

6

Kommunal organisering i møtet med samhandlingsreforma

LARS RØNHOVDE

SAMANDRAG Samhandlingsreforma har eit svakt reformdesign, noko som inneber at det kan vera ulike tilpassingar til reforma basert på ulike lokale forhold. I dette kapittelet spør vi om den administrative og politiske organiseringa i kommunane har noko å seia for korleis kommunane møter og løyser intensjonane i reforma på. Kapittelet er basert på telefonintervju på leiingsnivå i 36 kommunar, og 31 kvalitative intervju frå seks casekommunar.

ABSTRACT The Coordination Reform has a weak reform design, which means that there can be different adaptations to the reform based on local differences. This article is asking if different administrative and political organizing influences how different municipalities meet and solve the intentions related to the reform. The chapter is based on phone interviews at management level in 36 municipalities as well as 31 qualitative interviews from six case municipalities.

NØKKELORD kommunal organisering | samhandlingsreforma | reformdesign | organisasjonslæring

INNLEIING

Kommunane er viktige iverksettarar av statleg politikk. Dette gjeld ikkje minst innanfor sentrale velferdssektorar som helse, omsorg og skule.

Vi vil i dette kapittelet sjå på om ulik kommunal organisering har konsekvensar for måten kommunane møter og handterer store statlege sektorreformer på. Heilt konkret vil vi sjå på samhandlingsreforma i helsevesenet, som er ei svært omfattande reform der det er forventa at kommunane spelar ei aktiv og sentral rolle.

Samhandlingsreforma er ei reform som tar sikte på å skapa eit meir heilskapleg og samanhengande system av helsetenester, først og fremst basert på betre sam-

handling mellom spesialisthelsetenesta og kommunehelsetenesta. Reforma stiller større krav til kommunane og kommunehelsetenestene ved at kommunane no blir tillagt fleire og meir krevjande oppgåver. Den stiller også krav til betre intern samhandling i den enkelte kommunen.

REFORMDESIGN OG KOMMUNAL ORGANISERING

Når vi snakkar om reformdesign, tenkjer vi på korleis staten går fram for å realisera eit tiltak eller ei reform med tanke på verkemiddel og organisatoriske løysingar. Her ser vi at det har skjedd ei endring over tid ved at statlege reformer i dag har eit svakare reformdesign enn tidlegare (Ramsdal et al., 2002). Samhandlingsreforma er tidstypisk for korleis statlege reformer overfor kommunane blir gjennomført i våre dagar, ved at den legg opp til at kommunane skal ha stor fridom med omsyn til val av organisering og praktiske løysingar. Det tyder at det kan finnast ulike løysingar relatert til intensjonane i reforma, avhengig av lokale forhold og ulike tolkingar av reformkonseptet. Dette kan vi kalla eit svakt reformdesign.

Reforma legg altså opp til stor grad av kreativitet og lokal tilpassing i gjennomføringa, noko som også inneber stor grad av tolking av reforma og dei intensjonane som ligg bak den. Vi får ein kombinasjon av fortolking og organisatorisk fleksibilitet. Dette gjer det ekstra interessant å sjå på kva verknader den lokale kommunale konteksten har på desse prosessane. I dette tilfellet vil vi særleg sjå på om det er skilnader mellom kommunar avhengig av korleis dei organiserer seg administrativt eller politisk (Rønhovde, 2012a).

Noko av bakgrunnen for dei endringane som har skjedd innan den kommunale organiseringa dei siste 20 åra, er relatert til eit forsøk på å svekka profesjonane si stilling ved å bygga ned dei sterke sektoradministrasjonane i kommunane og dei vertikale sektorkoplingane mellom stat og kommune der sterke faggrupper har dominert på alle nivå. Frå å vera berarar av viktige velferdsreformer blei profesjonane etter kvart oppfatta som eit styringsproblem (Ramsdal et al., 2002). Bakgrunnen for endringane, slik det kjem til uttrykk i intensjonane bak den nye kommunelova som vi fekk i 1992, er at ein skal styrka og vitalisera det lokale sjølvstyret, m.a. ved å svekka sektortenkninga både på det politiske og administrative området (Bukve og Offerdal, 2002). Dette førte i mange kommunar til at ein bygde ned eller fjerna sektoradministrasjonane, medan rådmannsadministrasjonen blei styrkt. Enkelt kan vi seia det slik at fagstyring basert på sterke sektorar i større grad blei avløyst av mål- og resultatstyring. Sektorstyringa skulle bli avløyst av ei heilskapleg tenking basert på lokale val og føresetnader. Den politiske og admi-

nistrative organiseringa inngår som eit sentralt element her. Politikarane skulle bort frå sektorane og prosessane og i større grad ha fokus på målformulering og resultatevaluering. Bak dette ligg det også ei oppfatning om at sektorstyring lett skaper grunnlag for sektorforsvarar blant politikarane. Sektorpolitikaren må erstattast av heilskapspolitikaren, også kalla generalisten (Aarseth, 2012, Offerdal og Ringkjøb, 2002). Utviklinga av den politiske organiseringa i kommunane etter endringane i kommuneloven kan illustrerast med tabellen under.

TABELL 6.1: POLITISK ORGANISERING I NORSKE KOMMUNAR I PERIODEN 1992–2008. PROSENT (N = 321–434)

	1992	1996	2000	2004	2008
Hovudutval	84	24	13	4	3
Andre sektorstyrer	13	51	59	35	34
Funksjonsmodell	3	23	26	36	35
Ingen utval	0	2	2	15	15
Anna	0	0	2	10	13
Kjelde: Organisasjonsdatabasen/NIBR (her henta frå Aarseth 2012).					

Som vi ser av tabellen, er dei politiske hovudutvala etter kvart nesten heilt fråverande, men nokre kommunar har erstatta desse med andre typar sektorstyrer. Det er likevel slik at dei fleste no ikkje har noka politisk sektororganisering.

