

UNIVERSITETET I TROMSØ UIT



Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging
Handelshøgskolen i Tromsø

Omstillingsprosesser i sentraladministrasjonen ved Rogaland fylkeskommune i 1998 og i 2012

Masteroppgave

**Erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi
Master of Business Administration**

Helene Larsson Tjørhom

Våren 2013

FORORD:

Denne masteroppgaven avslutter mitt masterstudium i strategisk ledelse og økonomi. Ved å studere to omstillingsprosesser ved sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune har jeg fått ny og mer inngående kjennskap til den organisasjonen jeg selv er ansatt i og derved en del av.

Jeg vil ved denne anledningen takke de personene som har stilt opp til intervju og på den måten bidratt til at jeg kunne skrive denne oppgaven. Jeg vil også takke min veileder, Hilde Marie Pettersen, for svært konstruktiv og god veiledning underveis. Det har betydd mye for meg!

Samtidig vil jeg takke min arbeidsgiver, Rogaland fylkeskommune, for å ha vist stor velvilje under arbeidet med masteroppgaven, og min familie som har støttet meg gjennom disse årene hvor mye fritid har gått med til dette studiet.

En stor takk til dere alle!

Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg valgt å undersøke to omstillingsprosesser ved sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune. Jeg har selv jobbet ved Rogaland fylkeskommune siden våren 2010. Høsten 2011 startet jeg på masterstudiet innen ledelse og økonomi, og samtidig leste jeg på intranettet om en pågående omstillingsprosess ved sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. Det var ansatt en ny fylkesrådmann, og han ønsket en gjennomgang av organisasjonen.

Dette vekket min interesse, og da jeg begynte å spørre meg litt fram om omstillingsprosessen, fikk jeg kjennskap til at det også hadde vært en større omstillingsprosess i fylkeskommunen i 1998. Jeg fikk fort en forståelse av at omstillingsprosessen i 1998 hadde vært svært krevende både for ansatte, for daværende fylkesrådmann og for den øvrige ledelsen ved fylkeskommunen. Jeg ble nysgjerrig på hva det var ved omstillingsprosessen i 1998 som opplevdes så sterkt at ansatte fremdeles syntes å bli svært engasjert når vi kom inn på temaet. Samtidig ville jeg følge med på hvordan den pågående omstillingsprosessen ville forløpe.

Problemstillingen for oppgaven har tatt sitt utgangspunkt i motivene og drivkreftene bak de to omstillingene, og jeg har valgt å belyse dette ut fra tre ulike organisasjonsperspektiver; det instrumentelle, det kulturelle og det mytebaserte. Disse organisasjonsperspektivene gir ulike forklaringer på drivkrefter og forløp ved omstillingsprosesser, og jeg har valgt å benytte Christensen m.fl. (2009) sin tilnærming til de tre perspektivene.

Videre har jeg ønsket å undersøke hvorvidt noen av omstillingsprosessene kan forstås i lys av populære trender i tiden. Til dette har jeg brukt Røvik (2007) sine undersøkelser om ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Av de fem trendene som Røvik beskriver har jeg valgt ut følgende; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessbasert.

Jeg har valgt et kvalitativt forskningsdesign i min oppgave. Jeg har intervjuet fem personer, hvorav fire er ansatte som har hatt ulike roller i omstillingsprosessene, mens den femte er nåværende fylkesrådmann og den som var igangsetter av den siste omstillingsprosessen. Bortsett fra den nye fylkesrådmannen, har alle informantene vært ansatt i fylkeskommunene ved begge omstillingsprosessene. I tillegg har jeg studert dokumenter fra begge omstillingsprosessene som protokoller fra administrasjonsutvalget, høringsutkast fra fagforeninger og årsmeldinger for Rogaland fylkeskommune. I den siste omstillingsprosessen i 2012 har jeg funnet mye informasjon på fylkeskommunens intranett.

Funnene viser at omstillingsprosessen i 1998 synes å ha hatt et top-down preg, hvor den daværende fylkesrådmannen benyttet hierarkiske virkemidler, organisasjonsstruktur, for å få bedre kontroll over organisasjonen. Det er grunn til å anta at han hadde et press på seg utenfra, fra politisk hold, om å gjøre endringer innad i organisasjonen og ta sterkere styring. Ut ifra bruken av strukturelle, top-down virkemidler, kan vi gjenkjenne en instrumentell tilnærming til organisasjonen. Det er fokus på sterk ledelse og overordnet kontroll over organisasjonsutformingen. Det tas lite hensyn til interne, kulturelle forhold, og det synes å være en positivistisk tilnærming til betydningen av organisasjonsstruktur.

Omstillingsprosessen i 1998 kan til en viss grad forstås i lys av populære trender som forsøk på avbyråkratisering, at en gikk i retning fra ledelse mot sterkere styring, og at en i den horisontale organiseringen forsøkte å "løse opp siloer" i den hensikt å få til mer samarbeid på tvers av avdelingene.

Selv om begge omstillingsprosessene ble igangsatt av daværende fylkesrådmann, var det stor forskjell mellom de to prosessene med tanke på inkludering av ansatte underveis i omstillingsprosessen. Det ble ved omstillingen i 2012 foretatt SWOT-analyser, og det ble opprettet arbeidsgrupper der samtlige ansatte fikk invitasjon til å delta. Det synes å ha vært et større fokus på organisasjonskultur som en betingelse for omstillingsprosessen, og at en har vært opptatt av å involvere og ta hensyn til de oppfatningene som lå latent hos de ansatte. Dette kan en forstå ut fra et kulturelt perspektiv, der en anerkjenner kulturelle forhold som betydningsfulle for organisasjonsendring.

Det synes ikke som om omstillingsprosessen i 2012 kan forstås i lys av de samme trendene som ved omstillingsprosessen i 1998. Det er imidlertid funn som tyder på at en har vært oppmerksom på at endringene ikke skulle føre til mer byråkrati. Det er også uttalt at en vil jobbe for mer samarbeid på tvers av avdelingene, men det synes å være en tro på at det er viktigere å fremme en kultur for samarbeid enn å løse dette kun ved hjelp av organisasjonsstruktur.

Min undersøkelse har omfattet endringsprosesser innad i sentraladministrasjonen ved Rogaland fylkeskommune. I perioden fra 1998 og fram til 2012 har det vært store endringer i de oppgaver som fylkeskommunene har hatt ansvar for. Selv om dette kan ha påvirket omstillingsprosessene både i 1998 og i 2012, har jeg valgt å ikke ta det med fordi det ville blitt altfor omfattende i forhold til oppgavens størrelse.

Innhold

1. Innledning.....	2
1.1 Valg av tema.....	2
1.2. Valg av problemstilling	3
1.3 Oppgavens struktur.....	3
2. Omstillingsprosesser i Rogaland fylkeskommune.	4
2.1 Omstillingsprosess i 1998.....	4
2.2 Omstillingsprosess i 2012.....	7
3. Teori	12
3.1. Det instrumentelle organisasjonsperspektivet.	12
3.2. Det kulturelle organisasjonsperspektivet.....	15
3.3. Det mytebaserte organisasjonsperspektivet.....	16
3.4 Dominerende organisasjonsideer i det nye århundret.....	18
4. Metode.....	20
4.1 Undersøkellesdesign	20
4.2 Utvalg	21
4.3 Behandling av data	22
4.4 Gyldighet, pålitelighet og generalisering.....	22
5. Analyse av funn og drøfting av problemstilling.....	24
5.1 Motiver og drivkrefter bak omstillingsprosessen i 1998	24
5.2 Dominerende trender ved omstillingsprosessen i 1998	29
5.3. Motiver og drivkrefter for omstillingsprosessen i 2012	34
5.4 Dominerende trender ved omstillingsprosessen i 2012.....	38
6. Avslutning og refleksjoner	43
7. Referanser.....	44
8. Vedlegg	44

1. Innledning

1.1 Valg av tema

Tema for denne masteroppgaven er to omstillingsprosesser ved sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune. Det jeg spesielt ønsker å fokusere på er hva som har vært motivene og drivkreftene for hver av de to omstillingsprosessene, hvordan prosessene har forløpt i forhold til påvirkning fra ansatte, hvorvidt fokuset har vært mest på organisasjonsstruktur eller på organisasjonskultur, og også om omstillingsprosessene kan forstås i lys av populære trender i tiden. I tillegg vil jeg se på eventuelle likheter og/eller forskjeller mellom omstillingsprosessene særlig når det gjelder de tre trendene; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientering.

De funn jeg måtte finne, vil jeg knytte opp mot tre teoretiske organisasjonsperspektiv, med utgangspunkt i Christensen m.fl (2009) sin tilnærming. Jeg vil se på hvorvidt endringene kan forklares ut fra det instrumentelle organisasjonsperspektivet, hvor det forutsettes at endringer kan gjøres ved at ledelsen endrer den formelle organisasjonsstrukturen. Eller hvorvidt endringene kan forklares ut fra det kulturelle organisasjonsperspektivet, hvor det forutsettes at stort fokus på organisasjonskultur fører til gode prosesser og vellykket implementering av nye ideer og endringer.

Det kan også tenkes at behovet for å framstå som en moderne organisasjon har vært en del av motivet og drivkraften bak omstillingene, slik som det mytebaserte organisasjonsperspektivet beskriver. Innen konsulentbransjen har det vokst fram et marked som tilbyr nye idéer for organisering av offentlig virksomhet, og både ansatte og ledere møter nye idéer og trender i ulike sammenhenger og på mange forskjellige arenaer (Røvik 2007). I 1998 hadde fylkeskommunen bistand fra konsulentfirma, i 2012 valgte en å ikke søke eksternt bistand.

Jeg ønsker å se nærmere på tre reformtrender som synes å kunne forklare endringer innen offentlig forvaltning de siste tiårene, basert på Røvik (2007) sine undersøkelser om ideer som former det 21. århundrets organisasjoner. Jeg vil undersøke hvorvidt omstillingsprosessen i 1998 og i 2012 kan forstås i lys av populære trender i tiden som; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientering.

1.2. Valg av problemstilling

Det var fylkesrådmennene som igangsatte omstillingsprosessene både i 1998 og i 2012, men hvorfor valgte de etter nokså kort tid i organisasjonen å sette i gang store krevende omstillingsprosesser? Jeg vil forsøke å finne ut hvilke motiver de synes å ha hatt, og hvilke andre drivkrefter som kan ha vært medvirkende til det valget hver av dem gjorde, og hvordan dette påvirket innhold og prosess. I tillegg vil jeg se på hvorvidt omstillingene kan forstås i lys av myter/populære trender i tiden rundt århundreskiftet. Den problemstillingen jeg har valgt blir da som følger:

Hvilke motiver og drivkrefter ligger til grunn for de to omstillingsprosessene i Rogaland fylkeskommune i 1998 og i 2012, og hvordan har disse påvirket omstillingsprosessene i forhold til gjennomførte endringer og prosess underveis.

Kan omstillingsprosessene forstås i lys av tre av de populære trendene i tiden: avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientering?

1.3 Oppgavens struktur

I det videre arbeidet vil jeg i kapittel 2 redegjøre for de viktigste trekkene ved omstillingsprosessen i 1998 og i 2012. Jeg vil beskrive endringer i ledergruppen, endringer i vertikal og horisontal struktur og eventuell ekstern bistand/påvirkning under prosessene og hvordan det nye organisasjonskartet ble seende ut etter hver av omstillingene.

I kapittel 3 vil jeg redegjøre for den teoretiske forankringen oppgaven bygger på. Jeg vil beskrive og utdype teorien omkring de tre organisasjonsperspektivene; instrumentelt organisasjonsperspektiv, kulturelt organisasjonsperspektiv og mytebasert organisasjonsperspektiv (Christensen m.fl. 2009), og hvordan jeg ut fra denne teorien kan forklare de motiver og drivkrefter som ligger bak hver av de to omstillingsprosessene. Jeg vil også redegjøre nærmere for hva som ligger i de tre populære trendene ved århundreskiftet, og hvordan disse fremstilles i undersøkelsen om ideer som former det 21. århundrets organisasjoner (Røvik 2007).

Valg av metode og begrunnelse for valget vil jeg redegjøre for i kapittel 4. I kapittel 5 vil jeg analysere og drøfte de funn som er gjort ut fra teoretisk forankring og fra valgt problemstilling. Til slutt vil jeg i kapittel 6 reflektere over hvordan omstillingsprosessene var ulike, og hvilke motiver og drivkrefter som synes å ha påvirket endringsprosessene og dermed også ulikhetene mellom de to.

2. Omstillingsprosesser i Rogaland fylkeskommune.

2.1 Omstillingsprosess i 1998

Arbeidet med organisasjonsutvikling i sentraladministrasjonen startet formelt med et vedtak i Administrasjonsutvalget ved Rogaland fylkeskommune.

Protokoll fra møtet i Administrasjonsutvalget 9. juni 1997, sak 37/97:

«Pkt. 1 Administrasjonsutvalget ber om at det straks igangsettes et organisasjonsutviklingsprosjekt i sentraladministrasjonen (stabs- og etatskontorer) med sikte på effektivisering/innsparing og velfungerende organisasjon for både brukere og ansatte. I dette arbeidet vurderes om deler av den organisasjonsmodell (er) som ble presentert for utvalget under studieturen til Aarhus Amt kan brukes i dette arbeidet.»

Som vi ser av vedtaket i administrasjonsutvalget er det pekt på klare mål for hva organisasjonsprosjektet skal føre til. Det skal gjøres innsparinger, organisasjonen skal effektiviseres og organisasjonen skal bli mer velfungerende for både brukere og ansatte. Samtidig pekes det på at en bør se på om en kan bruke noe av det en har fått presentert på studietur til Aarhus Amt. Hva som ble presentert på denne studieturen har det imidlertid ikke vært lett å finne ut av. To av informantene deltok på denne studieturen, men de husker ikke i detalj hva som ble forelagt dem, og begge informantene legger vekt på at dette fikk liten innflytelse på omstillingsprosessen i fylkeskommunen. Jeg har likevel valgt å ta det med siden det er en del av det vedtaket som ble gjort for igangsettelse av omstillingsprosessen i 1998.

I denne oppgaven vil verken økonomiske innsparinger, eller hvorvidt organisasjonen ble mer velfungerende for brukere, bli belyst. Min presentasjon av omstillingen i 1998 vil kun fokusere på de endringer som ble foretatt internt i sentraladministrasjonen.

Høsten 1998 ble det gjort vedtak for hvilke endringer som skulle gjennomføres.

Protokoll fra Administrasjonsutvalget den 23. september 1998, sak 0031/98:

1. *Nåværende etater og stabsstrukturer avvikles.*
2. *Sentraladministrasjonen organiseres iht, "alternativ 1" med følgende presiseringer:*
 - a) *Ett administrativt nivå i sentraladministrasjonen.*
 - b) *Funksjonsorganisering i oppgavene.*
 - c) *Det etableres 3 driftsområder for helse/sosial, opplæring og regionalutvikling.*

- d) *Dagens stabsfunksjoner samordnes i en Administrasjons- og serviceavdeling underlagt en administrativ leder.*
- e) *Virksomhetene skal ha en fast adresse for kontakt til/fra sentraladministrasjonen.*
- f) *Informasjon og eventuell sekretær for ledergruppen rapporterer direkte til fylkesrådmannen.*

2. *Felles utvalgssekretariat utredes videre. Forslag vedr. organisatorisk plassering fremmes for administrasjonsutvalget som egen sak.*

Ett av de mest omfattende grepene som ble gjort i 1998 var det som står under pkt. 1 i vedtaket, at nåværende etater og stabsstrukturer avvikles. For etatene bestod endringen i, som vi ser under pkt.2 c, at det skulle etableres 3 driftsområder for helse/sosial, opplæring og regionalutvikling. Regionalutvikling var før dette vedtaket delt opp i fire likeverdige avdelinger med hver sin sjef. Nå ble de samlet under en felles leder, kalt fylkesdirektør for regionalutvikling. Avdelingene, som tidligere var etater, ble likevel beholdt med hver sin avdelingssjef. Det ble foretatt en horisontal kontraksjon, men for dette driftsområdet ble det innført et ekstra ledernivå.

