arbeidsoppgaver. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere
Helt uenig	0 (3)	1 (4)
Devis uenig	3 (3)	7(8)
Delvis enig	27 (39)	44 (41)
Helt enig	70 (55)	47 (46)
Ingen mening	0 (0)	1 (0)
Sum	100 %	100 %
Antall	37 (33)	138 (145)

Tabell 4.2.5 Resultatenhet mot frihet til å utføre arbeidsoppgavene. Prosent.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ingen mening	Sum	Antall
Helse og omsorg	1	11	54	34	0	100 %	76
Indre Nesset barne- og ungdomsskule	0	0	18	81	0	100 %	22

Tabell 4.2.6 Ansattes opplevelse av at de har fått økt ansvar over de tre siste årene. Prosent.

	Gyldig %
Helt uenig	12
Delvis uenig	16
Delvis enig	27
Helt enig	34
Ingen mening	11
Sum	100 %
Antall	178

Tabell 4.2.7 Stillingsnivå mot økt ansvar. Prosent.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere
Helt uenig	8	13
Devis uenig	8	18
Delvis enig	32	26
Helt enig	50	29
Ingen mening	3	14
Sum	100 %	100 %
Antall	38	137

Tabell 4.2.8 Kjønn mot økt ansvar. Prosent.

	Mann	Kvinne
Helt uenig	10	12
Delvis uenig	17	17
Delvis enig	27	26
Helt enig	33	34
Ingen mening	13	11
Sum	100 %	100 %
Antall	30	144

Tabell 4.2.9 Alder mot økt ansvar. Prosent.

	Under 30	30-39	40-49	50-59	60 +
Helt uenig	7	4	13	11	14
Delvis uenig	0	14	13	24	19
Delvis enig	14	25	26	29	33
Helt enig	50	43	38	29	24
Ingen mening	29	14	9	7	10
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antall	14	28	53	55	21

Tabell 4.2.11 Stillingsprosent mot økt ansvar. Prosent.

	27-50 %	51-74 %	75-100 %
Helt uenig	21	27	8
Delvis uenig	25	18	15
Delvis enig	13	18	30
Helt enig	25	32	38
Ingen mening	17	4	9
Sum	100 %	100 %	100 %
Antall	24	22	120

Tabell 4.2.12. Ansattes opplevelse av
Hvordan ansvarliggjøring av ansatte
Fungerer. Prosent.

	Gyldig %
Meget godt	19
Godt	60
Dårlig	12
Svært dårlig	1
Ingen mening	7
Sum	100 %
Antall	176

Tabell 4.2.13 Ansattes opplevelse av hvordan
ansattes medbestemmelse fungerer. Prosent.

	Gyldig %
Meget godt	14
Godt	62
Dårlig	18
Svært dårlig	0
Ingen mening	5
Sum	100 %
Antall	175

Tabell 4.2.16 Alder mot ansvarliggjøring av ansatte. Prosent.

	Under 30	30-39	40-49	50-59	60 +
Meget godt	7	14	20	22	33
Godt	57	71	55	57	67
Dårlig	21	11	12	13	0
Svært dårlig	7	4	0	0	0
Ingen mening	7	0	12	7	0
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antall	14	28	49	54	21

Tabell 4.2.17 Resultatenhet mot ansvarliggjøring av ansatte. Prosent.

	Meget godt	Godt	Dårlig	Svært dårlig	Ingen mening	Sum	Antall
Rådmann og stabsledere	50	50	0	0	0	100 %	10
Servicekontoret	50	50	0	0	0	100 %	(6)
Helse og omsorg	14	56	19	3	8	100 %	72
Indre Nesset barne- og ungdomsskule	38	52	5	0	5	100 %	21
Barnehagene i Nesset	17	65	0	0	17	100 %	23

Tabell 4.2.18 Resultatenhet mot ansattes medbestemmelse. Prosent.

	Meget godt	Godt	Dårlig	Svært dårlig	Ingen mening	Sum	Antall
Rådmann og stabsledere	20	80	0	0	0	100 %	10
Servicekontoret	33	50	0	0	16	100 %	(6)
Helse og omsorg	11	51	32	0	7	100 %	73
Indre Nesset barne- og ungdomsskule	38	52	5	0	5	100 %	21
Barnehagene i Nesset	14	77	5	0	5	100 %	22

Tabell 4.2.19 Stillingsnivå mot innflytelse på egen arbeidssituasjon. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere
Helt uenig	0(0)	0(2)
Delvis uenig	5(0)	8(9)
Delvis enig	37(33)	39(51)
Helt enig	58(67)	51(35)
Ingen mening	0(0)	2(3)
Sum	100 %	100 %
Antall	38(33)	136(145)

Tabell 4.2.20 Stillingsnivå mot verdsatt kompetanse. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere
Helt uenig	3(3)	5(17)
Delvis uenig	5(21)	11(21)
Delvis enig	40(44)	29(36)
Helt enig	53(29)	52(17)
Ingen mening	0(3)	3(10)
Sum	100 %	100 %
Antall	38(34)	135(145)

Tabell 4.2.21 Resultatenhet mot verdsatt kompetanse. Prosent. Tall i parentes 2007⁵.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ingen mening	Sum	Antall
Rådmann og stabsledere	0(0)	0(40)	36(40)	55(13)	9(7)	100 %	11(15)
Servicekontoret	0(0)	0(20)	17(60)	83(20)	0(0)	100 %	6(5)
Indre Nesset barne-og ungdomsskule	0(14)	0(9)	27(48)	68(22)	5(9)	100 %	11(23)
Barnehagene i Nesset	0(13)	0(0)	17(52)	82(17)	0(17)	100 %	23(23)

Tabell 4.3.22 Dekt behov for etter/videreutdanning. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Gyldig %
Helt uenig	8(6)
Delvis uenig	24(10)
Delvis enig	38(34)
Helt enig	23(45)
Ingen mening	7(5)
Sum	100 %
Antall	176(194)

Tabell 4.2.23 Stillingsnivå mot dekt behov for etter-/videreutdanning. Prosent. Tall i parentes fra 2007.

	Ledere og avdelingsledere	Medarbeidere
Helt uenig	5(2)	9(6)
Delvis uenig	8(6)	29(11)
Delvis enig	55(29)	33(35)
Helt enig	31(62)	21(42)
Ingen mening	0(0)	9(6)
Sum	100 %	100 %
Antall	38(34)	135(147)

⁵ I de tilfellene tabellene viser til data fra 2007 samt at de inneholder verdiklasser under 10, vil kun førstnevnte føres i parentes.

Tabell 4.2.24 Resultatenhet mot dekt behov for etter/videreutdanning. Prosent. Tall i parentes 2007.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Ingen mening	Sum	Antall
Rådmann og stabsledere	0(0)	9(13)	46(27)	36(53)	9(7)	100 %	11(15)
Servicekontoret	0(0)	17(0)	33(50)	50(50)	0(0)	100 %	6(6)
Helse og omsorg	9(9)	32(13)	36(37)	17(37)	5(5)	100 %	75(82)
Indre Nettet barne-og ungdomsskule	0(4)	19(0)	38(30)	33(65)	10(0)	100 %	21(23)
Barnehagene i Nettet	0(4)	23(4)	50(30)	14(61)	14(0)	100 %	22(23)

Tabell 5.4.1 Resultatenheten helse og omsorg mot informasjon til de ansatte. Prosent.

	Helse og omsorg
Meget godt	6
Godt	62
Dårlig	26
Svært dårlig	3
Ingen mening	4
Sum	100 %
Antall	73