Den administrative organiseringa følgde mykje av det same sporet ved at mange kommunar etablerte ein såkalla flat struktur med berre to nivå, eitt strategisk og administrativt leiarnivå og eitt resultatnivå knytt til den operative verksemda. Det vanlege var då at den enkelte skule, barnehage eller pleieinstitusjon vart egne resultateiningar.

Fleire kommunar held likevel fast ved ei eller anna form for sektororganisering også administrativt, og i enkelte kommunar ser vi at sektornivået er på veg tilbake ved at ein slår saman fleire einingar innan ein sektor med ein felles leiar (Olsen og Torsteinsen, 2012). Mange av dei kommunane der sektornivået er på veg tilbake, og som altså har ei slags hybrid organisering, omtalar sjølv strukturen som flat, medan dei i realiteten fungerer meir som ein sektororganisert kommune med tre nivå.

Dermed har vi etter kvart fått fleire former for organisering av kommunane, men vi kan likevel seia at det fortsatt er to hovudformer for organisering, nemleg flat struktur, og sektorbasert organisering. Spørsmålet vi kan stilla, er om den

hybride organisasjonsforma er på frammarsj, t.d. for å sikra ei betre løysing på store samfunnsoppgåver gjennom betre samarbeid og koordinering.

ORGANISASJONSFORMER, NYTENKING OG LÆRING

Dei organisasjonsendringane mange kommunar har gjennomført dei siste 20 åra, har hatt som siktemål å få til ein meir kostnadseffektiv tenesteproduksjon. Det hentar i stor grad sin inspirasjon frå marknadsbasert verksemd ved at ein skaper ein intern kvasimarknad der den enkelte resultatetininga aukar innteninga si ved å realisera resultatmål slik desse kjem til uttrykk i ulike resultatindikatorar (Rønhovde, 2012c). Ideologien bak desse reformene kan plasserast innanfor det som i faglitteraturen blir omtala som New Public Management (Hood, 1991). Samhandlingsreforma bryt litt med dette. Det dreiar seg for det første om nytenking og endring. Ein skal ikkje berre produsera, ein skal også vera innovativ og strategisk. Dessutan representerer reforma eit slags brot med det som har blitt oppfatta som tradisjonell marknadsideologi, ved at ein er meir fokusert på samhandling og kommunikasjon mellom ulike einingar, enn på konkurranse. Dette gjeld både mellom helsetenestene på ulike nivå, og internt i den enkelte kommune. Slik sett kan ein kanskje seia at det her dreiar seg om ei reform som ligg nærmare det som m.a. har blitt karakterisert som Networked Community Governance (Stoker, 2011). Her er ein meir oppteken av gjensidig avhengigheit, tilpassing og samarbeid.

Vi har to typar spaning ein må forholde seg til i forhold til reforma. For det første spaninga mellom produksjon og innovasjon. Den andre er spaninga mellom marknadsanalog konkurranseideologi og samarbeid, samordning og koordinering.

KUNNSKAPSUTVIKLING OG LÆRING I ORGANISASJONAR

Hovudfokuset innan den tenkinga som ligg bak det vi kan kalla tradisjonell New Public Management, er retta mot effektiv drift. Dersom ein blir for mykje fokusert på effektiv drift og produksjon, kan ein ifølge March gå i suksessfella (March, 1999). Ein blir for fokusert på effektiv drift og i for liten grad oppteken av endringar og nytenking. Sjølv om dette er noko som kan vera spesielt utfordrande for marknadsbaserte verksemder, der for stort fokus på produksjon i verste fall kan føra til nedlegging og avviking av verksemda, er dette noko som også kan vera eit problem innan offentleg verksemd. Her dreiar det seg om å løysa viktige samfunnsmessige problem eller realisera viktige målsetjingar på ein god og effektiv

måte. I dette tilfellet står vi overfor ei stor nasjonal reform som uansett vil måtta tvinga kommunane til nytenking. Ifølge March (1999) vil det alltid vera ein utfordring for organisasjonar å balansera behova for effektiv produksjon og innovasjon og nytenking på ein god måte.

Ei flat organisering basert på ein marknadsanalog ideologi, der hovudfokus ligg på kostnadseffektiv tenesteproduksjon innan dei enkelte resultateiningane, kan kanskje føra til at ein i for liten grad er fokusert på samhandling, informasjonsflyt og kunnskapsdeling, både internt i eigen organisasjon og inter-organisatorisk.

Spørsmålet vi kan stilla, er om det finst måtar å organisera verksemda på som sameiner behova for effektiv produksjon og nytenking på ein god måte. Ei tilnærming for å balansera dette forholdet ligg kanskje i å etablere meir kontinuerlege læringsprosessar i organisasjonane knytt til dei daglege prosessane i organisasjonen. Dei siste 20–25 åra har det blitt utvikla teoriar som er opptekne av kva føresetnader som bør vera til stades dersom ein skal klara å etablere slike meir kontinuerlege prosessar for læring og kunnskapsdeling i organisasjonar. Senge snakkar om skaping av lærande organisasjonar (Senge, 1990), medan Nonaka snakkar om bygging av kunnskapsutviklande organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995, Nonaka og Teece, 2001).

Teorien om kunnskapsutviklande organisasjonar fokuserer på viktige generelle føresetnader som må vera til stades for å skapa gode vilkår for kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i organisasjonar. I den samanhengen er dei også opptekne av korleis organisasjonar bør strukturere seg for å oppnå dette (Nonaka og Takeuchi, 1995). Teoriane er altså opptekne av korleis dei kan driva kontinuerleg forbedringsarbeid, samstundes som organisasjonen driv effektiv og god produksjon av varer eller tenester. For å oppnå dette må ein sikra seg at det blir lagt til rette for intensjonal og tillitsfull samhandling med sikte på effektiv kunnskapsdeling og læring i organisasjonen. Når det gjeld samhandlingsreforma er intensjonen bak reforma allereie formulert frå nasjonalt hald. Tillit og openheit internt i organisasjonen er viktig både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Spørsmålet vi kan stilla, er om flat struktur basert på sjølvstendige resultateiningar, utan sektormessig samordning, er godt eigna til å sikra god horisontal dialog og kunnskapsdeling. Undersøkingar frå norske kommunar tyder på at den horisontale kommunikasjonen og kunnskapsdelinga av mange innan dei tenesteytande sektorane kan bli oppfatta som eit problem (Rønhovde, 2012b).