Daværende stabsstrukturer skulle avvikles, og som vi ser under pkt.2 d, ble alle stabene samordnet i en administrasjons- og serviceavdeling underlagt en administrativ leder. Lederen fikk etter hvert betegnelsen fylkesdirektør, administrasjon. Stabsfunksjonene lå tidligere inne i hver enkelt etat.

Det som ikke framkommer i dette vedtaket, men som etter mye strid ble vedtatt, var at funksjonen som assisterende rådmann skulle avvikles. Daværende assisterende rådmann fikk nye oppgaver, og han ble ikke en del av lederteamet etter omstillingen. Det ble bestemt at funksjonen som assisterende rådmann skulle gå rullere mellom de nyoppnevnte fylkesdirektørene.

Det nye lederteamet fikk følgende sammensetning:

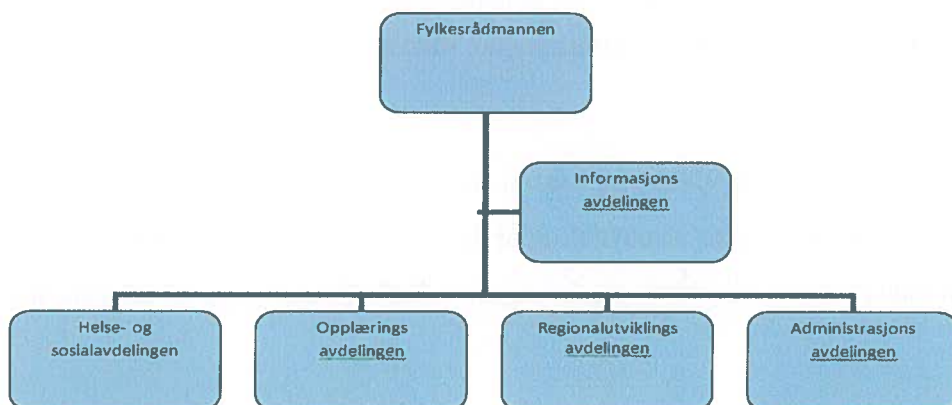
- Fylkesrådmann
- Fylkesdirektør, administrasjon
- Fylkesdirektør, helse og sosial
- Fylkesdirektør, regionalutvikling
- Fylkesdirektør, opplæring

- Fylkesinformasjonssjef

Den horisontale strukturen bestod etter omstillingen av fire sidestilte avdelinger hvor det ble lagt opp til funksjonsorganisering innenfor hver seksjon:

1. Helse og sosialavdelingen, som bestod av plan- utbyggingsseksjonen.
2. Regionalutviklingsavdelingen, som bestod av seksjonene næring, kultur, samferdsel og regionalplan.
3. Opplæringsavdelingen, som fikk seksjoner for publikumstjenester, opplæringsadministrative fellestjenester, planlegging og skolebygg, pedagogisk seksjon, fagopplæringsseksjon og PP-tjenesten.
4. Administrasjonsavdelingen, som samlet alle stabsfunksjoner med unntak av informasjonsavdelingen som lå som en egen støttefunksjon til rådmannen.

Organisasjonskart for sentraladministrasjonen etter at omstillingen i 1998 var gjennomført: (Årsmelding Rogaland fylkeskommune 1998)



I vedtaket fra Administrasjonsutvalget den 23. september 1998, sak 31/98 ble det også foreslått å opprette en ny prosjekt- og utviklingsseksjon:

«Den nye organisasjonen vil medføre utstrakt bruk av arbeidsformer som prosjekter og tverrfaglig utviklingsarbeid. For å styrke ivaretagelsen av slike prosesser, foreslås opprettet ny prosjekt- og utviklingsseksjon.»

Dette forslaget ble det ikke noe av, men jeg har likevel tatt det med for å vise at det var fokus på at en måtte samarbeide mer på tvers, og at en diskuterte mer bruk av temporære arbeidsformer. Mer samarbeid på tvers av avdelingene var også noe av begrunnelsen for å slå sammen fire selvstendige etater til en avdeling, regionalutviklingsavdelingen, dvs. den horisontale kontraktsjonen som ble foretatt. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under analyse av funn.

2.2 Omstillingsprosess i 2012

Arbeidet med ny organisasjonsutvikling, OU, ble startet ved Rogaland fylkeskommune i 2011. Det ble satt i gang en prosess innad i sentraladministrasjonen med invitasjon til alle ansatte om å delta i arbeidsgrupper for en gjennomgang av organisasjonen. Det ble denne gangen ikke gjort noe formelt vedtak i Administrasjonsutvalget om igangsettelse, men Administrasjonsutvalget ble orientert og sluttet seg til fylkesrådmannens ønske om en gjennomgang av organisasjonen.

Mandag den 7. januar 2012 holdt fylkesrådmannen, sammen med ledergruppen, et informasjonsmøte for alle ansatte i sentraladministrasjonen. Det ble gjort en gjennomgang av hvorfor det ble igangsatt en organisasjonsutviklingsprosess, hvilken visjon en hadde valgt, hvilke verdier en vil skal gjennomsyre organisasjonen og hvilke forandringer som var i ferd med å bli implementert.

Som beveggrunn for at OU-prosessen ble igangsatt pekte ledelsen på at en ønsket å knytte de enkelte saksområdene mer direkte opp mot politikkområdene, det var et ønske om å effektivisere organisasjonen og å bygge og styrke felles kultur. Rådmannen opplyste samtidig at økonomi og innsparing ikke var en årsak til at en satte i gang OU-prosjektet. Kravet om besparelser i økonomien, som er pålagt fra fylkestinget, må ses må som en parallell prosess og ikke som en del av OU-prosjektet.

Jeg velger i denne oppgaven å ikke belyse nærmere hvilke innsparinger som ble pålagt av fylkestinget, selv om det ikke kan utelukkes at det kan ha hatt en vis grad av påvirkning på omstillingsprosessen.

OU-prosessen ble startet med arbeid på "grasrotplan", ved at hver avdeling i fylkeskommunen foretok en SWOT-analyse.

Via intranettet fikk alle ansatte i sentraladministrasjonen invitasjon til å delta i en av arbeidsgruppene som skulle jobbe med følgende tema; organisering/effektivisering, samhandling og samarbeid/ledelse.

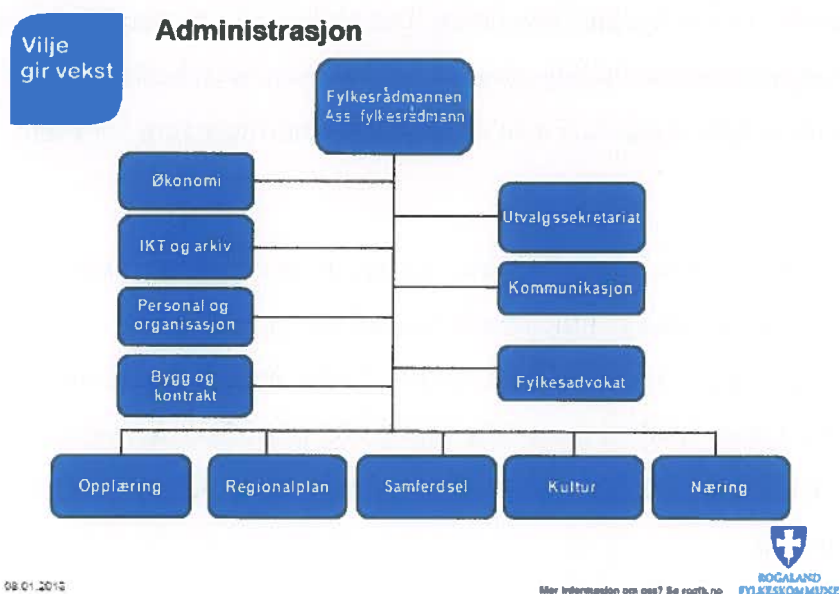
Gjennom arbeidet i arbeidsgruppene ble følgende verdier valgt:

- *Vi skal være åpne*
- *Vi skal være kompetente*

- *Vi skal vise respekt*

Fylkesrådmannen vektla i sin orientering på møtet viktigheten av åpenhet, og pekte på at uenighet og konflikter er sunne dersom de er åpne og frembringes på en respektfull måte. Respekt var en verdi som de hovedtillitsvalgte krevde skulle være med, og fylkesrådmannen påpekte at det gjaldt hver enkelt i møte med både kolleger, publikum og andre.

Nytt organisasjonskart ved Rogaland fylkeskommune:
(Årsmelding for Rogaland fylkeskommune 2013)



Som vi ser av det nye organisasjonskartet, er avdelingene som har tilknytning til politiske områder horisontalt organisert med rapportering direkte til fylkesrådmannen. Det er gjort følgende omforming av avdelingene for at de best mulig skal gjenspeile politiske områder: (Informasjon hentet ut fra intranettet og årsmelding for 2012).

Organisering av avdelinger for politikkområdene er som skissert under.

Opplæring:

Opplæringsavdelingen var tidligere delt inn i 5 seksjoner og i tillegg en egen stabsavdeling. Ny organisering deler også inn i 5 seksjoner hvor stabsavdeling inngår i disse. Det blir likevel store interne endringer da de nye seksjonene settes sammen ut fra kjernevirksomhet og brukergrupper. Følgende seksjoner opprettes:

- Seksjon for opplæring i skole
- Seksjon for fag og yrkesopplæring

- Seksjon for kvalitet, analyse og dimensjonering
- Seksjon for PPT
- Seksjon for veiledning og livslang læring.

De enkelte seksjonene har hver sin seksjonsleder, og hver seksjon er delt videre inn i faggrupper med en fagleder for hver gruppe. Faglederne skal ha personalansvaret for sin gruppe. Den vertikale strukturen er derved utvidet med et ledernivå, og kontrollspennet er minsket inn.

Regionalplan:

Den tidligere regionalutviklingsavdelingen avvikles og deles inn i fire avdelinger hvor regionalplan er en av disse. Folkehelse, universal utforming og internasjonal koordinator vil være nye områder som flyttes over til regionalplan. Avdelingen blir ikke delt opp i seksjoner ledet av en seksjonssjef, men det er ansatt en assisterende regionalplansjef. Den vertikale strukturen er ikke utvidet med et nytt ledernivå.

Samferdsel:

På grunn av nylig tilsatt samferdselssjef var en ikke kommet langt i planleggingen av samferdselsavdelingen da denne undersøkelsen ble foretatt.

Kultur:

Kulturavdelingen vil bestå av to seksjoner, kulturarv og allmenn kultur, hvor det er en leder med personalansvar for hver av seksjonene. Seksjonene er delt videre inn i faggrupper ledet av en fagkoordinator som ikke har personalansvar.

Næring:

Avdelingen vil opprettholde samme organisering som tidligere. Alle medarbeiderne er sideordnet hverandre og rapporterer direkte til næringssjefen.

De forskjellige avdelingene for politikkområder har fått ulik vertikal struktur. Det har vært et mål at en skal minske kontrollspennet. På noen avdelinger har en valgt å dele opp i seksjoner med faggrupper under hver seksjon og fagledere med personalansvar for hver sin gruppe, dvs. et nytt ledernivå i den vertikale strukturen. Næringsavdelingen har valgt å beholde flat struktur hvor alle rapporterer direkte til næringssjefen. På regionalplanavdelingen, som er en

stor avdeling, velger en heller ikke å dele opp i seksjoner. Alle rapporterer derved direkte til regionalplansjef og/eller assisterende regionalplansjef.

Administrasjonsavdelingen er avviklet. Stilling som assisterende fylkesrådmann er gjeninnført og innehas nå av tidligere direktør for administrasjonsavdelingen. Det har derved blitt foretatt en vertikal kontraksjon i stabsavdelingene. Lederne for stabsavdelingene rapporterer direkte til fylkesrådmann/assisterende fylkesrådmann.

Stabsavdelingene er organisert på følgende måte:

Økonomi:

Det er ansatt ny økonomisjef og ny organisering er under arbeid. Det er likevel avklart at tidligere innkjøpsavdeling flyttes inn under økonomiavdelingen.

IKT og arkiv:

Enheten er fra tidligere delt inn i tre faggrupper og denne organiseringen beholdes.

Kommunikasjon:

Avdelingen består av 4 medarbeidere. Tidligere organisering har vært flat struktur under kommunikasjonssjefen og denne organiseringen beholdes.

Personal og organisasjon:

HMS-tjenesten, som har vært en egen avdeling, flyttes til personal- og organisasjon.

Helsetjenesten, hvor fylkeskommunen tidligere hadde egne ansatte, outsources.

Personal- og organisasjon deles inn i tre faggrupper med en fagkoordinator, uten personalansvar, for hver gruppe. Det er HMS/ beredskap/ IA (inkluderende arbeidsliv), forhandling/ lønn/ tariff og kompetanse/ lederutvikling.

Bygg og kontrakt:

Dette er opprinnelig en stor avdeling, men den blir nå redusert ved at enheten for offentlige innkjøp tas ut av denne avdelingen og legges under økonomi og at posttjenesten flyttes til IKT og arkiv. Den endelige omorganiseringen av avdelingen var ikke ferdigstilt da denne undersøkelsen ble gjennomført.

Utvalgssekretariatet:

Dette er en liten avdeling som beholder sin organisering med flat struktur under fagleder.

Fylkesadvokaten:

Dette er også en liten avdeling som beholder sin organisering med flat struktur under fylkesadvokaten.

Ny ledergruppe:

Ledergruppen er etter ny organisering økt til 10 medlemmer, og i tillegg til ledere for avdelingene som representerer egne politikkområder er også lederne for 3 stabsavdelinger med i ledergruppen.

Ledergruppen består av:

- Fylkesrådmann
- Assisterende fylkesrådmann
- Regionalplanssjef
- Næringssjef
- Kultursjef
- Samferdselssjef
- Fylkesdirektør for opplæring
- Økonomisjef
- Personal- og organisasjonssjef
- Kommunikasjonssjef.

Alle de nye lederne har fått tittelen «sjef» mens det innen opplæring, hvor det ikke har skjedd endringer på toppledernivå, er beholdt tittel som direktør.

Som beskrevet er det ulik vertikal organisering innenfor de enkelte avdelingene hvor noen av politikkområdene har fått et ekstra nivå, mens det i stabsavdelingene er foretatt en kontraksjon ved at administrasjonsavdelingen med egen direktør er avviklet.

I den horisontale strukturen er det en utvidelse ved at de fire avdelingene samferdsel, kultur, næring og regionalplan er blitt selvstendige igjen, men det er også en kontraksjon ved at administrasjonsavdelingen er avviklet og stabene ikke ligger sammen med de sidestilte politikkområdene.

3. Teori

I denne delen av oppgaven ønsker jeg å redegjøre for oppgavens teoretiske forankring. Da problemstillingen søker etter forklaringsfaktorer som kan være sentrale for innholdet i omstillingsprosessene ønsker jeg å presentere tre teoretiske organisasjonsperspektiv.

Perspektivene vil gi meg ulike utgangspunkt for å kunne forklare hvorfor rådmennene og andre sentrale aktører handlet som de gjorde. Jeg har valgt å bruke instrumentelt- og kulturelt perspektiv, da de har ulike utgangspunkt for å forklare organisasjonsatferd. Jeg sper også på med myteperspektivet som kan bidra til å avdekke eventuell ekstern påvirkning for aktørenes atferd. Disse tre perspektivene er blant de mest anerkjente organisasjonsperspektivene i fagfeltet, og jeg ønsker å anvende Christensen m.fl. (2009) sin tilnærming til disse perspektivene innenfor offentlige organisasjoner. I tillegg til å presentere og redegjøre for perspektivene ønsker jeg også å konkretisere hvilke funn disse perspektivene åpner for.

I andre del av kapitlet vil jeg ved hjelp av Røvik (2007) sine undersøkelser om moderne trender ved århundreskiftet, se på hvorvidt omstillingsprosessene i 1998 og i 2012 kan være påvirket av de tre trendene; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessbasert.

3.1. Det instrumentelle organisasjonsperspektivet.

Det instrumentelle perspektivet betrakter organisasjoner som et instrument eller et redskap for å oppnå bestemte mål. Perspektivet bygger på en tankegang om at aktørene er rasjonelle og nyttemaksimerende. Formålsrasjonalitet står sentralt gjennom kalkulering av hvilke handlingsalternativ som er best for å oppnå de gitte målene, og en forholder seg hovedsakelig til de formelle relasjonene i organisasjonen (Christensen m.fl. 2009).

I et instrumentelt perspektiv står ledelsen i fokus som metode for å oppnå de gitte målene, da ledelsen kan forme og påvirke organisasjonsprosesser gjennom styring og struktur.

Formålsrasjonalitet og fokus på organisasjonsstruktur vil av denne grunn fremstå som grunnpilarer i det instrumentalistiske synet på organisasjoner (Christensen m.fl. 2009).

Denne måten å tenke organisasjon på var den første tilnærmingen til organisasjonsteori som fag og tema. I takt med industrialismen vokste det opp en bevissthet om hvordan en driver organisasjoner på best mulig måte, og da var det instrumentalistiske synet grunnleggende. Det

har sin oppstart fra Fredric Taylor med sin «Scientific Management», som var den tidligste vitenskapliggjøring av organisasjonsteori. Her så en på organisasjoner som «døde» og mekaniske mekanismer, og en var generelt veldig optimistisk til implementering av nye ideer og omstillingsprosesser (Røvik 2007). Den øverste ledelsen hadde sterk styring, og de ansatte, som ofte bestod av ufaglært arbeidskraft, gjorde som de fikk beskjed om.

Klassisk byråkratiteori, utviklet av Max Weber parallelt med Scientific Management, understreker også den instrumentalistiske tankegangen som rådet tidlig på 1900-tallet. Han utviklet begrepet byråkrati som en organisatorisk idealtipe, der formell struktur i form av hierarki, arbeidsdeling og fastsetting av rutiner kjennetegner byråkratiske trekk (Christensen m.fl. 2009).

Tradisjonelt sett betraktet en også organisasjoner som lukkede systemer, der det kun var interne forhold i organisasjonen som var relevant for organisasjonsendring. Det er nå mer vanlig å betrakte organisasjoner som åpne systemer som både påvirkes og er avhengig av sine omgivelser. I det instrumentelle perspektivet fokuserer en da særlig på de tekniske omgivelsene som baserer seg på ressurstilgang (Christensen m.fl.2009).

Formålsrasjonalitet

De fleste organisasjoner har et eller flere uttrykte mål, og organisasjonen vil ønske å redusere avstanden mellom faktisk tilstand og ønsket tilstand mest mulig. Dette gjør organisasjonen gjennom formålsrasjonell handling, som teoretisk sett består av fire trinn: En formulerer og definerer organisasjonens mål og vurderer avstanden til ønsket tilstand. Deretter utformer en de ulike alternativene som er tilgjengelige for å oppnå målene. Når en har alle alternativer tilgjengelig, vurderer en hvilke alternativ som mest sannsynlig vil redusere avstanden til ønsket tilstand, altså bidra til å oppnå målene. Til slutt vurderer en hvilke regler som bør følges for å vedta en beslutning, altså velge (eller ikke velge) et alternativ. Denne teoretiske tilnærmingen til konsekvenslogikk kan oppfattes som litt positivistisk, da den har sitt utgangspunkt i at organisasjonen har klare, entydige mål, og god innsikt i alternativer og deres konsekvenser. I virkeligheten er det sjelden slik, men det kan likevel tenkes at slik logikk forekommer i organisasjoner på tross av begrenset rasjonalitet. Man kan altså tenke at organisasjonen heller tilfredsstiller sine mål, fremfor å nødvendigvis maksimere dem (Christensen m.fl 2009).

Organisasjonsstruktur

Det instrumentelle organisasjonsperspektivet vektlegger hvordan den formelle organisasjonsstrukturen er utformet, og hvordan dette setter sitt preg på organisasjonen. Det blir fokusert på hvem som utfører hvilke oppgaver, hvordan ulike enheter forholder seg til hverandre og ikke minst hvordan organisasjonen forholder seg til sine omgivelser (Christensen m.fl.2009)

Perspektivet tar derfor utgangspunkt i ansattes atferd ut ifra stilling i organisasjoner, og personlige variasjoner utelukkes. Dette begrunnes blant annet i at formelle stillinger ofte omhandler egne mål og normer, og følging av disse kan føre til organisatorisk belønning gjennom for eksempel opprykk i hierarkiet. Handlingsnormene man tilpasser seg kommer for eksempel til uttrykk gjennom stillingsinstrukser og organisasjonsregler. Ulike former for struktur kan defineres med utgangspunkt i ulike grader av spesialisering og samordning, i form av horisontal eller vertikal struktur (Christensen m.fl.2009).

Den mest typiske og omtalte organisasjonsstrukturen for offentlig sektor er den byråkratiske som kjennetegnes blant annet ved høy grad av arbeidsdeling og hierarkisk struktur. Høy grad av spesialisering kan sees i at bestemte oppgaver legges til en felles enhet som spesialiserer seg på denne typen oppgaveløsning. Disse spesialiserte enhetene er ofte horisontalt fordelt, dvs. på samme nivå i hierarkiet, men de kan også være organisert vertikalt. Horisontal spesialisering er veldig typisk offentlig sektor, og kan grupperes etter fire prinsipper: Man kan samle enhetenes oppgaver basert på prosess for problemløsning, geografisk gruppering, klientgruppe og sektor . Gjennom bruk av under- og overordnede kan en gjenkjenne den vertikale samordningen mellom enhetene (Christensen m.fl. 2009).

Selv om byråkratisk struktur fremdeles er utgangspunktet for offentlig sektor, ser man stadig flere former for strukturer. Flere av disse nye strukturforholdene kan forklares som uttrykk for økt behov for byråkrati i nettverksstrukturer mellom offentlige og private organisasjoner (Christensen m.fl. 2009). Det instrumentelle perspektivet fremstår som særdeles positivistisk til betydningen av formell struktur kontra uformelle installasjoner som også kan påvirke utfall i organisasjonen. Dette fremheves tydeligere i det kulturelle perspektivet.

Empiriske forventninger

Jeg forventer at det instrumentelle perspektivet vil bidra til å belyse hvorvidt fylkesrådmennene, som var igangsettere av de to omstillingsprosessene, betraktet fylkeskommunen som et redskap for å oppnå bestemte mål, der omstillingen baserte seg på

formelle, strukturelle endringer fremfor kulturelle tilnærminger. Det å forstå hvordan fylkesrådmennene betraktet sin rolle og organisasjon gir stor forklaringskraft for hvordan de valgte og iverksatte virkemidler. Dersom det var definerte mål bak vedtakene som ble foretatt, og det var fokus på organisasjonsstruktur og ledelsesbasert endring kan en anta at fylkesrådmennene hadde en instrumentell tilnærming til ledelse og endring.

3.2. Det kulturelle organisasjonsperspektivet

Det kulturelle organisasjonsperspektivet vektlegger betydningen av organisasjonskultur som en betingelse for organisatorisk atferd og virksomhet, og fremhever de begrensninger og muligheter som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, som understreker og vektlegger de formelle installasjonene i organisasjonslivet, belyser derved det kulturelle organisasjonsperspektivet de uformelle nyansene som også påvirker organisasjoner (Christensen m.fl.2009)

Organisasjonskultur er de grunnleggende antakelsene (det som oppfattes som sant), de verdiene en oppfatter er viktige og de normene (uskrevne reglene) som gjelder i organisasjonen, og som gir seg utslag i artefaktene, dvs. de fysiske og psykiske utslagene som kulturen gir. Enhver organisasjon vil over tid utvikle en egen organisasjonskultur som påvirker organisasjonsatferden i den enkelte organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007).

En slik organisasjon omtales gjerne som en institusjon, da den har gjennomgått en institusjonaliseringsprosess. Det kan forklares som at den uformelle organisasjonskulturen har "satt seg i veggene", og de institusjonelle normene og verdiene vil ha betydning for de ansatte sine handlingsmønstre. Det kulturelle perspektivet vektlegger og belyser hvordan enhver organisasjon sin interne kultur påvirker handlingsmønstrene. En slik intern institusjonalisering medbringer mer kompleksitet i organisasjonen, samt mindre fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Samtidig kan institusjonelle trekk medføre andre viktige kvaliteter, da oppgaveløsning kan fungere bedre i et sosialt fellesskap (Christensen m.fl 2009).

Ut fra det kulturelle organisasjonsperspektivet vil endringer og implementering av nye praksiser kreve god translatørkompetanse, dvs. at en tilpasser det en skal implementere til den organisasjonen det skal implementeres i. Organisasjonskulturen må brukes aktivt for å fremme endring. Dette gjøres gjennom gradvise endringer, involvering av ansatte og hensyn til kulturelle omgivelser (f eks nasjonal kultur). Ledelsen blir dermed ikke et styrende organ,

en utøver generell ledelse for å motivere og engasjere ansatte for å oppnå målene. Lederen bør være visjonær og fremstå som et symbol på god organisasjonskultur (Christensen m.fl.2009).

Det kulturelle perspektivet kan bidra til å se organisasjonskulturens betydning for organisasjonens overlevelse. En god og fruktbar kultur kan redusere usikkerhet, forhindre konflikter og øke sin effektivitet gjennom fellesskapsopplevelse. På denne måten kan det oppnås en instrumentell gevinst i form av bedre måloppnåelse (Christensen m.fl 2009).

Perspektivet videreutvikler dermed den instrumentalistiske tankegangen ved å henvise til logikken om det passende (i motsetning til konsekvenslogikken). Her starter en med en gjenkjennelse av situasjonen en står ovenfor, vurderer egen og organisasjonens identitet og dens verdi, før en til slutt bestemmer seg for en handlingsregel med bakgrunn i hva som forventes at en skal gjøre. Organisasjonskulturen vil legge føringer for atferdsmønstre i organisasjoner, og dermed bidra til å forklare enkelte prosesser (Christensen m.fl.2009)

Empiriske forventninger

Det kulturelle perspektivet kan bidra til å belyse hvorvidt fylkesrådmennene hadde en kulturell tilnærming til omstillingene, og dermed også fokus på mer enn kun de instrumentelle forholdene. Dersom mål for omstillingene vokste fram fra organisasjonens erfaringer, dens opplevde identitet og at dette førte til valg av handlingsregler, kan en anta at fylkesrådmennene hadde en kulturell tilnærming til ledelse og endring. Kulturell tilnærming til ledelse vil kunne gjenkjennes ut fra hvordan fylkesrådmennene la til rette for medvirkning fra ansatte, bidro til formidling av verdier og normer og forankret implementeringen av endringer i organisasjonens eksisterende organisasjonskultur.

3.3. Det mytebaserte organisasjonsperspektivet

Myteperspektivet, som også ofte refereres til som nyinstitusjonalisme, omhandler hvordan en organisasjons omgivelser også kan betraktes som institusjonaliserte. Institusjonelle omgivelser har sosialt skapte normer og forventninger til organisasjoner om hvordan de bør være utformet. Disse normene symboliserer mytene (Christensen m.fl.2009).

Organisasjoner kan derved oppleve normativt press og forventninger fra sine omgivelser, som kan påvirke organisasjonens handlinger. Ved å forholde seg til slike myter og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad kan organisasjoner også fremstå som mer like, i hvert fall

på overflaten. Dette står i kontrast til det kulturelle perspektivet hvor det antas at utvikling over tid av uformelle normer gjør organisasjoner mer ulike. Myteperspektivet blir mer opptatt av skiftende verdier i omgivelsene enn av verdier og normer som vokser frem innad i organisasjonen (Christensen m.fl.2009).

En myte kan være en institusjonalisert "oppskrift" eller en rasjonalisert myte. Ved institusjonalisert oppskrift forstås at mytene i en gitt tidsperiode "tas for gitt" som de tidsriktige, effektive og moderne måtene å organisere på. En rasjonalisert myte kjennetegnes ved at den ved hjelp av vitenskapsliknede argumentasjon er skapt en overbevisning, en tro, på at den er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt. (Christensen m.fl.2009).

De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner må forholde seg til, er sammensatte (Christensen m.fl.2009). Innen statsvitenskapen har en de siste tiårene blitt mer oppmerksom på at også offentlige organisasjoner har behov for å passe på sitt omdømme ovenfor omgivelsene både når det gjelder media, publikum og overordnede politiske myndigheter. En av årsakene til dette er at offentlige organisasjoner siden slutten av 1980-tallet, er blitt mer utsatt for ideer og oppskrifter som forsøkes overført fra private til offentlige organisasjoner. Noen av de trendene/mytene som forsøkes overført fra det private til det offentlige går under samlebetegnelsen New Public Management, NPM (Christensen m.fl.2009).

Myteperspektivet kan anses som et naturlig systemperspektiv i klassen av institusjonelle perspektiver hvor mytene forstås som symboler, eller det kan anses som et instrumentelt perspektiv hvor mytene fremstår som instrumentelle effektiviseringsredskaper.

Implementering av myter/oppskrifter sett ut fra det instrumentelle perspektivet er at myten/oppskriften blir ansett som løsning på et problem. Ut fra en mer institusjonell fortolkning, kulturperspektivet, vil implementering skje etter at en har oppdaget og blitt begeistret for en oppskrift, og at en deretter ser at det er et lokalt problem som denne oppskriften kan løse (Christensen m.fl.2009).

Empiriske forventninger

Det kan tenkes at omstillingsprosessene i fylkeskommunen også kan forstås i lys av nye reformtrender som har preget offentlig forvaltning de siste tiårene. Dette kan enten forklares ved at omstillingene ble gjennomført for å sende signaler til omgivelsene, eller ved at omstillingene ble gjennomført blindt fordi de er rasjonalisert av andre aktører i omgivelsene.

Dersom nye trender/myter synes å være implementert som en løsning på et problem, for å oppnå et bestemt mål, vil det kunne forstås som en instrumentell fortolkning hvor endringen framstår som et instrumentelt effektiviseringsverktøy. Er det imidlertid slik at implementering av nye trender/myter har skjedd på grunn av begeistring for oppskriften innad i organisasjonen og deretter blitt brukt til å løse et problem, vil dette kunne forstås som en institusjonell fortolkning hvor mytene sees på som institusjonelle symboler.

Hvorvidt omstillingsprosessene i Rogaland fylkeskommune har vært "smittet" av myter/ideer som opprinnelig kommer fra det private næringslivet, og som derved kanskje også kan gå inn under samlebetegnelsen NPM, vil jeg belyse ved hjelp av de tre nevnte trendene; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientert (Røvik 2007).

3.4 Dominerende organisasjonsidéer i det nye århundret

Avbyråkratisering:

Ved århundrets begynnelse merkes en meget tung ideestrømming for organisasjonsbygging som langt på vei kan sammenfattes i begrepet "avbyråkratisering". Det er en felles betegnelse på et sett idéer, oppskrifter og konkrete reformgrep som er rettet inn mot å gi organisasjoners formelle struktur en bestemt utforming – og i tydelig retning bort fra den klassiske, byråkratiske organisasjonsformen (Røvik 2009:124). Røvik har i sine studier funnet at avbyråkratisering særlig fremkommer i to nært sammenknyttede idéer som benevnes som idéer om fleksibilisering og idéer om kontraksjon.

Fleksibilisering går ut på at organisasjoner blir noe mindre "stive" i formen, og det kan sees ved at det er en tendens til stadig raskere ombygging av formelle organisasjoner og mer omfattende bruk av temporære organisasjonsformer som f.eks. prosjektorganisering, matriseorganisering m.m. Kontraksjon, sammentrekning, kan være både horisontal kontraksjon og/eller vertikal kontraksjon.

Horisontal kontraksjon har i senere tid vist seg i at det gjøres grep i organisasjonsstrukturen for å redusere antall sideordnede organisatoriske enheter. Tanken bak horisontal kontraksjon kan være at en ønsker å definere sin kjernevirksomhet. Horisontal kontraksjon kan også føre til at virksomhetsområder som ikke defineres som kjerneområder outsources.

Vertikal kontraksjon er en sterk idéstrømming like etter hundreårsskiftet som handler om at

organisasjoner skal være så "flate" i det vertikale planet som mulig (Røvik 2009). Mange organisasjoner har under påvirkning av denne trenden fjernet mellomledernivå og derved fjernet seg fra det klassiske byråkratiske idealet om en dyp byråkratisk organisasjon med mange ledelsesnivå. I det klassiske byråkratiske idealet om dype byråkratiske organisasjoner var det en målsetting at kontrollspennet ikke skulle bli for stort og bredt.