Ein annan viktig føresetnad for kunnskapsutvikling og læring er at ein må ha ei viss arbeidsdeling i organisasjonen basert på *nødvendig variasjon* i kunnskapar, kompetanse og erfaringar. Dette er viktig, mellom anna for å sikra den nødvendige kompetansen til organisatoriske arbeidsoppgåver, men også for å ha tilstrekkeleg

beredskap og kreativitet til å møta utfordringar i organisasjonen sine omgivnader. På den andre sida må ein sikra seg at det er overlapp i kunnskapar, ansvar og arbeidsoppgåver mellom medarbeidarane i organisasjonen på alle nivå, dette kallar Nonaka og Takeuchi (1995) for redundans. Årsakene til at ein treng *redundans*, er m.a. at ein meiningsfull og effektiv dialog og kunnskapsdeling mellom aktørane har som ein føresetnad at dei har ei felles kunnskapsbasis å kommunisera ut frå. Utgangspunktet her er ei oppfatning om at ein meiningsfull kommunikasjon må ha ein viss grad av felles identitet og felles kunnskapar som føresetnad. Denne overlappinga av kunnskapar og erfaringar er viktig både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Horisontalt er dette viktig mellom anna i samband med samarbeid eller prosjekt (Meese og Rønhovde, 2015), men det er også viktig meir generelt med tanke på dagleg samhandling og arbeid i organisasjonen. Vertikalt er det viktig for å sikra god kommunikasjon mellom det operative nivået og det strategiske nivået i organisasjonen. Poenget her er at kunnskapar og erfaringar frå det operative nivået skal bli oppfatta og forstått på det overordna strategiske nivået, og at dei strategiske måla blir omsett og fortolka på ein relevant måte av dei som arbeider i den operative verksemda (Nonaka og Takeuchi, 1995).

Ut frå dette meiner Nonaka og Takeuchi (1995) at flat struktur ikkje er godt eigna for å skapa grunnlag for kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i organisasjonar. Nonaka og Takeuchi (1995) meiner såkalla flat struktur med autonome og uavhengige aktørar ikkje er ein god organisasjonsmodell fordi avstanden blir for stor både kunnskaps- og erfaringsmessig mellom det operative nivået og det strategiske nivået. Ein må ha noko som bind saman verksemda kunnskapsmessig, slik at det blir etablert meiningsfulle føresetnader for informasjonsutveksling, kunnskapsdeling og læring i organisasjonane. For å få til dette må ein i organisasjonar gi mellomnivået og mellomleiarane ei sentral rolle i organisasjonen. Deira oppgåve blir då å formidla kunnskapar, erfaringar og intensjonar mellom det strategiske nivået og det operative nivået.

I kommunar med flat struktur er mellomnivået tatt bort både politisk og administrativt. Ein manglar dermed det nivået som ut frå teorien om kunnskapsutvikling i organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995) skal sikra redundans og dermed god kunnskapsoverføring i organisasjonen.

Dersom vi skal overføra poenga frå teorien om kunnskapsutviklande organisasjonar til norske kommunar sitt møte med samhandlingsreforma og dei utfordringane denne stiller kommunane overfor, kan vi formulera følgjande problemstillingar i form av påstandar:

Det vil vera eit press i kommunar med flat struktur i retning av å gjera organisasjonsendringar med sikte på ei samordning av sektornivået i møtet med sam-

handlingsreforma for å sikra betre prosessar både vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

Politikarane si deltaking og problemfokus blir påverka av den kommunale organiseringa ved at politikarar med sektororganisering er meir engasjert i prosessane.

Desse påstandane vil vi prøva å underbygga empirisk ved å spørja dei kommunale leiarane kor godt eigna dei meiner den kommunale organiseringa i deira kommune er til å møte dei utfordringane samhandlingsreforma har stilt dei overfor, og om vi kan seia noko om desse utfordringane har påverka dei interne prosessane og strukturane i kommunane i samband med reforma.

Når vi snakkar om utvikling av problemoppfatningar og løysingar, seier vi også noko om kva som er føresetnadane og dei organisatoriske rammevilkåra for kunnskapsutvikling og kunnskapsspreiing i samband med reforma og dei tenestene som den omfattar. Vi er då inne på spørsmål om korleis strukturelle og prosessuelle trekk ved organisasjonen påverkar dei organisatoriske læringsprosessane.

SENTRALE TREKK VED SAMHANDLINGSREFORMA

Samhandlingsreforma vart formelt iverksett frå 1.1.2012 og har som føremål å utvikla eit betre helsetilbod basert på nye samarbeidsmåtar mellom kommunar og sjukehus. Pasientane sine behov for koordinerte tenester er eit sentralt punkt, og reforma bygger på ei forståing av dagens system som fragmentert, komplekst og med mangelfull kontaktflate mellom spesialisthelsetenesta og kommunane (St.meld. nr. 47 (2008–2009)). Samhandlingsreforma vil krevja omstillingar både i helseføretak og kommunar, og dannar derfor ei fruktbar ramme for studie av innovasjon og læring i praksis. Samhandlingsreforma har to hovudelement:

Auka vektlegging av førebyggjande arbeid for å hindra at folk blir sjuke, eller intervenera på svært tidleg tidspunkt i sjukdomsløpet. Dette gjeld både innan somatikk og psykisk helse.

Kommunane skal behandla fleire pasientgrupper som i dag blir lagt inn på sjukehus og behandla «før, i staden for og etter» sjukehus.

Oppgåvene til kommunane kan oppsummerast i tre typar forventningar (Aarseth mfl. 2015):

Kommunane skal få til betre samhandling med spesialisthelsetenesta. Dette kan gjerast på ulike måtar, men ein skal m.a. ha eit forpliktande avtalesystem (Brekke og Kirchhoff, 2015).

Det er også forventningar om at kommunane skal utvikla samarbeid på tvers, slik at dei skal vera i stand til å innfri forventningane om at dei skal ta eit ansvar for større delar av helsetenestene.

Forventningane om meir heilskapleg pasientomsorg inneber at ein også må sikra betre intern samhandling i den enkelte kommunen.

DATA OG METODE

Kapitlet baserer seg på kvalitative data. Først og fremst basert på telefonintervju med administrative leiarar i samtlege kommunar i Møre og Romsdal i løpet av 2013. Desse intervju blei gjort for å få ei oversikt over korleis kommunane hadde prøvd å handtera møtet med samhandlingsreforma. I hovudsak var det rådmannen som blei intervju. Ein semi-strukturert intervjuguide i fire hovuddelar blei brukt i intervju. Inntrykket frå intervjurunden var at dei aller fleste vi intervju hadde bra oversikt over situasjonen og utviklinga i kommunane. Der rådmannen sjølv meinte at ho eller han hadde for dårleg oversikt, blei vi kopla på andre leiarar anten i rådmannens leiargruppe eller andre med leiaransvar for sektoren i kommunen. I intervju blei det m.a. fokusert på interne prosessar og på samarbeid med andre kommunar. Sentralt stod spørsmålet om organisering og eventuelle organisasjonsendringar. Siktemålet med intervju var å få eit heilskapleg bilde av kommunane sitt møte med reforma sett frå toppen av organisasjonen. Eit problem i forhold til den politiske organiseringa og politikarane sin medverknad og engasjement, er at vi ikkje baserer oss på intervju med politikarane, men berre på oppfatningar og observasjonar frå dei administrative leiarane. Vi får likevel eit visst bilde av engasjement og fokus, sjølv om datagrunnlaget her er noko mangelfullt. Dei tendensane som synest å ligga i datamaterialet, krev likevel ytterlegare oppfølging med intervju med m.a. politikarane sjølve dersom vi skal kunna trekka meir endelige konklusjonar.

Etter at vi hadde gjennomført denne intervjuundersøkinga, gjennomførte vi ei caseundersøking i seks utvalde kommunar. Kommunane som blei valt ut, skulle ha ulik administrativ organisering, altså skulle vi ha kommunar både med flat struktur, hybrid struktur og sektororganisering. Dessutan skulle kommunane vera ulike i forhold til grad av samarbeid med andre kommunar om reforma. Undersøkinga blei gjennomført i 2014. Her blei leiarar for helsetenestene i kommunane intervju. Dette omfatta både sektorleiarar, einingsleiarar for sjukeheimar og heimetenester og i ein viss grad leiarar for fysioterapiverksemda (2) og kommunelegar (4).

FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON I KOMMUNANE

Formelt sett er det slik at det er politikarane som skal stå for den overordna styringa i kommunane. Dette tyder at alle viktige vedtak skal gjerast av politikarane i kommunestyret, og det tyder at politikarane skal utvikla mål og strategiar for den kommunale verksemda. Denne strategiske rolla er ikkje noko som berre er knytt til mål- og resultatstyring, som er eit ideal i mange kommunar i dag, men det er her snakk om generelle demokratiske prinsipp og ideal. Slik sett kan ein seia at det er politikarane som utgjer det strategiske nivået i kommunane, medan administrasjonen og dei som arbeider i operativ verksemd, skal hjelpa til med å realisera strategiane. Ut frå dette er det også viktig å seia noko om politikarane sin medverknad og rolle i realiseringa av reforma.

Dei tilsette i administrativ og operativ verksemd har ulike oppgåver og funksjonar i kommunane. Den administrative leiinga skal både sikra eit godt vedtaksgrunnlag for politikarane, og dei skal sikra at vedtaka blir fortolka, konkretisert og realisert. Slik sett spelar den administrative leiinga ei rolle som ivaretaakar av den strategiske funksjonen i forhold til resten av den administrative og operative verksemda. Slik sett kan vi også operera med eit strategisk administrativt nivå i vår drøfting av administrasjonen og den administrative organiseringa.

KOMMUNAL ORGANISERING OG MØTET MED REFORMA: POLITISK ORGANISERING

Utgangspunktet vårt er knytt til spørsmålet om måten kommunane er organisert på påverkar korleis dei møter samhandlingsreforma, t.d. i form av problemfokus og deltaking. Som vi har vore inne på tidlegare, har den politiske organiseringa endra seg ein del etter at vi fekk ny kommunelov i 1992. I dag er det ein viss variasjon i organiseringa ved at hovudutvalsmodellen nesten er heilt fråverande. Berre eit par kommunar i fylket seier at dei har hovudutval. Ein del kommunar har ei form for sektororganisering. Nokre kommunar har ei form for hybrid organisering ved at dei har element av både funksjonsorganisering og sektororganisering. Mange kommunar har gått over til ein funksjonsmodell ved at dei t.d. har to utval, eitt for plan og utvikling og eitt for drift, eller liknande variantar. Nokre få kommunar seier at dei ikkje har politiske utval i det heile.

Det er ein tendens i vår undersøking til at politikarane er relativt usynlege i samband med handsaming og iverksetting av samhandlingsreforma. Det er spesielt på to område der politikarane har vore synleg involvert, det gjeld godkjenning av avtalar mellom kommunen og helseføretaket, og i samband med dei økonomiske

konsekvensane av reforma. Dette er den aktiviteten det blir referert til i alle kommunane når vi spør om politikarane sin aktivitet og engasjement i saka. I den grad politikarane er aktive ut over dette, er det snakk om å bli orientert eller å gi aksept på det administrasjonen har gjort eller er i ferd med å gjera.