Fra ledelse til styring

For mange vil kanskje ledelse og styring oppfattes som to sider av samme sak, men det er et klart skille mellom disse to begrepene. *Mens ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne også dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte, innebærer styring en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte bl.a.gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner* (Røvik 2009:146). De første tiårene etter 2. verdenskrig var det stor tro på at hierarkiske strukturer og sentralt fattede beslutninger var den beste måten å styre organisasjoner på. Det rådende synet på organisasjoner var det rasjonelle instrumentelle organisasjonsperspektivet.

Mot slutten av 1970 tallet var den vestlige verden inne i en periode hvor det ble gjort opprør mot autoriteter av alle slag. Arbeidstakere i både private og offentlige virksomheter fikk stadig mer utdanning og kunnskap, og idealet om styring ble byttet ut med ledelse. Det vokste fram et marked for lederkurs og lederutdanning, og det ble samtidig også mer fokus på organisasjonskultur. Ingen ville "styres", alle ville ha en god leder som kunne framstå mer som en "mentor" for den enkelte ansatte. I denne perioden stod det naturlige organisasjonsperspektivet, hvor organisasjoner ble sett på som levende organismer, sterkt og utviklingen av en god organisasjonskultur ble svært viktig.

Det tunge politisk-ideologiske klimaskiftet fra slutten av 1970-årene som handlet om ny styring av offentlig virksomhet, New Public Management, førte til press i retning av å fristille offentlige virksomheter fra politisk styring og gi mer frihet til lokale ledere. (Røvik 2009).

Inn mot tusenårsskiftet skjer det en endring i dette. I Røvik sin studie av idéer og trender viser det seg at pendelen svinger tilbake mot styring. Dette gir seg utslag i en avtakende satsning på ledelse, men kanskje enda mer i utformingen av den formelle organisasjonsstrukturen – oppsummert i begrepet rehierarkisering, samt i idéer for organiseringen av og innholdet i det systematiske personalarbeidet. (Røvik 2009)

Fra silo til prosessbasert organisering

Ved starten av det nye hundreåret ble organisasjonstenkningen også preget av en sterk opptatthet av de verdiskapende prosesser i organisasjoner. Det oppstod en utpreget skepsis mot den sentralt styrte og vertikalt sterkt funksjonsinndelte organisasjon. Det ble utviklet et syn på at verdiskapende prosesser kan bli hemmet av vertikalt bygde funksjoner. (Røvik 2009)

Vedtaket i Administrasjonsutvalget den 23. september 1998 inneholder bl.a. følgende punkter:

- *Funksjonsorganisering i oppgavene*
- *Dagens stabsfunksjoner samordnes i en Administrasjons- og serviceavdeling underlagt en administrativ leder. .*

Før omstillingsprosessen i 1998 var det stabsfunksjoner innebygd i alle de forskjellige etatene. Var det et mål ved omstillingsprosessen i 1998 å skille kjernevirksomhet og støttefunksjoner?

Det ble i 1998 også gjort en sammenslåing av etatene kultur, plan, samferdsel og næring til en ny stor avdeling, regionalplanavdelingen. Skjedde dette utfra hensynet til bedre samarbeid mellom de tidligere etatene? Hadde skrogene mellom dem blitt for "tykke". Oppnådde man mer samarbeid på tvers etter denne endringen i 1998, og ble endringen opprettholdt eller reversert i 2012?

4. Metode

4.1 Undersøkellesdesign

Jeg har valgt å besvare problemstillingen ved bruk av kvalitativ metode. Et kvalitativt opplegg har som regel til hensikt å få frem hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon (Jacobsen 2005). Det kjennetegnes ved å omhandle få studieenheter, slik at man har kapasitet til å behandle utvalget av enheter mer inngående og dermed søke forståelse. Dette skiller seg fra et kvantitativt opplegg som innebærer mange enheter som studeres mer overfladisk for å avdekke tendenser.

Ved å benytte kvalitativ metode ønsket jeg å få frem et nyansert bilde av hvordan berørte parter oppfattet omstillingsprosessene ved sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune, og jeg valgte derfor å gjennomføre intervjuer for å få innsikt i aktørers oppfattelse av omstillingene. Det ble foretatt dybdeintervju med informanter som var sentrale

i omstillingsprosessene, herunder ledere, berørte ansatte og representanter fra fagforbund. Jeg utarbeidet en intervjuguide hvor spørsmålene ble kategorisert etter motiver og drivkrefter for hver av de to omstillingsprosessene, innholdet i endringene i form av ny organisering og videre etter de tre utvalgte trendene; avbyråkratisering fra ledelse til styring og fra silo til prosessbasert. Denne intervjuguiden ble brukt under intervjuene med de fire informantene som hadde vært ansatt ved fylkeskommunen ved begge omstillingsprosessene. I tillegg utarbeidet jeg en intervjuguide for omstillingsprosessen i 2012 som jeg benyttet ved intervju av nåværende fylkesrådmann. Denne var noe åpnere i formen og omhandlet motiver og drivkrefter for omstillingsprosessen i 2012 og innholdet i endringene i form av nytt organisasjonskart. Selv om jeg benyttet intervjuguide ved samtlige intervjuer var dialogen åpen med rom for tilleggsinformasjon og oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene utgjør primærdata for denne analysen, da de gir en bedre innsikt i aktørenes oppfatning av prosessenes målsetning og prioriteringer. Denne informasjonen suppleres med offentlige dokumenter som utgjør analysens sekundærdata. Denne informasjonen er hentet fra fylkeskommunen sine nettsider, og dokumenter hentet fra sakarkivet.

4.2 Utvalg

Da denne masteroppgaven er begrenset i omfang, og jeg har valgt en kvalitativ tilnærming, var det ikke rom for å behandle et stort utvalg av informanter. Dette begrenser seg både i forhold til tilgang til relevante informanter, men også i forhold til min kapasitet til å behandle informasjonen jeg samlet inn. Dataene en får gjennom intervju er omfattende og detaljrike, og det er tidkrevende å sortere ut og analysere innholdet i datamaterialet.

Intervjuobjektene er valgt ut fra hvem jeg tror kan gi mest informasjon om omstillingsprosessene ved fylkeskommunen. I tillegg har jeg vektlagt at de har hatt ulike ståsted og ulike roller i omstillingsprosessene som er foretatt. En informant har deltatt i begge omstillingsprosessene som representant fra fagforening, en har bidratt tett opp mot ledelsen under begge prosessene, en har hatt en mer perifer rolle som ansatt i stab og en har vært ansatt i den ene av avdelingene regionalplan, næring, kultur og samferdsel som ble samlet i en regionalutviklingsavdeling i 1998, men hvor alle de fire avdelingene etter omstillingen i 2012 er selvstendige igjen. Den siste informanten er nåværende fylkesrådmann og leder av den siste omstillingsprosessen.

4.3 Behandling av data

Den kvalitative analysen er hele tiden en vekslning mellom de enkelte deler (detaljer) og helheten. Gjennom perioden med intervju har dette kommet til uttrykk ved at hvert intervju har gitt ny innsikt som har gitt bedre forståelse for helheten i omstillingsprosessene. Dette har igjen ført til at jeg har kunnet be om utfyllende informasjon på områder/temaer som synes å være svært viktige. Det kan sammenlignes med å legge et puslespill hvor en først når en har lagt en del brikker skjønner at det er noen som mangler. Først når en har fått tak i alle brikkene blir puslespillet komplett, eller i hvert fall så komplett som en ut fra undersøkelsens omfang kan klare å få til.

Analysen av det innsamlede materialet i denne oppgaven er delt opp i tre deler. Den første delen er å beskrive og få oversikt over det innhentede materialet. Den andre delen går ut på å systematisere innsamlet data. Til dette formålet har jeg utarbeidet et samleskjema for hver av de to omstillingsprosessene i 1998 og i 2012. Samleskjemaet er kategorisert etter de tre valgte organisasjonsperspektivene og de tre ideene/trendene som undersøkelsesguiden tar utgangspunkt i. Utsagn fra alle de 5 intervjuene plottes etter hvert inn i samleskjema, og tilslutt utgjør dette i hovedsak de funn som er gjort. Den tredje delen består av å fortolke data, altså se hvorvidt utsagnene som er gitt er sammenfallende innenfor hvert av emnene, hvor det er eventuelle sprik og om det er mulig å generalisere ut fra den informasjonen som er innhentet.

Ved bruk av utsagn i oppgaven velger jeg å ikke angi hvilken rolle informanten har hatt. Dette er fordi det ved bruk av så få intervjuobjekter vil være vanskelig å etterkomme anonymitetshensyn om dette skulle bli oppgitt. Alle utsagn ville være fullstendig anonyme og ikke tilkjennegi hvorvidt det er en fra ledelsen, fra fagforbund eller fra øvrige ansatte som står bak utsagnet. Informantene er derfor presentert med nummer fra 1 til 4. Unntaket er nåværende fylkesrådmann som jeg har fått tillatelse til å sitere direkte.

4.4 Gyldighet, pålitelighet og generalisering

Ved ethvert undersøkelsesopplegg må en kontrollere for empiriens gyldighet og relevans for analysens problemstilling. Med gyldighet, relevans og generalisering mener vi hvorvidt vi faktisk måler det vi ønsker å måle, at det vi har målt oppfattes som relevant for analysen og at det vi måler hos et lite utvalg også kan gjelde for andre utvalg (Jacobsen 2005). Ved å vurdere disse tre forholdene kontrollerer en at analysen bygger på et forsvarlig datamaterialet, og

dermed styrker analysenes funn og troverdighet. Samtidig avdekker en eventuelle svakheter ved empirien som danner begrensninger for eventuelle konklusjoner.

I denne oppgaven kan empiriens gyldighet vurderes som relativt sterk, da informanter er innkalt for å informere om to spesifikke hendelser (de to omstillingsprosessene).

Informasjonen de gir vil altså omhandle analysens studieobjekter, og dermed gi gyldig innsikt som kan bidra til å besvare problemstillingen min. Informantene er i seg selv gyldige som sentrale aktører i omstillingsprosessene. Også sekundærdataene er gyldige da de er direkte koblet til omstillingsprosessene.

Analysens pålitelighet kan vurderes på flere måter. Her er det naturlig å anta at sekundærdataene er ganske pålitelige, da det stilles mange krav til offentlige dokumenter knyttet til pålitelighet. Informantene derimot kan tenkes å være mindre pålitelige da de har subjektive oppfatninger av prosessene, kan ha grunner til å manipulere informasjonen som gis og ikke minst at inntrykk av hva som var viktig og sentralt kan endres over tid, og således ikke være lik den oppfatningen informantene hadde i 1998. For å sikre at primærdataene mine er pålitelige kan jeg kryssjekke informasjonen fra informantene med andre informanter og sekundærdataene. Ved avvik kan dette tolkes som funn i seg selv, da ulike oppfatninger og holdninger kan være interessante å forklare ut ifra aktørenes rolle i omstillingsprosessene.

Vurderingen av hvorvidt en kan generalisere ut fra mine funn er utfordrende. Ifølge Jacobsen (2005) kan man aldri generalisere til noe annet enn den populasjonen utvalget er trukket fra, og til det tidspunktet undersøkelsen er foretatt på. Den er altså avgrenset i tid og rom. Siden denne oppgaven er begrenset både i forhold til utvalg og kapasitet, har den ikke til hensikt å generalisere til liknende omstillingsprosesser i andre fylkeskommuner på denne tiden. Jeg har valgt å undersøke disse prosessene fordi de i seg selv er interessante.

Jeg vurderer dermed denne oppgavens datamateriale som høyst gyldig, og i sterk grad pålitelig. Analysens funn kan ikke blindt generaliseres til andre studieobjekter, men den kan muligens bidra til større forskningsprosjekter i dette fagfeltet. Det er imidlertid begrensninger knyttet til antall informanter og deres pålitelighet, som bør tas i betraktning når jeg vurderer funnene i analysen. Oppgaven kan med andre ord kun avdekke tendenser eller hypoteser til hva som har skjedd under de aktuelle omstillingsprosessene, men kan i seg selv ikke gi fullstendige svar som kan betraktes som fullendte basert på denne analysen.

5. Analyse av funn og drøfting av problemstilling

I dette kapitlet vil jeg analysere og drøfte de funn som kom frem gjennom intervjuene ut fra valgt problemstilling og teoretisk forankring for oppgaven. Først vil jeg forsøke å identifisere de motiver og drivkrefter som synes å ligge til grunn for hver av omstillingene, og belyse disse ut fra det instrumentelle, det kulturelle og det mytebaserte organisasjonsperspektivet, med utgangspunkt i Christensen m.fl. (2009) sin tilnærming. Deretter vil jeg se hvorvidt endringer ved omstillingsprosessene kan forstås ut fra populære trender i tiden. Til dette har jeg valgt tre trender beskrevet av Røvik (2007); avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientert.

5.1 Motiver og drivkrefter bak omstillingsprosessen i 1998

Hvilke motiver og drivkrefter synes å ha vært utslagsgivende ved omstillingsprosessen i 1998? Tre av informantene sier det på følgende måte:

Informant 1:

Hovedårsaken var nok at det var en nytilsatt fylkesrådmann, og han hadde for så vidt jobbet lenge i sentraladministrasjonen selv, men nå hadde han fått en ny rolle og derfor ville han nok, jeg tror det var han som tok initiativet i første omgang til å se på organiseringen.

Informant 2:

Når det gjelder årsaken til omstillingsprosessen så var det vel det at det var nytilsatt rådmann som ville ta en gjennomgang av organisasjonen.

Informant 4:

Jeg oppfattet det som om det var rådmannen som hadde behov for bedre styringsredskaper.

Det er sammenfall i utsagnene på at det var fylkesrådmannen som ønsket en omstillingsprosess, og fra en informant er det oppfattet som at fylkesrådmannen trengte bedre styringsredskaper. Hvorfor skulle fylkesrådmannen ha behov for bedre styringsredskapet?

Flere informanter peker på at siste halvdel av 1990-tallet var en turbulent periode for Rogaland fylkeskommune. Fylkeskommunen slet med store underskudd, særlig innen helsesektoren, sykehusene. Det var med andre ord krevende oppgaver den nye fylkesrådmannen skulle ta fatt på. Dette kommer til uttrykk i følgende sitater:

Informant 3:

Det var en periode som var preget av til dels store konflikter både internt i administrasjonen og dels politisk, og organisasjonen var adskillig større da.

Informant 3:

Så var det jo en periode der det stort sett var underskudd som stort sett stammet fra helsevesenet, sykehusene og mest sentralsykehuset.

Informant 4:

I -98, sånn som jeg oppfattet det, så var det en rådmann som hadde behov for styring, og jeg tror han hadde en bestilling fra politikerne våre om en tydeligere ledelse og en tydeligere styring.

Funnene tyder på at det var definerte problem i fylkeskommunen som måtte løses, deriblant det økonomiske underskuddet. En informant peker også på at det var store konflikter både internt i administrasjonen og også i det politiske miljøet til fylkeskommunen.

Det er fylkestinget som ansetter ny fylkesrådmann, og ved ansettelsen av den nye fylkesrådmannen i 1996 var det delt syn i fylkestinget i valget mellom to kandidater. Den ene kandidaten var på det daværende tidspunkt assisterende fylkesrådmann, mens den andre kandidaten, som fikk stillingen som fylkesrådmann, var en tidligere ansatt som nå kom tilbake i ny rolle. Det oppstod etter hvert en konflikt mellom nytilsatt fylkesrådmann og assisterende fylkesrådmann. Konflikten satte etter hvert sitt preg både innad i organisasjonen og i det politiske miljøet. Informantene uttrykker det på følgende måte:

Informant 1:

Det var kanskje mer en personstrid og i dette arbeidet eller i dette omstillingsarbeidet som gikk på at den nye fylkesrådmannen skulle bli kvitt assisterende fylkesrådmann.