Det finst likevel nokre unntak der politikarane også har engasjert seg litt meir i prosessane i samband med innføringa av reforma og konsekvensane på den kommunale strategien for helse- og omsorgssektoren. Altså eit engasjement som går på sjølve innhaldet i reforma. I vårt utval på 37 kommunar dreiar dette seg om 7 kommunar. Alle dei kommunane der politikarane har engasjert seg meir aktivt, har ei eller anna form for sektorstyrer. Ut frå den oversikten vi har, er det 16 kommunar som har ei eller anna form for politisk sektororganisering. Dette tyder at organiseringa har hatt konsekvensar for aktiviteten, men det viser også at andre faktorar kan spela inn.

For å illustrera kva slags aktivitetar det er snakk om, har vi tatt med nokre døme frå intervjuar med dei kommunale leiarane: «Politisk nemnd oppretta for å møte utfordringane med samhandlingsreforma. Initiativ til prosjekt for folkehelse har kome frå politisk nivå» (middels stor landkommune). «Det har i samband med budsjetta dei to siste åra vore fokusert på å koma i gang med førebyggjande tiltak. Stor politisk aktivitet i forhold til Frisklivsentralen» (bykommune). «Dei har vore aktivt med, også ordføraren. Vore med i arbeidsgruppe. Dette har vore ei prioritert sak» (større landkommune). «Dei har vore med og vore pådrivarar i tillegg» (middels stor landkommune).

Data frå undersøkinga tyder altså på at den politiske organiseringa kan ha ein viss verknad for i kva grad politikarane aktiviserer seg i *prosessane*, og i kva grad dei går aktivt inn i *strategiane* for sektoren. Dette er for så vidt i pakt med intensjonane med dei endringane som har skjedd med grunnlag i ein New Public Management-tenking rundt den politiske reorganiseringa i kommunane. Ifølgje desse idealane skal politikarane i større grad driva mål- og resultatstyring, noko som inneber at dei i liten grad skal vera involvert i prosessane, men heller vera outputorientert og reaktive i forhold til dei pågåande prosessane med å realisera intensjonane med samhandlingsreforma i kommunane. Ut frå slik politikarrolla er definert innan denne modellen er det også naturleg at dei fleste politikarane er mest opptekne av økonomi og formelle avtalar. Problemet, eller utfordringa, er her knytt til spørsmålet om dette er ein god måte å driva heilskapspolitikk på når ein tenkjer på det strategiske ansvaret politikarane faktisk har i forhold til kommunen generelt, og i forhold til viktige samfunnssektorar spesielt.

Som vi allereie har vore inne på, er det mogeleg at ei intervjurunde blant dei kommunale politikarane kunne nyansert dette bildet ein del. Det kan også vera ei utfor-

dring at den politiske organiseringa etter kvart har blitt relativt samansett, og dermed kunne vore problematisert enno meir. T.d. kan vi ha eit sektorutval for helse og omsorg, men vi kan også ha eit utval i ein annan kommune for oppvekst og aldring.

KOMMUNAL ORGANISERING OG MØTET MED REFORMA: ADMINISTRATIV ORGANISERING

Intensjonane med samhandlingsreforma er enkelt sagt å sikra seg at helsetenestene fungerer på ein betre måte, ved at tenestene er betre, og at dette skjer på ein meir kostnadseffektiv måte. Ein skal både sørgja for at samhandlinga mellom tenestene på ulike nivå blir betre, og at dette skal sikra eit betre og meir tilpassa tilbod til brukarane av tenestene, og ein tenkjer seg at dette også skal sikra ei betre utnytting av dei samla ressursane i tenestene. Dette kan godt kallast eit forsøk på å skapa innovative prosessar.

Vi har valt å fokusera på korleis organisasjonen kan skapa grunnlag for forbetringar basert på stegvise lærande prosessar, slik dette m.a. er forsøkt beskrive i teoriane om kunnskapsutviklande eller lærande organisasjonar (Nonaka og Takeuchi, 1995). For å få til god kunnskapsdeling og læring peikar dei på at det må leggst til rette for gode og tillitsfulle samhandlingsprosessar i organisasjonen, og dei peikar på behovet for redundans, altså overlapp av kunnskapar og erfaringar vertikalt og horisontalt i organisasjonen. I kommuneorganisasjonen kan vi tenkja oss at eit mellomnivå representert ved sektornivået kan fungera som ein slik redundans ved at det kan formidla mellom det operative nivået og det strategiske nivået. Dette tyder sjølvstøtt ikkje at ei slik organisering automatisk vil føra til at det blir skapt gode læringsprosessar, men det er ein vesentleg føresetnad.

Dersom dette er riktig, må dette tyda at ulik kommunal organisering har noko å seia for måten kommunane møter samhandlingsreforma på. Altså må vi gå ut frå at kommunar med eit mellomnivå eller sektornivå fungerer annleis enn kommunar med flat struktur. I kommunar med såkalla flat struktur kan vi tenkja oss at initiativ og problemformuleringar i større grad blir formulert av det sentrale administrative nivået. Dette nivået skal ikkje primært driva sektoradministrasjon, men vera heilskaplege leiingar av den kommunale verksemda. Deira hovudfokus blir då prega av det, noko som t.d. kan innebera ein større grad av ein økonomisk-administrativ logikk, og altså eit større fokus på dei økonomiske og juridiske sidene ved reforma. Her er det sjølvstøtt nok å ta fatt i, ettersom reforma t.d. inneber stor grad av uvisse rundt dei ekstra kostnadane dei påfører kommunane gjennom det større ansvaret dei får for helsetenestene. I denne samanhengen er det også viktig å få til gode avtalar med helseføretaka. På den andre sida tenkjer vi oss at kommunar med

sektoradministrasjonar lettare klarer å integrera fagkunnskapen og erfaringane frå praksisfeltet i dei kommunale prosessane relatert til reforma. Dei blir altså i større grad prega av ein fagleg logikk. Utfordringa er å klara å integrera denne logikken i ein heilskapleg strategi for kommunen.

I den hypotesen vi formulerte innleiingsvis, påsto vi derfor at kommunar med flat struktur ville føla eit press i retning av ei meir sektorbasert organisering i møtet med samhandlingsreforma.