Informant 3:

Denne konflikten mellom fylkesrådmannen og assisterende fylkesrådmann, det var jo noe som gikk i årevis og som helt klart kastet skygger her på huset.

Det endte etterhvert med at stillingen som assisterende rådmann ble avviklet, og at personen som hadde innehatt denne stillingen fikk andre oppgaver. Løsningen ble dermed at organisasjonskartet ble endret. Noen av informantene oppfattet avviklingen av funksjonen som assisterende rådmann som en løsning på en personkonflikt mellom fylkesrådmann og assisterende fylkesrådmann, og som det blir uttalt; *konflikten gikk i årevis og kastet skygger her på huset.*

Ut fra de funn som her er presentert kan det synes som om fylkesrådmannen søkte å løse definerte problemer med å endre organisasjonsstrukturen, og det peker i retning av en instrumentell tilnærming til organisasjon og endring. Hva så med organisasjonskulturen og involvering av ansatte i prosessen?

Det kom fram gjennom intervjuene at de ansatte, via fagforeningene, fikk være delaktige underveis i omstillingsprosessen, men det kom også fram at mange følte det vanskelig, og lite akseptert, å være kritisk til endringer som ble foreslått av ledelsen. På spørsmål om det var bred deltakelse fra de ansatte får vi følgende utsagn:

Informant 1:

Nei, ikke bred, minst mulig for å si det sånn.

Informant 3:

Det var en arbeidsgruppe med ca. 5-6 medlemmer, om det var ansatte eller tillitsvalgte, det husker jeg ikke, men det ble i hvert fall lagt fram en rapport med noen forslag, og så vet jeg at det var høringer som gikk ut til fagforeninger og tillitsvalgte.

På et oppfølgingsspørsmål om hvorvidt en mente at de ansatte følte at de var tatt med/hadde hatt innflytelse på omstillingsprosessen kom følgende utsagn:

Informant 2:

Stemningen var nok så som så. Det var mange endringer folk ikke likte. Veldig omstridt vedr. avvikling av assisterende rådmann funksjonen. Ikke så god stemning den gangen.

Informant 1:

Det tror jeg jeg må si nei på.

Informant 3:

Det var generelt ganske mye frustrasjon i den perioden og det var nok usikkerhet om hvordan framtiden kom til å bli, både med selve organisasjonskartet og kanskje og at noen følte sin rolle truet.

Informantene forteller om frustrasjon, dårlig stemning og usikkerhet hos ansatte. Dette forsterker inntrykket av at omstillingsprosessen i 1998 ble ledet ved bruk av formelle, strukturelle endringer fremfor kulturelle tilnærminger.

Ved omstillingsprosessen i 1998 søkte fylkeskommunen inspirasjon utenfra ved å dra på studietur.

Det var Administrasjonsutvalget som var på studietur til Aarhus Amt. I sak 28/97 i administrasjonsutvalget hvor en ber om at det igangsettes organisasjonsutviklingsprosjekt står det også følgende:

I dette arbeidet vurderes om deler av den organisasjonsmodell(er) som ble presentert for utvalget under studieturen til Aarhus Amt kan brukes i dette arbeidet.

Hva som ble presentert i denne studieturen har det vært vanskelig å få full innsikt i. Det synes som om det en fikk presentert ved studieturen til Aarhus Amt ikke fikk noen større påvirkning på omstillingsprosessen ved sentraladministrasjonen ved Rogaland fylkeskommune.

Informant 1:

Den var jeg faktisk med på, og, men jeg husker ikke så mye av, jeg vet og at dette ble presentert en modell her, eller flere modeller, men dette ble ikke dradd opp noe særlig i prosessen.

På spørsmål om det var noen form for kopiering av idéer/praksiser fra Aarhus kom følgende utsagn:

Informant 2:

Nei, overhodet ingen direkte kopiering. Ja, men dette med funksjonsorganisering og sånn, det ble jo det en tematikk på, slik at det ikke ble parallelle fagmiljøer alle steder, det ble stilt spørsmål ved om du skulle ha økonomiavdeling fire plasser i sentraladministrasjonen. Og jeg glemte også å si at stabene sin rolle var mye diskutert. De var relativt tunge de og her, sånn at de, de styrte, noen opplevde nok at de var veldig styrende og lite samordnet.

De to informantene som uttaler seg om dette gir inntrykk av at den direkte påvirkningen fra det som ble presentert på studieturen var heller liten. Det blir likevel pekt på at stabene sin rolle ble mye diskutert, at en ikke skulle ha parallelle fagmiljøer flere steder. Det kan likevel ikke utelukkes at dette kan ha hatt innflytelse på beslutningen som ble tatt ved omstillingen om å trekke stabsfunksjonene ut fra den enkelte avdeling og samle dem i en egen administrasjonsavdeling.

Fylkeskommunen hadde konsulenthjelp ved omstillingsprosessen i 1998. Det var et konsulentfirma, AFF, som var hyrt inn for å bistå. De gjennomførte en spørreundersøkelse blant de ansatte.

Informant 1:

Det var jo et firma som rådmannen hyrte inn her, og det heter AFF.

Det firmaet intervjuet en del personer som jobbet i sentraladministrasjonen og, og en del utenfor, tror jeg, som jobbet på skoler, og skulle lage, eller laget en beskrivelse av organisasjonen og kulturen som rådde.

Da ble det en slags spennende lesning for mange, og da var det blant annet dette med idrettslaget, eller bedriftsidrettslaget, som da drev en subkultur i denne organisasjonen. Det ble liksom litt lått og løye av det fra de som var i idrettslaget, men, noen mente vel at idrettslaget hadde en viss makt oppi denne organisasjonen.

Informant 4:

Det ble foretatt noen kartlegginger som endte opp i en skuff. Jeg så aldri at det ble tatt i bruk, og vi skrev jo side opp og side ned på skjemaene. Om det var noen som hadde noen nytte av det, det vet jeg ikke, det hadde ingen praktisk betydning i hverdagen vår.

I hvilken grad det innleide konsulentfirmaet påvirket omstillingsprosessen er vanskelig å fastslå sikkert, men det kan ikke utelukkes at de kartlegginger som ble gjort hadde betydning. Ut fra informantenes uttalelser kan det oppfattes som om konsulentselskapet ble sett på som ledelsens verktøy.

Oppsummering:

Samlet sett kan det synes som om omstillingsprosessen i 1998 kan forstås ut fra formelle, strukturelle endringer mer enn på kulturelle tilnærminger, og at fylkesrådmannen og den øvrige ledelsen hadde en instrumentell tilnærming til organisasjonen. Det kan antas at det i 1998 var definerte mål som ledelsen ønsket å løse, og at fylkesrådmannen hadde et press på seg fra politisk hold for å ta sterkere styring over organisasjonen.

Konflikten mellom nytilsatt fylkesrådmann og assisterende fylkesrådmann, som også hadde søkt stillingen som fylkesrådmann, ble løst ved at stillingen som assisterende fylkesrådmann ble avviklet. Personen som hadde innehatt stillingen som assisterende fylkesrådmann gikk

derved ut av ledergruppen. Denne konflikten hadde ringvirkninger både innad i sentraladministrasjonen og i det politiske miljøet.

Ut fra informantenes utsagn synes det ikke som om de ansatte opplevde å ha reell innflytelse på omstillingsprosessen. Organisasjonskultur synes å ha blitt lite vektlagt, og flere informanter forteller om et splittet miljø og vanskelige arbeidsforhold i langt tid etter at endringene var gjennomført.

Det ble leid inn et konsulentselskap til å bistå under omstillingsprosessen. Ut fra informantenes utsagn synes dette ikke å ha hatt noen positiv effekt på de ansattes opplevelse av omstillingsprosessen, men det er utsagn som går mer i retning av at dette var hjelp til ledelsen. Selv om utsagnene ikke tyder på at studieturen til Aarhus Amt fikk stor betydning for omstillingsprosessen i fylkeskommunen, kan det ikke utelukkes at det fikk noe betydning, kanskje særlig på den nye organiseringen av stabene. Det innleide konsulentfirmaet, AFF, gjennomførte undersøkelser blant ansatte hvor de pekte på subkulturer innad i organisasjonen, og vi kan anta at dette ble brukt som bakgrunnsmateriell for ledelsens valg av endringer og virkemidler.

Jeg vil nå gå videre inn på hvilke funn som kom fram når det gjaldt de valgte trendene avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientert.

5.2 Dominerende trender ved omstillingsprosessen i 1998

Avbyråkratisering:

En av de trendene som var særlig populære ved omstillingsprosesser rundt tusenårsskiftet var avbyråkratisering. Dette handlet ofte om vertikal kontraksjon, dvs. en sammentrekking av organisasjonen vertikalt, færre ledernivå, om horisontal kontraksjon, dvs. færre sideordnede organisatoriske enheter og om fleksibilisering, dvs. gjøre organisasjonene mer temporære/fleksible i organisasjonsform.

På spørsmål om det ble færre ledernivå i sentraladministrasjonen etter omstillingsprosessen i 1998 kom det sprikende utsagn:

Informant 2:

Ja, færre ledernivå.

Informant 3:

Nei, det gjorde jo ikke det.

Informant 3:

Jeg oppfattet det som et viktig motiv i fra rådmannen sin side at han skulle få færre å forholde seg til, færre i ledergruppen.

Informant 4:

For etatene kultur, regionalplan, samferdsel og kultur ble det opprettet et nytt ledernivå.

Rådmannen sa helt tydelig at han trengte en ledergruppe som han kunne forholde seg til, som kunne forholde seg til ham, og ikke måtte springe til et dusin ulike seksjonssjefer og mellomledere på ulike nivå, for ham så ble det en kraftig forenkling.

En informant mener at det ble færre ledernivå mens andre informanter mener det ikke ble det. Det vi kan fastslå er at det ble færre deltakere i ledergruppen, men at det både i den nye regionalutviklingsavdelingen og i den nye administrasjonsavdelingen ble innført et ekstra ledernivå. Samlet sett er det derfor vanskelig å se at det ble foretatt noen vertikal kontraksjon i 1998.

I den horisontale strukturen vet vi at de fire tidligere etatene næring, regionalplan, kultur og samferdsel ble samlet til en enhet. Informantene gir følgende utsagn til hvorfor dette ble valgt:

Informant 4:

Det som var meningen var at de fire avdelingene skulle integreres på en mye bedre måte, bedre dialog og daglig samarbeid på tvers av seksjonene. Hvis det hadde fungert helt etter hensikten så hadde det vært glimrende.

I teorien var dette helt greit, og jeg er stor tilhenger av samhandling på tvers, hvis det hadde fungert så tror jeg alle hadde vært fornøyd.

En annen endring i den horisontale strukturen var at de aller fleste av stabsfunksjonene, som hadde ligget spredt innenfor de ulike etatene, ble samlet i en egen administrasjonsavdeling under en egen administrasjonsdirektør. Dette synes det å være en positiv oppfatning rundt i ettertid.

Informant 1:

Dette mener jeg var vellykket, dette å samle de funksjonene som er felles for hele konsernet, at vi skal ha lik personalpolitikk som gjelder hele konsernet, samle økonomi i en felles funksjon som skal betjene hele konsernet, og at vi skal ha en felles IKT for hele konsernet.

Som tidligere nevnt var det også et forslag under omstillingsprosessen å opprette en egen seksjon som skulle kalles prosjekt- og utviklingsseksjon. Dette ble det imidlertid ikke noe av og følgende begrunnelser er gitt:

Informant 2:

Det var nok bare en tanke om at vi måtte jobbe mer med prosjekter og da så de for seg en seksjon-det ble ikke gjennomført, kan ikke ha en seksjon for prosjekter utvikling, Utvikling skal skje i linjeorganisasjonene og du må egentlig jobbe med den samhandlingen, ikke en seksjon som skal ivareta prosjekter, prosjekter foregår alle steder. Det ble forlatt.

Informant 1:

Nei, det ble i hvert fall ikke gjort og det var nok mange forskjellige forslag ute og gikk underveis, så dette er nok et av dem, men det ble ikke gjort.

Den ene informantene peker på at det var en tanke om at det måtte jobbes mer i prosjekter, og dette tolker jeg i retning av at det var et ønske om mer temporære arbeidsformer. Begge informantene bekrefter i midlertid at det ikke ble noe av forslaget om en egen seksjon for prosjekter utvikling.

Oppsummering:

Som tidligere beskrevet kjennetegnes avbyråkratisering av at det foretas vertikal og horisontal kontraksjon og også av at en forsøker å gjøre en byråkratisk organisasjonsform mer fleksibel og temporær (Røvik 2007).

Ved omstillingsprosessen i 1998 kan det ha blitt gjort forsøk på avbyråkratisering av organisasjonen, men det er vanskelig å se at det i realiteten ble en reell avbyråkratisering. Det ble, så vidt det kan forstås ut fra denne undersøkelsen, ikke foretatt noen vertikal kontraksjon. Det ble foretatt en horisontal kontraksjon ved at en samlet fire etater til en, og at en samlet sett fikk færre sidestilte enheter.

Det kan synes som om det ble fokusert på samarbeid på tvers, og det kom forslag om å gi rom for mer temporære arbeidsformer, uten at funn viser at det i noen særlig grad har blitt aktuelt.

Samlet sett peker dette i retning av at omstillingsprosessen i 1998 ikke i noen særlig grad førte til noen avbyråkratisering av sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune.

Fra ledelse til styring:

En annen dominerende trend rundt tusenårsskiftet var at pendelen svingte fra ledelse til mer styring. Det ble ved omstillingsprosessen ved Rogaland fylkeskommune i 1998 gjort forandringer i ledergruppen. Representanter for noen av stabsfunksjonene hadde tidligere sittet i ledergruppen, men etter 1998 var det kun de fire direktørene for helse, opplæring, regionalutvikling og administrasjonsavdeling samt kommunikasjonssjef som fikk sitte i ledergruppen sammen med fylkesrådmannen. Det ble også for de øverste lederne endret stillingstittel fra sjef til direktør. Følgende utsagn omhandler dette temaet:

Informant 3:

Det kan tenkes at det var litt «in» i tiden, det ser jeg ikke bort ifra, og litt mer statuspreget tittel, litt markering av at her hadde en ansvaret innen sitt område.

Informant 1:

De som var blitt direktører skulle flytte opp i gangen der som fylkesrådmannen satt. De flyttet ut av sin egen avdeling og opp i gangen og dette var det mange som stusset veldig med.

Det ble bygd fine kontorer og ryddet for at de skulle sitte utenfor rådmannen, for rådmannen skulle og ha kontroll.

Informant 3:

Dette ble litt flåsete kalt keiserfløyen.

Informant 2:

Det var rådmannen selv som var tydelig på hvordan han ville ha det.

Informant 3:

Det ble snakket om den stengte dørs politikk, at fylkesrådmannen ble oppfattet som veldig formell, han hadde ikke åpen dør for hvem som helst, men for de som rapporterte til ham.

Informantene viser til at det var rådmannens ønske å samle de nye lederne, direktørene, rundt seg for å få bedre kontroll. Ansatte fleipet med dette og kalte det for keiserfløyen og den stengte dørs politikk.

Oppsummering:

Som vi kan forstå av disse utsagnene virker det som om de ansatte syntes at veien opp til fylkesrådmannen var lang. At det ble innført direktørbetegnelser på den øverste ledelsen kan ha vært medvirkende til at avstanden mellom de øverste lederne og «grasrotplanet» følte stor av mange. Direktørene ble samlet i kontorlokaler i umiddelbar nærhet til fylkesrådmannen.

Dette førte til at de fikk fysisk avstand til sine egne avdelinger. Vi aner ut fra utsagnene at det ble tatt valg som kunne oppfattes som at den øverste ledelsen fjernet seg fra øvrige ansatte, og at en derved gikk mer i retning av styring enn av dialogbasert ledelse.

Dette sammenfaller godt med drøftingen tidligere i oppgaven der jeg har argumentert for at ledelsen hadde en instrumentell tilnærming i omstillingsprosessen, hvor styring ved hjelp av hierarkiske virkemidler, formell struktur, ble mer vektlagt enn kulturell tilnærming. Det kan synes som om omstillingsprosessen i 1998, i hvert fall i det øverste ledersjiktet, førte til sterkere styring og mindre dialogbasert ledelse.