I intervjuundersøkinga vår blei problem knytt til kommunal organisasjonsmodell og samhandlingsreforma kommentert eksplisitt av om lag halvparten av kommunane. Fleire av kommunane med sektororganisering framheva at dette var ei god organisasjonsform som var godt eigna når dei skulle handtera ein slik reform.

Totalt sett viser undersøkinga at fleire av kommunane med sektororganisering eksplisitt seier at dette er ein fordel i samband med reforma. Det å ha ein sektorsjef under den administrative leiinga blir oppfatta som viktig både for å sikra betre kopling til fagkunnskapen, altså betre koplingar mellom det strategiske og det operative nivået, og for å sikra ei betre fagleg samordning internt i kommunane.

Eg synes vi er godt organisert i forhold til reforma, og det er nok i den samanhengen ein fordel med sektorsjef. Eg har vore rådmann tidlegare i ein annan kommune med flat struktur. Den organisasjonsforma gav meir økonomisk ansvarlegheit, men akkurat i denne samanhengen trur eg vår form er god (mindre landkommune).

Vi har ein trenivåmodell med pleie- og omsorgssjef og helsesjef. Det har vore greitt å handtera reforma med ein slik struktur. Det gjer at vi har meir fagleg kompetanse på nivået under rådmannen (større landkommune).

Sjølv om det ikkje er alle kommunane med sektoradministrering som gir eksplisitte kommentarar til dette, så er det heller ingen av dei som oppfattar sektororganiseringa som eit problem. På den andre sida er det nokre av kommunane som har hatt ei organisering med såkalla flat struktur som har gjennomført eller planlegg gjennomføring av ei omorganisering med grunnlag i reforma:

Vi har hatt ei samanslåing i forkant av reforma, der omsorgs- og helseetaten blei slått saman til ei. Dette hadde delvis si årsak i reforma» (større landkommune). «Står framfor ei større omorganisering, der siktemålet m.a. er å slå saman dei to avdelingane pleie- og omsorg og helseavdelinga til ei avdeling med helse- og omsorgssjef. Vurderer å plassera inntaksfunksjonen der (større landkommune).

Har det siste året jobba med justering av administrasjonen, men det er ikkje iverksett. I forhold til omsorgstenesta som samhandlingsreforma er retta mot så langt, har vi tolv einingar. Det er klart det er eit poeng å få stramma opp organisasjonen gjennom å laga større einingar på feltet (bykommune).

Fleire av kommunane som har ein flat struktur, peikar på dette som eit problem og ei utfordring i samband med reforma. Kommentaranane går eigentleg i same retning som dei kommentaranane som har kome frå dei kommunane som har sett eit behov for ei samordning av sektoren. Dette går både på samordninga horisontalt internt i kommunen, og det går på koplinga vertikalt mellom det operative og det strategiske nivået: *«Hovudutfordringane blir samarbeid på tvers i organisasjonen. Eigne resultatiningar blir ei utfordring»* (større landkommune).

Avstanden til utøvande verksemd er ei utfordring. Dei blir distanserte. Det er teke grep for å sjå ting i samanheng, for at einingsleiarane ikkje skal sitja isolert på kvar si tue. Men det er jo korleis dei gjer det kvar for seg budsjettmessig dei blir målt på (bykommune).

Det er også enkelte kommunar som har vurdert å gå tilbake til ei meir sektororientert organisering, men som har valt å fortsetja som før med den grunngevinga at dei er relativt små og oversiktelege kommunar som har eit godt etablert samarbeid internt i kommunane. Her går det både på avstand mellom personar som arbeider på ulike nivå i kommunen, og det går på korleis prosessane faktisk går i kommunen. Det viktige her er koplinga mellom nivåa og korleis kunnskapar og erfaringar blir formidla og forstått på dei ulike nivåa. Dette er for så vidt ei stadfesting av at dei interne prosessane er annleis i små kommunar enn i store kommunar. T.d. ved at avstanden er mindre mellom dei som arbeider innan dei ulike funksjonane i kommunen, mellom politikarar og tilsette i kommunen og mellom innbyggjarar og politikarar (Offerdal, 2014).

I caseundersøkingane prøvde vi å gå litt lenger inn i dei kommunale prosessane for å kunna seia noko om korleis ein tilpassa den kommunale organiseringa til reforma. Undersøkingane viser at tilpassinga til reforma og tolkinga av denne er ein kontinuerleg prosess der ein heile tida er oppteken av korleis ein skal sørga for best mogeleg samordning og intern kommunikasjon. Her har ein fokus både på prosess og struktur. I caseundersøkingane hadde vi både med kommunar med flat struktur, hybrid struktur og ein meir tydeleg sektorstruktur. Som vi allereie har vore inne på, er det spesielt i kommunar med flat eller hybrid struktur ein har følt behov for omorganisering etter reforma. Vi vil derfor illustrera korleis ein der kan oppleva

situasjonen med nokre sitat frå intervjua vi hadde i desse kommunane. Der ein i ein kommune med flat struktur hadde ein allereie gjennomført samordningstiltak:

Før reforma var vi organisert i to einingar: Aktivitet og omsorg og helse og sosial. Sidan vi er ein liten kommune som skulle handtera ein stor reform, vart det vedteke å slå alt saman under ein paraply. Medan avdelingsleiarane før reforma hadde 60 % stilling som administrative leiarar og 40 % i avdelinga, blei dei no 100 % administrative leiarar (leiar for helse- og omsorgstenesta i ein mindre kommune).

Her ser vi altså at ein allereie hadde gjort administrative endringar for å møte reforma på ein betre måte, men organisasjonsforma blir fortsatt oppfatta som flat struktur med to nivå. Med bakgrunn i dei organisatoriske endringane som er gjennomført med grunnlag i reforma, blir dette likevel oppfatta som eit problem:

Talet på nivå er til revurdering nå, sidan det blei eit veldig stort område, og vi er på ein måte ein stat i staten, vi har ei veldig ulik organisering i kommunen ved at helse og omsorg er under ein paraply medan oppvekst til dømes har fleire einingsleiarar. Fordi det er jo ein tonivåmodell i kommunen, men med den oppgraderinga av avdelingsleiarane så er det ikkje ein reindyrka tonivåmodell lenger (leiar for helse- og omsorgstenesta i ein mindre kommune).