Fra silo til prosessorientering

Den tredje trenden som er valgt ut for å belyse omstillingsprosessene er kalt «fra silo til prosessorientering». Rundt tusenårsskiftet var det i mange organisasjoner fokus på at en ikke måtte ha såkalte «vanntette skrog» mellom sidestilte organisasjonsheter. En måtte kunne samarbeide på tvers, se løsninger og være prosessorientert. Vi har tidligere vært inne på hva som kunne være årsaker til at etatene plan, næring, kultur og samferdsel ble samlet til en enhet under en ny regionalutviklingsdirektør, og vi vil gå nærmere inn på det nå? Var det nettopp det at det var blitt for vanntette skrog, for lite samhandling som var årsaken?

Følgende utsagn er kommet frem gjennom intervjuene:

Informant 4:

Ja, det er jeg helt overbevist om.

Informant 1:

Det som ligger i sammenslåingen av regional, det hadde vel litt av dette i seg, at her må en jobbe under en leder og jobbe mer i sammen. Det lå nok og i den tanken at en skulle ha færre ledere men og en skulle presse, kanskje, via denne organiseringen til et tverrfaglig samarbeid.

Informant 2:

Ja, om det ikke var helt vanntette skrog, så var det rådmannen selv som måtte samordne, og det kan jo være utfordrende og en ønsket en direktør som tok seg av de sammenhenger som det var nødvendig å ivareta, de funksjonene der, sånn at du fikk en totaloversikt.

Informant 3:

Noe som jeg tror de fleste vil si at ikke var så vellykket er det grepet med de fire regionalavdelingene. Tanken var jo at en skulle få mer synkronisering, og det er en god tanke fordi at ellers får du fort de siloene, at de ikke snakker sammen, men jeg tror ikke det ble

oppfattet som et vellykket grep at det skulle gå gjennom en regionalutviklings-direktør, jeg tror de på plan, næring, samferdsel og kultur oppfattet det som et litt tungvint system.

På spørsmål om problematikk rundt for lite samhandling, for tette skrog, bare gjaldt regionalutviklingsavdelingen får vi følgende svar:

Informant 1:

Det var en like viktig målsetting for stabene. Det var av samme grunn at det ble opprettet administrasjonsavdeling for det var ikke god nok samordning mellom stabene.

Samtlige informanter peker på at det nok var en målsetting ved å samle de fire etatene regionalplan, kultur, samferdsel og næring til en avdeling, at en skulle få til bedre samarbeid mellom disse. Det kan synes som om informantene støtter synet på at det trengtes bedre samarbeid mellom disse etatene, at det kanskje var litt tette skrog, men at det grepet som ble gjort med å samle dem til en avdeling likevel ikke ble vellykket. Målet om bedre samhandling var også et utgangspunkt for å samle stabsavdelingene.

Oppsummering:

Funnene viser at det var et motiv ved omstillingsprosessen i 1998 å løse opp siloer og øke samarbeid på tvers. Dette ble forsøkt løst ved å endre den horisontale strukturen, horisontal kontraksjon, både for det som gjaldt den nye regionalutviklingsavdelingen og den nye stabsavdelingen. Mens dette i følge utsagn synes å ha hatt positive effekter for stabsavdelingen, ser det ut som om en ikke oppnådde noen særlige endringer i regionalutviklingsavdelingen. Det er ikke noen funn i retning av at skrogene ble mindre tette. Tvert i mot har noen uttalelser gått i retning av at det ble vanskeligere å samarbeide fordi informasjonsflyten ble dårligere.

Samlet sett kan det synes som om det ved omstillingsprosessen i Rogaland fylkeskommune i 1998 ble gjennomført endringer som kan forstås i lys av myter/trender som var populære rundt tusenårsskiftet. Dette gjelder særlig trendene; fra ledelse til styring og fra silo til prosessbasert. Min tolkning av dette er at disse trendene mest sannsynlig ble implementert fordi de framsto som rasjonelle myter, og at dette kan forstås som en instrumentell fortolkning hvor endringene framstår som instrumentelle effektiviseringsverktøy.

5.3. Motiver og drivkrefter for omstillingsprosessen i 2012

Hvilke motiver og drivkrefter synes å ha vært utslagsgivende ved omstillingsprosessen i 2012? Informantene uttaler følgende:

Informant 2:

Det var rådmannen som hadde lyst til å ta en organisasjonsgjennomgang. Det var lenge siden sist, og han ønsket å ta en gjennomgang for å se om det var forbedringspotensial, det er det jo ofte, og ha en skikkelig prosess på det. Og om det ikke var etter initiativ fra ansatte så var det i hvert fall at en ønsket at alle ansatte skulle bli involvert i det, men han hadde ikke noen bestemte svakheter som han så han ville rette på.

Informant 1:

Ja, det var fylkesrådmannen som hadde vært i ett år, i den tiden, som tok et initiativ, der lå og en fylkestingssak om besparelse i sentraladministrasjonen.

Informant 3:

Jeg oppfattet ikke at han (fylkesrådmannen, red.anm) hadde noen fasit på forhånd på hvor han ville, men at det kunne være naturlig med en organisasjonsgjennomgang.

Sånn som jeg oppfatter det så vil jeg si at det denne gangen har vært en mye mer naturlig prosess, i den forstand at det ikke har vært sånne eksterne faktorer som på samme måte har nært opp under behovet for å gjøre endringer på ting.

Fylkesrådmannen selv kommer med følgende uttalelse om motiv og drivkraft for å sette i gang en ny omstillingsprosess:

Det begynte jo egentlig i 2010 da jeg begynte som fylkesrådmann. Jeg begynte om høsten 2010, og da var det helt tydelig for meg at her var det en stund siden det var sett på ting. Tillitsvalgte kom også til meg og sa at det var på tide og støttet på den måten min beslutning.

På videre spørsmål om det var intern påvirkning for å igangsette en prosess svarer fylkesrådmannen:

Påvirkningen kom ved at jeg fikk støtte, men det var jeg som tok initiativet. Det folkevalgte nivå ga også sin støtte til at jeg satte i gang en prosess.

Informantene og fylkesrådmannen synes å ha et sammenfallende syn på motiver og drivkrefter for igangsettelsen av omstillingsprosessen i 2012. Det var et ønske om en gjennomgang av organisasjonen, men det ble ikke oppfattet som om det var noen bestemte mål, eller noen fasitsvar, på forhånd. I denne omstillingen ble de ansatte invitert inn til å være med i prosessen helt fra starten av. Ifølge utsagn ble det gjennomført SWOT analyser i

avdelinger, og dette var med på å sette retning for omstillingsprosessen. Følgende utsagn ble gitt:

Informant2:

For da var det ikke noen bevisst retning, da ville en se på disse SWOT analysene, hva som kom fram av styrker, svakheter, muligheter og trusler, og så ble retningen ut fra det.

Informant4:

Alle fikk mulighet til å delta i disse gruppene, uansett hvem du var så fikk du mulighet til å engasjere deg.

Informant3:

Nå, i 2012 så oppfatter jeg i hvert fall at det har vært aktivt forsøkt i fra ledelsen sin side å få de ansatte med. Fylkesrådmannen er ekstremt opptatt av å ha ansatte og tillitsvalgte på lag.

Informant3:

Det er denne gangen, sånn som jeg oppfatter det, lagt mye mer vekt på kulturbygging og holdninger.

På spørsmål til fylkesrådmannen om han hadde noen klare mål for omstillingsprosessen svarer han følgende:

Målene var at vi skulle snu ulike steiner, og så var jo også målet å se om dette kunne få noe å si for kulturen i fylkeskommunen. Vi brukte SWOT- analysene, og det ga oss mye kunnskap om hvor sterke og svake sider var. Det var veldig bevisst at vi skulle ha de tre arbeidsgruppene, og at ansatte skulle inviteres til å melde seg med.

Funn både i form av informantenes utsagn og fylkesrådmannens egne uttalelser, går i retning av at omstillingsprosessen i 2012 best kan forklares ut fra et kulturelt perspektiv på organisasjoner. Fylkesrådmannen la til rette for at valg av endringer skulle vokse fram fra organisasjonens erfaringer og forankres i den eksisterende organisasjonskulturen. Dette peker i retning av en kulturell tilnærming til ledelse og endring.

Ved omstillingsprosessen i 2012 ble det ikke søkt bistand hos konsulenter, og det har heller ikke vært foretatt noen studiebesøk. I følge fylkesrådmannen var ikke dette et bevisst valg, men en så ikke noe behov for ekstern hjelp. Informantene uttaler følgende om dette:

Informant2:

Det har ikke vært innleide konsulenter for å bistå. Ikke studiebesøk.

Informant1:

Det har det ikke, og vi har og diskutert dette i den sentrale styringsgruppen, den sentrale omstillingsgruppen og der har det vært enighet om at en ikke skal ha noen utenfra til dette arbeidet.

Begge informantene som uttaler seg bekrefter at det ikke har vært innleid konsulenthjelp ved omstillingsprosessen, og den ene informanten påpeker at det har vært en diskusjon om dette i styringsgruppa med enighet om ikke å ha noen utenfra til dette arbeidet. Dette tolker jeg som en bevisst avgjørelse på at endringene skal komme innenfra, fra «grasrotplanet», og dette forsterker min tidligere antakelse om at det var en kulturell tilnærming til endringer ved omstillingsprosessen i 2012.

Det kan likevel ha vært påvirkning fra omgivelser som det politiske miljøet. Vi vet at det var et vedtak i fylkestinget om innsparinger ved sentraladministrasjonen.

En av informantene uttaler følgende:

Informant2:

Det kom underveis men fylkesrådmannen har aldri koblet de prosessene. Det har med budsjett å gjøre, det var ikke det som var grunnlaget for å sette i gang prosessen.

Det er ingen funn som viser til at målet for omstillingsprosessen i 2012 har vært å følge opp fylkestingets vedtak om innsparinger. Et vedtak i fylkestinget skal likevel følges opp, og det er nærliggende å tro at det må ha hatt noe påvirkning selv om det ikke ble regnet som en del av omstillingsprosessen. Jeg tolker det likevel slik at dette vedtaket ikke var et mål/eller problem som utgjorde motivet for igangsettelsen av omstillingsprosessen.

Oppsummering:

Både fylkesrådmannen selv og de andre informantene forteller om en prosess uten klart definerte mål på forhånd, og med sterk deltakelse fra ansatte underveis i de forskjellige arbeidsgruppene. Det har blitt brukt tid på prosessen underveis, og informantene sine utsagn

tyder på at ansatte oppfatter at de har hatt reell medvirkning i omstillingsprosessen. Det har vært fokusert på organisasjonskultur og en har brukt tid på å sammen velge visjon og verdier som skal gjennomsyre organisasjonen. Dette gir indikasjoner på at fylkesrådmannen, og den øvrige ledelsen, har hatt en kulturell tilnærming til organisasjon og endringer.

Fylkesrådmannen selv har gitt følgende uttalelse:

Kulturdelen er viktig. Jeg tror at organisasjonsstruktur er 20 prosent og organisasjonskultur er 80%.

Ved omstillingsprosessen i 1998 har det kommet fram at endringene til en viss grad kan forstås ut fra noen av de populære mytene/trendene ved årtusenskiftet. Jeg vil videre se på hvorvidt dette også synes å være tilsvarende for omstillingsprosessen i 2012.

5.4 Dominerende trender ved omstillingsprosessen i 2012

Avbyråkratisering:

Ved omstillingen i 1998 var det samlet sett ingen funn som viste til at det var skjedd en vertikal kontraksjon i organisasjonen. Det ble imidlertid foretatt en horisontal kontraksjon, og det ble fokusert på å øke samarbeid/samhandling på tvers av avdelingene.

Hva skjedde i forhold til vertikal/horisontal struktur ved omstillingsprosessen i 2012?

Her er det kommet ulike utsagn. En endring fra 1998 til 2012 er at kontrollspennet har blitt mindre. Etter omstillingen i 1998 var personalansvaret lagt på et høyt ledernivå og hver leder hadde personalansvar for svært mange ansatte. Ved omstillingen i 2012 er personalansvaret fordelt på en annen måte for å minske kontrollspennet. Det har gitt flere mellomledere med personalansvar. Følgende utsagn kom frem under intervjuene:

Informant 2:

Ulike ting har skjedd. Det er jo flere i ledergruppen, fordi rådmannen ville ha politikkområdene knyttet til seg. Et rådmannsnivå og et avdelingsnivå, men det er opprettet nye seksjoner og, så det er ikke sånn at det er færre ledernivå enn det var før.

Informant 1:

Ja, det har jo skjedd noe, jeg vet ikke, svaret er vel flere ledernivå sett fra min side. Ledergruppa har blitt større, det er den ene tingen, og så har en brutt litt med det som lå tidligere i forhold til personalansvar, hvor en nå har personalansvar plassert på ulikt nivå, og det betyr at personalansvaret kan ligge på seksjonsnivå, fagledernivå, direktørnivå

Informant 3:

I alle fall har det vært et klart uttalt mål for denne prosessen at du ikke skal få en større grad av byråkratisering av organisasjonen, flere ledd, flere ledernivå. Vet ikke om det har blitt noen flatere struktur heller.

Informantene har sammenfallende utsagn på at det er innført flere ledernivå nedover i organisasjonen. Det har ført til en økning i antall ledere. På spørsmål om dette er initiert fra de ansatt selv framkom følgende utsagn:

Informant 2:

Ja, helt klart, ledere slet med å ha 40 medarbeidersamtaler i året, og de ansatte slet med å nå ledelsen. Dette var et resultat av kartleggelsen.

I forhold til vertikal struktur har en i omstillingsprosessen i 2012 tatt bort det ekstra ledernivået som ble opprettet i 1998 ved opprettelsen av en samlet regionalutviklingsavdeling og en administrasjonsavdeling. Slik sett ble det foretatt en vertikal kontraksjon.

Samlet sett er det likevel ikke blitt færre ledernivå totalt fordi en har opprettet flere ledernivå nedover i organisasjonen for å minske kontrollspennet. Det synes derved ikke som om det er gjennomført vertikal kontraksjon ved omstillingen i 2012.

I den horisontale strukturen ble det i 1998 foretatt en kontraksjon ved at etatene regionalplan, næring, kultur og samferdsel ble slått sammen til en avdeling. Dette er nå reversert ved at de fire etatene/avdelingene er tilbakeført til selvstendige avdelinger og at lederen for hver av dem sitter i ledergruppen.

Hvorfor har en valgt å gjøre dette? Følgende utsagn omhandler dette temaet:

Informant 2:

Rådmannen ønsket rett og slett å ha politikkområdene, at de rapporterte direkte til rådmannen.

Informant 4:

Jeg tror at rådmannen ønsker å ha mer «hands on», ønsker å vite hva som skjer i organisasjonen. Rådmannen har tatt på seg den oppgaven å samordne, og det greier han ikke i det lange løp. Det er en altfor tøff jobb uansett hvor dyktig du er, så jeg regner med at det kommet et slags trinn to i den prosessen.

Informant 3:

Tror at med den organiseringen som en har nå at rådmannen har større direkte mulighet for å påse at de samarbeider.

Informant 4:

Vi trenger å få en eller annen slags form for samhandlingsstruktur hvor en tvinges til samhandling på en eller annen måte.

Informant 3:

Men en ting er kartet og hvordan du tegner det, en annen ting er hva du gjør med kulturen, hva du lager av møteplasser og sånn, jeg har vel oppfattet det dithen at disse fire lederne, at de møtes mer enn de gjorde før.

Informantene peker på at fylkesrådmannen, ved å løse opp regionalutviklingsavdelingen og derved tilbakeføre lederne for de fire avdelingene til ledergruppen, ønsker å fremme mer kultur for samarbeid og selv være direkte i kontakt med alle lederne for politikkområdene. Informantene påpeker derved at samarbeid/samhandling på tvers av avdelingene fremdeles er et viktig tema hvor en fram til nå ikke har oppnådd gode nok resultater. Slik som jeg forstår dette, kan det synes som om begge fylkesrådmennene ved de to omstillingsprosessene gjorde endringer i den horisontale strukturen for å fremme samarbeid og samhandling, men mens en i 1998 valgte horisontal kontraksjon, valgte en i 2012 å reversere dette.

Hva så med stabene? De ble i 1998 samlet i en administrasjonsavdeling med en egen administrasjonsdirektør.

Informant 1:

Hele administrasjonsavdelingen er flyttet under rådmannen, og i stedet for å ha en administrerende direktør så har en nå assisterende rådmann. Endringer i ledergruppen. Personalsjefen er permanent i ledergruppen og økonomi er permanent i ledergruppen.

Det som har skjedd, og som informanten her viser til, er at administrasjonsavdelingen er avviklet og at stabsavdelingene nå rapporterer direkte til fylkesrådmannen. Det er derved foretatt en vertikal kontraksjon da et ledernivå er tatt bort i stabsavdelingene.

Fylkesrådmannen utaler selv følgende på spørsmål om endringene i vertikal og horisontal struktur:

Det er to ting som har skjedd som er viktig. Jeg valgte at de som representerer meg i et

politisk utvalg, de skulle i utgangspunktet rapportere direkte til meg. Samtidig var det også et annet utgangspunkt, og det var at en måtte se på kontrollspennet, på hvor mange en hadde personalansvar for. Det har blitt både færre og flere ledere.

Samlet sett kan vi se at det ikke har skjedd verken noen vertikal kontraksjon eller horisontal kontraksjon ved omstillingen i 2012. Det har blitt flere vertikale ledd og flere horisontale ledd.

Ved forsøk på avbyråkratisering av organisasjoner, er det ofte også et tema å gjøre organisasjonene mer fleksible i formen. I 1998 var det et forslag på å opprette en egen utviklingsseksjon, men dette ble det ikke noe av. Det var likevel et klart mål å få til mer samarbeid på tvers av avdelingene. Dette lyktes ikke i særlig grad i 1998 og hvorvidt dette fremdeles var et viktig tema under omstillingsprosessen i 2012 har vi fått følgende utsagn på:

Informant 2:

Det ble påpekt i kartleggingen og det er nå blitt et tema (samarbeid). Det var ikke opplevd å bli godt nok ivaretatt etter den siste omstillingsprosessen.

Informant 4:

Jeg tenker som så at det må legges opp til «ad hoc» grupper sånn at de «ad hoc» gruppene får et mandat, og at ikke en leder kan si at nei, jeg spanderer ikke noen medarbeidere fra meg til det arbeidet for det er ikke viktig for oss. Der må rådmannen si at det er viktig for meg, det er viktig for fylkeskommunen, og du må bare finne to personer som skal sitte i den gruppen.

Informant 4:

Det er ledelsen sitt ansvar å lage en kultur for deling, og så får en finne gode måter å gjøre det på.

Det er så langt ikke tatt noen direkte grep i forhold til hvordan en skal få til mer samhandling og samarbeid, men det er tydelig at dette er noe informantene er opptatt av og som de forventer endringer i. Prosessen framover vil vise hvorvidt en lykkes i dette.

Oppsummering:

Det er ingen funn som indikerer at omstillingsprosessen i 2012 verken har hatt som formål å føre til en avbyråkratisering av organisasjonen eller at det reelt har skjedd en avbyråkratisering.

Fra ledelse til styring:

En av trendene vi har valgt å se på er «fra ledelse til styring», og funnene viste at det ved omstillingsprosessen i 1998 kunne sees tegn på at en gikk i retning av mer styring på bekostning av ledelse. Er dette en trend som har snudd ved omstillingen i 2012?

Vi har følgende utsagn:

Informant 1:

1998 – Top-Down, helt styrt ovenfra. 2012, veldig åpen. Ulike arbeidsgrupper i gang og hvem som helst kunne melde seg på for å være med i en arbeidsgruppe i tillegg til representanter fra fagforeningene. Og vi hadde en kartlegging her på hva vi kunne bli bedre på. SWOT. Mye åpnere prosess.

Informant 4:

Vi hadde en rådmann denne gangen, som jeg føler var veldig lyttende og som greide å la være å komme med sine meninger, han var en veldig dyktig tilrettelegger.

Det synes å gå igjen i samtlige utsagn vedrørende omstillingsprosessen i 2012, at det har vært en åpen prosess hvor ansatte har fått deltatt og hvor fylkesrådmannen har vært lyttende.

Oppsummering:

De funn som er gjort sammenfaller godt med synet på ledelse i et kulturelt perspektiv hvor ledelse vil kjennetegnes av medvirkning fra ansatte, formidling av verdier og normer og forankring av endringer i organisasjonskulturen (Christensen m.fl. 2009). Min tolkning av dette er at de endringer som i 1998 kunne forstås ut fra trenden «fra ledelse mot styring» er reversert ved omstillingen i 2012.

Fra silo til prosessorientering:

Den tredje trenden fra tusenårsskiftet som jeg har valgt å belyse er « fra silo til prosessorientering». Ved omstillingen i 1998 syntes det å være et forsøk på å løse opp «siloer» ved å samle fire etater i en regionalutviklingsavdeling. Ifølge informantene var imidlertid ikke dette helt vellykket. I 2012 blir denne endringen reversert, men det er likevel tydelig at fokuset på samarbeid og samhandling er like stort. En informant sier det slik:

Informant 3:

En har løst opp direktørgruppen, de få, en liten gruppe til en mye større gruppe fordi

politikkområdene og stabene i større grad er representert, så rådmannen er tettere på sentrale funksjoner både på politikk og stab.

Oppsummering:

Samlet sett tolker jeg det slik at endringen i 1998 med å samle fire etater til en avdeling, kan forstås ut fra trenden «fra silo til prosessorientering». Dette er reversert ved omstillingen i 2012, og jeg tolker det som at fylkesrådmannen, ved å ha alle de fire lederne for disse avdelingene i sin ledergruppe, selv kan være med og bidra til samarbeid og samhandling mellom avdelingene. Slik jeg tolker uttalelser fra fylkesrådmannen, som de er referert tidligere i oppgaven, vektlegger han kultur for samarbeid som mer avgjørende for hvorvidt en lykkes enn hvordan en utformer organisasjonskulturen.

6. Avslutning og refleksjoner

I dette kapitlet vil jeg vende tilbake til problemstillingen for oppgaven og gjøre rede for min tolkning av funnene for hver av de to omstillingsprosessene i 1998 og i 2012.

Problemstilling:

Hvilke motiver og drivkrefter ligger til grunn for de to omstillingsprosessene i Rogaland fylkeskommune i 1998 og i 2012, og hvordan har disse påvirket omstillingsprosessene i forhold til gjennomførte endringer og prosess underveis.

Kan omstillingsprosessene forstås i lys av de tre populære trendene i tiden; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientering?

Omstillingsprosessen ved Rogaland fylkeskommune i 1998:

Jeg tolker de funn jeg har gjort i retning av at det var definerte mål ved igangsettelsen av omstillingen, og at omstillingen best kan forstås ut fra et instrumentelt perspektiv da det ble fokusert på formelle, strukturelle endringer fremfor kulturelle tilnærminger.

Min tolkning er videre at mangel på kulturell tilnærming synes å ha ført til at organisasjonen slet med negative ettervirkninger av omstillingsprosessen i lang tid etterpå.

Flere av de endringer som ble gjort mener jeg kan forstås ut fra populære trender i tiden. Jeg kan ikke se at noen av endringene førte til noen avbyråkratisering av organisasjonen, men jeg tolker funnene som at pendelen svingte fra ledelse mot styring, og at det var forsøk på å løse opp siloer for å få til mer prosessorientering.

Omstillingsprosessen ved Rogaland fylkeskommune i 2012:

De funn jeg har gjort for omstillingsprosessen i 2012 tolker jeg som at det ikke var definerte mål ved igangsettelsen av omstillingen, og at omstillingen best kan forstås ut fra et kulturelt perspektiv. Fokuset på medvirkning fra ansatte og på eksisterende verdier og normer peker i retning av at ledelsen hadde en kulturell tilnærming til endringer.

Slik jeg tolker funnene kan endringene ikke forstås ut fra noen av de utvalgte trendene; avbyråkratisering, fra ledelse til styring og fra silo til prosessorientert. Funnene peker heller i retning av at noen av endringene som ble gjort i 1998, og som kan forstås ut fra disse trendene, er reversert ved omstillingen i 2012. Jeg vil da særlig peke på at det kan se ut som om pendelen svinger tilbake mot mer dialogbasert ledelse og at «siloene» er gjenopprettet. At «siloene» er gjenopprettet tolker jeg imidlertid ikke som at det ved omstillingen i 2012 ikke legges vekt på samarbeid, men at en først og fremst søker å øke samarbeidet ved å jobbe med organisasjonskulturen.

De to omstillingsprosessene ved sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune fremstår for meg som to ulike prosesser som kan forstås ut fra to ulike organisasjonsperspektiv. Det jeg oppfatter som det mest vellykkete grepet ved omstillingen i 1998 var samlingen av stabsfunksjonene, og dette er helle ikke reversert i 2012 selv om stabene nå ikke er samlet i en administrasjonsavdeling. Den endringen som ble gjort i den horisontale strukturen i 1998 for å øke samarbeidet mellom de fire etatene; samferdsel, næring, kultur og regionalplan, ble etter min tolkning av funn, ikke særlig vellykket. Det gjenstår nå å se hvorvidt dette vil lykkes bedre ved hjelp av større fokus på kultur for samarbeid.

Videre forskning kunne sett på virkningene av omstillingsprosessen i 2012 i forhold til hvorvidt en kulturell tilnærming førte til bedre implementering av endringer over tid.

7. Referanser

8. Vedlegg

Referanser:

Røvik, K. A. (2007), *Trender og translasjoner, Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsopplaget, Oslo, 2. opplag.

Christensen, T.,Lægreid, P.,Roness, P.G.og Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo, 2. utgave, 2. opplag.

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Høyskoleforlaget AS. Kristiansand, 2.utgave, 3.opplag.

Jacobsen,D.I og Thorsvik,J. (2007), *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS. 3 utgave, 5 opplag.

Andre dokumenter:

Årsmelding Rogaland fylkeskommune 1998.

Årsmelding Rogaland fylkeskommune 2013.

Protokoll fra møte i Administrasjonsutvalget 9.juni 1997, sak 37/97.

Protokoll fra møte i Administrasjonsutvalget 23. september 1998, sak 31/98.

Websider:

www.rogfk.no

INTERVJUGUIDE

Omstillingsprosessen i 1998

1. Motiver og drivkrefter for omstillingen i 1998:

- a. Hvilken rolle hadde du i forhold til omstillingsprosessen i 1998?
- b. Hva tror du var hovedårsakene til at omstillingsprosessen ble igangsatt:
 - Var det fylkesrådmannen eller andre i ledelsen som så at det var problemer som måtte løses? I så fall hvilke problemer?
 - Var det etter initiativ fra ansatte? I så fall fra hvem og hva handlet det om?
 - I administrasjonsutvalgets vedtak i sak 28/97 hvor det ble gjort vedtak om igangsettelse av et organisasjonsutviklingsprosjekt, står det også at det må vurderes om deler av den organisasjonsmodellen (er) som ble presentert for utvalget under studieturen til Aarhus Amt kan brukes i dette arbeidet.
 - i. Var du deltaker på denne studieturen?
 - ii. Vet du hvilke organisasjonsmodeller som ble presentert?
 - iii. Ble noen av disse organisasjonsmodellene benyttet i omstillingen?
 - iv. Ble disse organisasjonsmodellene forklart for de ansatte?
 - Var det ved igangsettelsen av omstillingsprosessen, og eller underveis i prosessen, påvirkning fra omgivelser utenfor sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune?
- c. Hvordan ble omstillingsprosessen håndtert underveis:
 - Var det bred deltakelse fra de ansatte via arbeidsgrupper, fagforeninger etc?
 - Var det sterk styring fra ledelsen sin side?
 - Var det noen området det ble sterk motstand mot? I så fall fra hvem og hvorfor?
 - I hvor stor grad, og på hvilke området, synes du at omstillingen som ble gjort i 1998 var vellykket
 - Hvilke områder synes du ikke var særlig vellykket og hva var i så fall årsaken til dette?

2. Ny organisering – nytt organisasjonskart i 1998:

Vertikal kontraksjon:

- a) Oppfattet du det som en viktig målsetting ved omstillingsprosessen i 1998 å få færre ledernivå/færre ledere i sentraladministrasjonen?
- b) Ble det reelle endringer i hvem som hadde beslutningsmakt etter omstillingsprosessen?
- c) Vil du si at de nye lederne fikk økt sin beslutningsmakt som en følge av omstillingen?
- d) Det ble gjort endringer i stillingsbetegnelsene fra leder til direktør. Vet du noe om årsaken til at dette ble gjort?
- e) Vet du om det ble satt i gang noen lederutdanning av de nye lederne/direktørene?

Horisontal kontraksjon:

- a) Ved omorganiseringen i 1998 ble de tidligere etatene kultur, plan, samferdsel og næring samlet i en seksjon, regionalplan, med en fylkesdirektør som leder. Hva mener du var årsaken til at en slik organisering ble valgt?
- b) Kan du fortelle litt om hva som skjedde med stabsfunksjonene i omstillingsprosessen i 1998, og hvorfor det ble opprettet en ny administrasjonsavdeling.
- c) Hvem var det som var forkjemperne for opprettelsen av en ny administrasjonsavdeling, og hvem var det som eventuelt var kritiske til dette?

Fleksibilitet:

- a) I et høringsutkast utsendt den 25. juni 1999 ble det foreslått å opprette en ny prosjekt & utviklingsseksjon:

" Den nye organisasjonen vil medføre utstrakt bruk av arbeidsformer som prosjekter og tverrfaglig utviklingsarbeid. For å styrke ivaretagelsen av slike prosesser, foreslås opprettet ny prosjekt- og utviklingsseksjon."

Hvem var det som ønsket å opprette en slik seksjon, og ble det gjort?

- b) Ble det igangsatt mer tverrfaglig samarbeid og/eller prosjekter etter omstillingsprosessen i 1998 og i så fall hvilke?

- c) Kan du beskrive noe om utviklingen av noen av disse tverrfaglige samarbeidene / prosjektene og eventuelt noe om positive / negative følger av disse?

Fra ledelse til styring, eller....???

- a) Hvem var det som, sammen med fylkesrådmannen, ledet Rogaland fylkeskommune før omstillingsprosessen i 1998?
- b) Var det før 1998 et fast lederteam/ledergruppe, faste ledermøter etc?
- c) Hva tror du var årsaken til at funksjonen som assisterende rådmann ble avviklet?
- d) Det ble opprettet et nytt lederteam etter omstillingsprosessen i 1998. Hvordan ble dette lederteamet sammensatt, og hva var årsaken til den valgte sammensetningen?
- e) Etter omstillingen i 1998 skulle funksjonen som stedfortreder for fylkesrådmannen gå på rundgang mellom de forskjellige direktørene ved sentraladministrasjonen. Hvordan fungerte dette i praksis?
- f) Hvem var pådriverne for den nye organiseringen av ledelsen ved sentraladministrasjonen og hvem var eventuelt skeptikerne?
- g) Ble det satt i gang noen form for målstyring/resultatstyring av de nye direktørene, f.eks. nye måter å rapportere resultater på, faglig og/eller i forhold til økonomi?
- h) Ble det, etter din mening, fokusert på organisasjonskultur ved omstillingsprosessen i 1998?
- i) Ble det ved omstillingsprosessen i 1998 lagt opp til bred medvirkning av alle ansatte i sentraladministrasjonen?
- j) Oppfattet du det som at de fleste ansatte i sentraladministrasjonen følte at de var "tatt med/hadde hatt innflytelse" på omstillingsprosessen?
- k) På hvilken måte hadde ansatte innflytelse? Via arbeidsgrupper? Via fagforeningene?

Fra silo til prosessbasert organisering??

- a) Hvordan var samhandlingen mellom de forskjellige etater før omstillingsprosessen i 1998? Fungerte den godt / middels / dårlig?