Sjølv om kommunen framleis definerer strukturen som flat, altså ei organisering med to nivå, er realitetane at ein har opplevd ei form for organisatorisk hybridisering, og at ein kanskje er i ferd med å utvikla tre nivå. Ein av kommunane hadde før reforma valt ei hybrid organisering:

Hadde ein omorganiseringsprosess i 2003 og kom fram til ein hybridmodell. Administrasjonen er organisert slik at det er ti einingar som er direkte underlagt administrasjonssjefen. Kvar av desse einingane blir leia av ein einingsleiar – som har ansvar både for drift og leing. Desse einingsleiarane er tett på drifta ute samtidig som dei er ein del av administrasjonssjefens leiarteam. Einingsleiarane rapporterer direkte til administrasjonssjefen (rådmann i ein større landkommune).

Det blei medvite lagt til rette for at samhandlinga skulle vera best mogeleg både vertikalt og horisontalt i organisasjonen:

Einingsleiarane er likestilte. Dei fleste einingsleiarane er lokalisert på rådhuset, med unnatak for eit par. Men dei sit i gangavstand frå rådhuset. Omorganiseringa i 2003 var ei førebuing for samhandlingsreforma. Ein hadde felles skulering for alle einingsleiarane – ein «bygde» opp ei felles plattform med felles leiartenking. Vi fekk også omgrepet samhandling på tvers inn i organisasjonskartet (einingsleiar, helse, i ein større landkommune).

Sjølv om ein er nøgd med organiseringa, føler ein likevel eit behov for ei vurdering og evaluering av tenestene sett i lys av eigne erfaringar, og spesielt ut frå erfaringane med samhandlingsreforma.

Koordinering internt kan til tider vera krevjande. Det er derfor sett i gang ei evaluering av organiseringa. Denne ville ha komme uavhengig av samhandlingsreforma. Men blei utsett i påvente av reforma – for å sjå korleis denne slo inn.

Ein ser for seg eit behov for eit koordinerande ledd. Vidare ser ein for seg at dei to einingane pleie og omsorg blir til ei. Etter samhandlingsreforma er samarbeidet tettare. Dei fungerer praktisk talt som ei eining (rådmann i ein større landkommune).

«Det burde vore ei koordinerande teneste, organiseringa er litt tidkrevjande» (einingsleiar, helse, i ein større landkommune). Dette stadfestar inntrykket frå intervjuundersøkinga. Det er ein tendens i fleire kommunar mot tettare samarbeid som peikar i retning av ei form for sektororganisering og etablering av tre nivå. Her må det leggast til at dei casekommunane som allereie hadde ei form for administrativ sektororganisering ikkje såg behov for store endringar. I ei av kommunane med flat struktur meinte ein at kommunen var så liten at dei kunne ordna det meste prosessuelt. Her var ein mest oppteken av å finna gode interne samarbeidsformer, samstundes som ein ville samarbeida med andre kommunar m.a. for læring og betre ressursutnytting.

NOKRE OPPSUMMERANDE MOMENT

I dette kapitlet har vi sett på om det er samheng mellom kommunal organisering og måten kommunane møter samhandlingsreforma på. Vi har eksplisitt tatt utgangspunkt i Nonaka og Takeuchi (1995) sin teori om samhengen mellom struktur og kunnskapsutvikling i organisasjonar. Deira utgangspunkt er at såkalla flat struktur er problematisk fordi det ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar redundans i organisasjonen, noko som svekker kunnskapsdeling og kunnskapsoverføring både horisontalt og ikkje minst mellom det strategiske og det operative nivået.

I forhold til den politiske organiseringa synest det å vera ein tendens til at politikarane i kommunar med ei eller anna form for politisk sektororganisering spelar ei meir aktiv rolle i forhold til prosessane rundt samhandlingsreforma enn politikarar i kommunar som ikkje har slike sektorstyrer. Politikarane i slike kommunar spelar ei meir reaktiv rolle og er mest aktive i forhold til dei økonomiske og juridiske sidene ved reforma. Ein kan godt seia at den reaktive rolla er godt i samsvar med idealet som ligg til grunn for kommunar med såkalla flat struktur, men det blir ei utfordring når ein skal relatere dette til den strategiske rolla desse politikarane også skal ha. I den samanhengen må ein spørja om dei har gode nok kunnskapar om dei sektorane dei er sett til å styra.

Fleire kommunar med ein typisk flat administrativ struktur ser at det kan vera problem med denne organisasjonsforma for å møte den typen reformer samhandlingsreforma representerer på ein god måte. Kommunar med sektororganisering oppfattar dette som ei grei organisasjonsform, og fleire av kommunane framhevar at denne organisasjonsforma har vore ein fordel i samband med jobbinga med reforma. Dette gjeld spesielt i samband med koordinering og kunnskapsdeling vertikalt og horisontalt. Slik sett stadfestar dette Nonaka og Takeuchi (1995) sin teori om korleis organisasjonar bør strukturast for å sikra gode vilkår for kunnskapsoverføring og læring mellom den strategiske og den operative verksemda.

Det finst likevel unnatak ved at kommunar med ei to nivå-organisering har valt å halda på den same formelle organisasjonsstrukturen, men der dei har fokusert på å sikra seg at dei interne prosessane blir lagt opp slik at ein sikrar god kommunikasjon og kunnskapsdeling mellom dei ulike nivåa i organisasjonen, og betre koordinering og samhandling horisontalt. I staden for å endra på organisasjonskartet endrar ein dei faktiske samhandlingsprosessane.

Det er spesielt tre typar problem det blir peika på i samband med reforma, det gjeld ei betre strategisk koordinering av feltet, minsking av avstanden mellom nivåa og betre samarbeid og meir erfaringsutveksling mellom dei ulike einingane innan helse- og omsorgsfeltet. Desse tinga heng eigentleg tett saman, ved at det dreiar seg om å få til gode utviklings- og læringsprosessar der strategiane m.a. må vera basert på erfaringar og kunnskapar knytt til det operative feltet. Dette krev at kommunane er organiserte slik at denne kunnskapen kan bli utvikla på ein god måte, og at det strategiske nivået kan vera i stand til å bruka kunnskapen på ein relevant måte. I sine teoriar har Nonaka og Takeuchi (1995) peika på behovet for eit mellomnivå i organisasjonar for å sikra det dei kallar redundans vertikalt i organisasjonen. Altså sikra god kunnskapsformidling mellom det strategiske og det operative nivået i organisasjonen. Slik vi les dei kommentarane som kjem i denne undersøkinga, er dette også noko av det dei er opptekne av når det blir peika på

problem med organisasjonsstrukturen. Dette gjeld også i dei kommunane som har valt å halda fram med ei to nivå-organisering. Her har nokre kommunar valt det vi kan kalla ei hybridisering av dei interne prosessane, ved at ein t.d. trekker einingsleiarane aktivt inn i leiargruppa eller reduserer talet på einingar.

Fleire mindre kommunar peikar på at nettopp storleiken deira sikrar god intern kommunikasjon og oversikt. Dersom dette er riktig, inneber dette at formell struktur er viktigare i store kommunar enn i mindre kommunar.

Samhandlingsreforma er ei stor og viktig reform som kan oppfattast som eit forsøk på å skapa ein innovasjon innan helsetenestene ved å sjå på arbeidsdelinga og samhandlinga innanfor sektoren. Her spelar kommunane ei viktig rolle m. a. ved at dei skal realisera denne innovasjonen med grunnlag i statlege intensjonar og eigne ressursar og føresetnader. Dette tyder at realiseringa av reforma vil vera litt ulik i dei enkelte kommunane basert på ulike føresetnader, ressursar og behov.

Ein viktig del av desse føresetnadane er korleis kommunen er organisert, og korleis dette påverkar den interne samhandlinga i den enkelte kommunen (Røn-hovde 2012, b). Slik vi har sett i vårt materiale, spelar den formelle organiseringa ei rolle i dei fleste kommunane i møtet med denne typen reformer. Administrativt fører mangel på sektororganisering til problem med intern samordning og til at avstanden mellom leiarnivået og det operative nivået blir for stor. Dette peikar i retning av at mellomnivået si viktige rolle i samband med å skapa kontinuerlege og gode læringsprosessar i organisasjonar. Samstundes viser undersøkinga at sikring av slike prosessar er også ein føresetnad for at denne typen reformer blir realisert på ein god måte.

Vi meiner dei data vi bygger på gir interessante innsikter i forhold til det problemfokuset vi har hatt i dette kapitlet. Det er likevel klart at datagrunnlaget har sine avgrensingar. T.d. kunne det vore interessant å finna ut korleis politikarane sjølve har sett og opplevd reforma, og korleis reforma blir opplevd av dei som faktisk skal gjera jobben på det operative nivået der reforma faktisk skal realiserast i møtet med pasientar og brukarar. Dette er data som kan vera med på å utvikla ei enno betre innsikt i dei kommunale prosessane i samband med samhandlingsreforma.

LITTERATUR

- Brekke, Å. og R. Kirchhoff (2015). «Hvor ble det av pasienten i samarbeidsavtalene?» *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 37–62.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002). «Kommunane og kommunelova», s. 9–27. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Cyert, R. og March, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration* 69 (Spring), 3–19.
- March, J. (1999). *The pursuit of organizational intelligence* Malden, Mass.: Blackwell.
- Meese, J. og L. Rønhovalde (2015). «Prosjektorganisering som strategi for kunnskapsoverføring og læring i forbindelse med samhandlingsreformen». *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 86–108.
- Nonaka, I. og D. Teece (2001). «SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation», s. 13–44. I I. Nonaka og D. Teece (red.): *Managing Industrial Knowledge Creation, Transfer and Utilization*. London: Sage Publications.
- Nonaka, I. og H. Takeuchi (1995). *The Knowledge-Creating Company*, New York: Oxford University Press.
- Offerdal, A. (2014). «Kommunalt demokrati og folkestyre i store og små kommunar». *Fagbladet Samfunn & økonomi* 1, 6–16.
- Offerdal, A. og H. Ringkjøb (2002). «Den omorganiserte politikaren», s. 77–92. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, T. H. og Torsteinsen (2012): «Enhetslederrollen», s. 125–143. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsdal, H., S. Michelsen og T. Aarseth (2002). «Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunane som iverksettarar av statlege velferdsreformer», s. 185–210. I O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Rønhovalde, L. (2012a). Innovasjon i offentlig sektor: En studie av prosessene knyttet til initiering av og iverksetting av samhandlingsreformen i fem kommuner på Nordmøre, Working Paper, Høgskolen i Molde 2012:1.
- Rønhovalde, L. (2012b). «Innovasjon og kommunikasjon i resultatkommunen», s. 225–241. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønhovalde, L. (2012c). «Styring og evaluering gjennom instrumentell resultatkontroll», s. 257–278. I K. Tornes (red.): *Evaluering i teori og praksis*. Akademika forlag.
- Senge, Peter (1990). *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York.
- Stoker, G. (2011). «Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective». *Public Administration* 89 (1), 15–31.
- Stortingsmelding nr. 47 (2008–2009).
- Torsteinsen, H. (2012). «Bakgrunn diagnose og inspirasjon», s. 23–37. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aarseth, T., K. Bachmann, I. Gjerde og G. Skrove (2015). «Mot Samhandlingskommunen? Om endringer i kommunenes eksterne og interne relasjoner i møte med en nasjonal helsereform». *Nordiske Organisasjonsstudier* 17 (3), 109–133.
- Aarseth, T. (2012). «Politisk styring i resultatkommunen», s. 210–224. I H. Torsteinsen (red.): *Resultatkommunen, reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.