- b) Hvordan virket organiseringen på dem fylkeskommunen skulle betjene og/eller samhandle med?
- c) Tror du at et av formålene med å samle samferdsel, kultur, næring og plan i en seksjon, regionalplan, var å bedre samarbeidet / kommunikasjonen mellom dem?
- d) Hvordan har dette fungert i ettertid? Ser du klare fordeler/ulemper ved en slik organisering?
- e) Når stabsfunksjonene ble skilt ut i en egen avdeling, hadde det noe med fokus på kjerneprosesser å gjøre?
- f) Vil du si at sentraladministrasjonen fikk mer samhandling generelt på tvers av seksjonene etter omstillingsprosessen i 1998? Hvis ja, på hvilken måte?

Omstillingsprosessen i 2012

1. Motiver og drivkrefter for omstillingen i 2012:

- a) Hvilken rolle har du hatt i forhold til omstillingsprosessen i 2012?
- d. Hva tror du var hovedårsakene til at omstillingsprosessen ble igangsatt:
 - Var det fylkesrådmannen eller andre i ledelsen som så at det var problemer som måtte løses? I så fall hvilke problemer?
 - Var det etter initiativ fra ansatte? I så fall fra hvem og hva handlet det om?
 - Har det vært innleide konsulenter til å bistå omorganiseringsprosessen i 2012?
 - Har noen av deltakerne/pådriverne i prosessen vært på studiebesøk, kurs i forbindelse med omorganiseringsprosessen?
- b) Var det ved igangsettelsen av omstillingsprosessen, og eller underveis i prosessen, påvirkning fra omgivelser utenfor sentraladministrasjonen i Rogaland fylkeskommune?

2. Ny organisering – nytt organisasjonskart i 2012:

Vertikal kontraksjon

- a) Hva vil du si har skjedd i forhold til ledernivå nå i 2012 i forhold til i 1998? Har det blitt flere eller færre ledernivå ved sentraladministrasjonen i Rogaland

fylkeskommune?

- b) Har det blitt endringer i maktforholdet til de enkelte lederne eller mellom de enkelte lederne?
- c) Har det vært noen diskusjon, og har det ført til noen endringer, i betegnelsen av lederne?
- d) Er det, eller vil det bli, igangsatt noen form for lederutdanning for nye lederne?

Horisontal kontraksjon

- a) Regionalplan som tidligere var samlet under er direktør er nå delt opp i avdelingene kultur, plan, samferdsel og næring. Hva mener du kan være årsaken/årsakene til at en har gått tilbake til denne organiseringen?
- b) Har det skjedd endringer i stabsfunksjonene ved denne omstillingen og i så fall hvilke og hvorfor?
- c) Begge omstillingsprosessene i 1998 og i 2012 har endret den formelle organisasjonsstrukturen. Har det også vært jobbet med endring/styrking av organisasjonskulturen i omstillingsprosessene?

Fleksibilitet

- a) Omstillingsprosessen i 1998 hadde et formål om å bruke mer tverrfaglig samarbeid og /eller prosjektarbeid. Hvorvidt har dette vært brukt fra 1998 og fram til i dag og hvilke erfaringer vil du si det er gjort på dette området?
- b) Har tverrfaglig samarbeid og/eller prosjektarbeid vært et tema ved omstillingsprosessen i 2012?
- c) Vil du si at det er endringer i synet på bruk av tverrfaglig samarbeid og/eller prosjektarbeid fra omstillingsprosessen i 1998 og fram til 2012?
- d) Funksjonen som assisterende rådmann er gjeninnført. Hva tror du er årsaken til det?
- e) Lederteamet har fått ny sammensetning og flere medlemmer. Hvilke begrunnelser er det som har ført til denne nye organiseringen og sammensetningen av lederteamet?

Fra silo til prosessbasert organisering??

- a) Hva vil du si er de viktigste forskjellene på organiseringen av den horisontale strukturen i 1998 og de endringene som nå er gjort?
- b) Hvordan er det tenkt at samhandlingen/kommunikasjonen mellom de forskjellige linjeenhetene skal ivaretas i den nye organisasjonsplanen, eksempelvis mellom plan, næring, kultur og samferdsel som tidligere var samlet under en regionalplanavdeling?
- c) Vil du si at organiseringen av den horisontale strukturen var mer prosessbasert etter omstillingsprosessen i 1998 enn den er etter omstillingsprosessen nå i 2012? Hva tror du i så fall er årsaken til dette?

INTERVJUGUIDE

fylkesrådmannen

Omstillingsprosessen i 2012

1. Motiver og drivkrefter for omstillingen i 2012

- a) Hva vil du si var ditt utgangspunkt for å sette i gang en omstillingsprosess i 2011-2012?
- b) Var det noen påvirkning fra omgivelser utenfor sentraladministrasjonen for å igangsette en omstillingsprosess?
- c) Etter som jeg har forstått, ble det tatt et bevisst valg om ikke å benytte ekstern hjelp i omstillingsprosessen. Kan du begrunne dette valget?
- d) Alle ansatte ved sentraladministrasjonen ble tidlig invitert med i prosessen ved at de kunne melde seg på arbeidsgrupper. Kan du si litt om hvorfor det ble valgt å gjøre dette?
- e) Har arbeidet som er gjennomført i de ulike arbeidsgruppene fått stor innvirkning på de endringer som er gjort?

2. Ny organisering – nytt organisasjonskart i 2012:

- a) Mener du at det har blitt endringer i antall ledernivå etter omstillingsprosessen? Flere eller færre vertikale ledd?
- b) Det har blitt tatt grep for å gjøre kontrollspennet mindre. Det er valgt ulike løsninger på de forskjellige avdelingene. Kan du si litt om de valgene en har gjort i denne forbindelse?
- c) Regionalplan, næring, kultur og samferdsel var tidligere samlet under en direktør. Nå er disse avdelingene igjen selvstendige og

hver leder møter i ledergruppen. Kan du si noe om hvorfor denne løsningen ble valgt?

- d) Administrasjonsavdelingen er avviklet og funksjonen som assisterende fylkesrådmann er gjeninnført. Kan du si noe om begrunnelsene for dette valget?
- e) Samarbeid har vært et tema under omstillingsprosessen slik det også var det i 1998. Hva er dine tanker rundt dette, og hvordan ser du at en kan legge til rette for mer og bedre samarbeid på tvers av avdelingene?
- f) Er det, eller vil det, bli lagt en plan for videre oppfølging av omstillingsprosessen?

**MELDESKJEMA**

Meldeskjema (versjon 1.4) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Prosjekttittel		
Tittel	To omstillingsprosesser i Rogaland fylkeskommune	
2. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	Universitetet i Tromsø	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, vennligst ta kontakt med personvernombudet.
Avdeling/Fakultet	Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning	
Institutt	Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging	
3. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Hilde Marit	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt.
Etternavn	Pettersen	
Akademisk grad	Doktorgrad	Veileder og student må være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig. Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.
Stilling	Førsteamanuensis	
Arbeidssted	Universitet i Tromsø	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Adresse (arb.sted)	Hansine Hansensvei 14	
Postnr/sted (arb.sted)	9019 Tromsø	
Telefon/mobil (arb.sted)	77644000 / 77646252	
E-post	hilde.pettersen@uit.no	
4. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja ● Nei ○	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Fornavn	Helene Larsson	
Etternavn	Tjørhom	
Akademisk grad	Høyere grad	
Privatadresse	Tomasbakken 5	
Postnr/sted (privatadresse)	4085 Hundvåg	
Telefon/mobil	51862192 / 95499079	
E-post	helene.tjorhom@hotmail.com	
5. Formålet med prosjektet		
Formål	Sammenlikne to omstillingsprosesser ved Rogaland fylkeskommune for å se på drivkreftene bak disse og endringer i disse fra den ene omstillingsprosessen i 1998 og til den andre i 2012. Masteroppgave i studiet "Erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi" ved universitetet i Tromsø.	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l. Maks 750 tegn.
6. Prosjektomfang		
Velg omfang	<ul style="list-style-type: none"> ● Enkel institusjon ○ Nasjonalt samarbeidsprosjekt ○ Internasjonalt samarbeidsprosjekt 	Med samarbeidsprosjekt menes prosjekt som gjennomføres av flere institusjoner samtidig, som har samme formål og hvor personopplysninger utveksles.
Oppgi øvrige institusjoner		
Oppgi hvordan samarbeidet foregår		

7. Utvalgsbeskrivelse		
Utvalget	Ansatte ved Rogaland fylkeskommune som har deltatt i, eller blitt berørt av, de to omstillingsprosessene i 1998 og 2012.	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om. F.eks. et representativt utvalg av befolkningen, skoleelever med lese- og skrivevansker, pasienter, innsatte.
Rekruttering og trekking	Utvalgt av oppgaveskriver ut fra kriterier som ansatt ved Rogaland fylkeskommune ved en eller begge av de aktuelle omstillingsprosessene, og som enten har igangsatt/ledet en av omstillingsprosessene, blitt berørt av dem eller deltatt på vegne av fagforeninger.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre, eller det kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø, eget nettverk.
Førstegangskontakt	Oppgaveskriver sender mail med vedlagt invitasjonsskriv til utvalgte deltakerne	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den. Les mer om dette på temasidene Hva skal du forske på?
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	
Antall personer som inngår i utvalget	5-6 personer	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Begrunn hvorfor det er nødvendig å inkludere myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse.
Hvis ja, begrunn		Les mer om Pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse
8. Metode for innsamling av personopplysninger		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata <input type="checkbox"/> Registerdata <input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).
Annen innsamlingsmetode, oppgi hvilken		
Kommentar		
9. Datamaterialets innhold		
Redegjør for hvilke opplysninger som samles inn	I intervjuene spørres det etter faktaopplysninger ved omstillingsprosessene som endringer i organisasjonsstruktur, deltakelse av ansatte og fagforeninger m.m.	Spørreskjema, intervju-/temaguide, observasjonsbeskrivelse m.m. sendes inn sammen med meldeskjemaet. NB! Vedleggene lastes opp til sist i meldeskjema, se punkt 16 Vedlegg.
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det krysses av for ja her, se nærmere under punkt 11 Informasjonssikkerhet.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Navn, fødselsdato, adresse, e-postadresse og/eller telefonnummer	Les mer om hva personopplysninger er NB! Selv om opplysningene er anonymiserte i oppgave/rapport, må det krysses av dersom direkte og/eller indirekte personidentifiserende opplysninger innhentes/registreres i forbindelse med prosjektet.
Spesifiser hvilke		
Samles det inn indirekte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom

Hvis ja, hvilke?		bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Samles det inn opplysninger om tredjeperson?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan spores tilbake til personer som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem.
Hvis ja, hvem er tredjeperson og hvilke opplysninger registreres?		
Hvordan informeres tredjeperson om behandlingen?	<input type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	
Informeres ikke, begrunn		
10. Informasjon og samtykke		
Oppgi hvordan utvalget informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	Vennligst send inn informasjonsskrivet eller mal for muntlig informasjon sammen med meldeskjema.
Begrunn		<p>NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 16 Vedlegg.</p> <p>Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.</p> <p>Les mer om krav til samtykke</p>
Oppgi hvordan samtykke fra utvalget innhentes	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Innhentes ikke	Dersom det innhentes skriftlig samtykke anbefales det at samtykkeerklæringen utformes som en svarslipp eller på eget ark. Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes.
Innhentes ikke, begrunn		
11. Informasjonssikkerhet		
Direkte personidentifiserende opplysninger erstattes med et referansenummer som viser til en atskilt navneliste (koblingsnøkkel)	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Har du krysset av for ja under punkt 9 Datamaterialets innhold må det merkes av for hvordan direkte personidentifiserende opplysninger registreres.
Hvordan oppbevares navnelisten/koblingsnøkkel og hvem har tilgang til den?		NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet.
Direkte personidentifiserende opplysninger oppbevares sammen med det øvrige materialet	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	
Hvorfor oppbevares direkte personidentifiserende opplysninger sammen med det øvrige datamaterialet?	Det er 5-6 personer som vil bli intervjuet og oppgaveskriver, men ingen andre, vil vite hvem disse er.	
Oppbevares direkte personidentifiserbare opplysninger på andre måter?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Spesifiser		

Hvordan registreres og oppbevares datamaterialet?	<input type="checkbox"/> Fysisk isolert datamaskin tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Fysisk isolert privat datamaskin <input type="checkbox"/> Privat datamaskin tilknyttet Internett <input type="checkbox"/> Videoopptak/fotografi <input checked="" type="checkbox"/> Lydopptak <input checked="" type="checkbox"/> Notater/papir <input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p>
Annen registreringsmetode beskriv		
Behandles lyd-/videoopptak og/eller fotografi ved hjelp av datamaskinbasert utstyr?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	<p>Kryss av for ja dersom opptak eller foto behandles som lyd-/bildefil.</p> <p>Les mer om behandling av lyd og bilde.</p>
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Datamaterialet vil ligge på egen minnepinne som bare oppgaveskriver har adgang til.	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?
Dersom det benyttes mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon), oppgi hvilke	mobiltelefon	NB! Mobile lagringsenheter bør ha mulighet for kryptering.
Vil medarbeidere ha tilgang til datamaterialet på lik linje med daglig ansvarlig/student?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvem?		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. ved bruk av elektronisk spørreskjema, overføring av data til samarbeidspartner/databehandler mm.
Hvis ja, hvilke?		
Vil personopplysninger bli utlevert til andre enn prosjektgruppen?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, til hvem?		
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	<p>Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, Synovate MMI, Norfakta eller transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraktsreguleres</p> <p>Les mer om databehandleravtaler her</p>
Hvis ja, hvilken?		
12. Vurdering/godkjenning fra andre instanser		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement. Dispensasjon fra taushetsplikten for helseopplysninger skal for alle typer forskning søkes
Kommentar		Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. søke registreier om tilgang til data, en ledelse om tilgang til forskning i virksomhet, skole, etc.
Hvis ja, hvilke?		
13. Prosjektperiode		

Prosjektperiode	Prosjektstart:01.01.2013	<p>Prosjektstart</p> <p>Vennligst oppgi tidspunktet for når førstegangskontakten med utvalget opprettes og/eller datainnsamlingen starter.</p> <p>Prosjektslutt</p> <p>Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet. Prosjektet anses vanligvis som avsluttet når de oppgitte analyser er ferdigstilt og resultatene publisert, eller oppgave/avhandling er innlevert og sensurert.</p>
	Prosjektslutt:15.05.2013	
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	<p>Med anonymisering menes at datamaterialet bearbeides slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.NB! Merk at dette omfatter både oppgave/publikasjon og rådata.</p> <p>Les mer om anonymisering</p>
Hvordan skal datamaterialet anonymiseres?	Slettes 6 måneder etter at oppgaven er ferdig.	Hovedregelen for videre oppbevaring av data med personidentifikasjon er samtykke fra den registrerte.
Hvorfor skal datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon?		Arsaker til oppbevaring kan være planlagte oppfølgingsstudier, undervisningsformål eller annet.
Hvor skal datamaterialet oppbevares, og hvor lenge?		<p>Datamaterialet kan oppbevares ved egen institusjon, offentlig arkiv eller annet.</p> <p>Les om arkivering hos NSD</p>
14. Finansiering		
Hvordan finansieres prosjektet?		
15. Tilleggsopplysninger		
Tilleggsopplysninger		
16. Vedlegg		
Antall vedlegg	2	



Hilde Marie Pettersen
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging
Universitetet i Tromsø
9037 TROMSØ

Vår dato: 01.02.2013

Vår ref:32897 / 3 / SSA

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 21.01.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

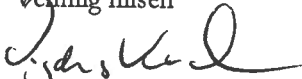
32897	<i>To omstillingsprosesser i Rogaland fylkeskommune</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Tromsø, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Hilde Marie Pettersen</i>
Student	<i>Helene Larsson Tjørhom</i>

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

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

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Sondre S. Arnesen

Kontaktperson: Sondre S. Arnesen tlf: 55 58 25 83

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Helene Larsson Tjørhom, Tomasbakken 5, 4085 HUNDVÅG



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

Personvernombudet legger til grunn at man ved transkripsjon av intervjuer eller annen overføring av data til en datamaskin, ikke registrerer opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner, verken direkte eller indirekte. Alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet må være anonyme. Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken direkte gjennom navn eller personnummer, indirekte gjennom bakgrunnsvariabler eller gjennom navneliste/koblingsnøkkel eller krypteringsformel og kode.

