



En selvbiografisk beretning om en omorganiseringsprosess

STV 6900

Bente Larssen

Mastergradsoppgave i ledelse

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Universitetet i Tromsø

Våren 2013 – utsatt innleveringsfrist

FORORD

I denne avsluttende masteroppgaven i ledelse har jeg valgt å fordype meg i Sør-Varanger kommunes omorganiseringsprosess som startet i 2005, og endte med et vedtak om en to-nivå struktur for administrasjonen. Nå, i 2013, har organisasjonen fått en ny utforming, men er basert på de samme grunnprinsipper som ble valgt i 2006.

For meg er dette fokuset naturlig og kanskje opplagt, fordi jeg startet som rådmann i 2005, og dermed har vært en av de sentrale premissleverandørene i prosessen gjennom hele perioden. Det å være rådmann er en krevende men svært spennende jobb. Omorganiseringsprosessen har vært med på å gjøre jobben krevende og lærerik. Den har også gitt meg muligheten til å jobbe med utviklingsarbeid sammen med kompetente ledere, tillitsvalgte og folkevalgte. Læringskurven har til tider vært bratt, men det har vært utfordrende på en positiv måte. Masteroppgaven vil ha fokus på en prosess som utfordret mange av lederne i kommunen, meg selv inkludert. Det er viktig å få frem at samtidig med endringsprosessen har det vært gjennomført mange viktige og gode prosesser i organisasjonen som er av faglig og administrativ karakter, det er mange som gjør en enorm innsats for Sør-Varanger kommune. Det er et privilegium å være rådmann i Sør-Varanger!

Innholdsfortegnelse

Forord	4
Kapittel 1 Introduksjon.....	6
1.1 Innledning og problemstilling	6
1.2 Nærmere om Sør-Varanger kommune – omstilling og endring av administrativ struktur	7
Kapittel 2 Teoretisk tilnærming	10
2.1 Nyinstitusjonell organisasjonsteori. Isomorfiprosesser: tvang, normer og imitasjon	10
2.2 Endringsprosesser og ledelse	11
Kapittel 3 Metode	14
3.1 Autoetnografi	14
3.2 Dokumentmaterialet	17
Kapittel 4 En selvbiografisk beretning om en omorganiseringsprosess.....	17
4.1 Innledning.....	17
4.2 Ny som rådmann	17
4.3 Tidligere år	18
4.4 Hovedprosjektet	20
4.5 Valg av ny organisasjonsstruktur	21
4.6 Implementering av ny organisasjonsstruktur	24
4.6.1 Ansettelse av ny toppledelse	24
4.6.2 Om ledergruppa.....	25
4.6.3 Om misnøyen i organisasjonen	27
4.6.4 Forholdet til politisk ledelse	28
4.7 Evaluering av Sør-Varanger-modellen.....	29
Kapittel 5 Analysen	32
5.1 Var drivkreftene for endringsprosessen interne eller eksterne?	32
5.1.1 Opptakten	32
5.1.2 Gjennomføring av den avgjørende fasen i omorganiseringsprosessen	35
5.2 Skyldes motstanden trekk ved selve prosessen eller (trekk ved) toppledelsens stil?.....	40
5.2.1 Om endringsprosessen.....	40
5.2.2 Faser i endringsstrategiene	41
5.2.3 Motstand mot prosessen og resultatet	43
5.3 Oppsummering	45
Kapittel 6 Avsluttende betraktninger	45
Litteraturliste:	47

KAPITTEL 1 INTRODUKSJON

1.1 Innledning og problemstilling

Colbjørnsen starter sin bok "Fleksibilitet og forutsigbarhet" (2003) omtrent slik: "*... å spørre om de organisasjonsmåtene som vokste frem parallelt med den industrielle tenkemåten og produksjonsformen, er like hensiktsmessige i et stadig mer internasjonalisert kunnskaps- og informasjonsamfunn*" (2003:11). Dette indikerer at det er selve samfunnsutviklingen som påvirker organisasjonsformer, og at organisasjoner må bli mer fleksible for å møte kravene fra eiere, brukere og ansatte. Han hevder også at "*endringstrykket stiger og usikkerheten øker*" (2003:12). Dette uttrykket illustrerer på mange måter situasjonen i dag, også i offentlig sektor. Også her er påvirkningen til stede fra en mer og mer globalisert verden. Markedet og markedsøkonomien så vel som kunnskaps- og informasjonsamfunnet krever mer av offentlig organisasjoner enn for bare noen få tiår tilbake. Teknologiutviklingen er formidabel, og hvordan den vil påvirke samfunnet, herunder også offentlige organisasjoner, har vi bare sett begynnelsen på. Jacobsen sier det slik: "*Men vi trenger ikke bruke så vage begreper, vi kan bare se på de endringer som skjer rundt oss til daglig*" (2009:12). Røvik (2007) er en av de som har forsøkt å konkretisere endringstrykket og vist hvordan dette har påvirket moderne organisasjoner; hvordan trykket omsettes og skaper ideer som "*former det 21. århundrets organisasjoner*" som han sier.

Fra mitt ståsted som ansatt i en mellomstor norsk kommune og som i mange år har opplevd utviklingen på nært hold, er dette svært gjenkjennbare påstander og et utrolig fascinerende tema. Gjennom hele 1990- og 2000-tallet var det svært mange norske kommuner som gjennomgikk organisasjonsmessige endringer, som i de fleste tilfeller endte med en ny struktur, ofte en to-nivå struktur. Kravene fra omgivelsene, både fra sentrale myndigheter, privat næringsliv og egne organisasjoner, var at kommunene måtte bli mer moderne, mer kostnadseffektive og mindre byråkratiske. Forbildet var privat sektor og idealene fra det som med en samlebetegnelse blir kalt New Public Management-bevegelsen (Christensen og Lægreid 1998).

Denne utviklingen nådde også til Sør-Varanger kommune. I 2007 vedtok kommunen en såkalt to-nivå struktur etter en utfordrende og krevende prosess. Det er først nå, fem år seinere, at strukturen fremstår som akseptert – og det etter at en evaluering av den er unnagjort. Implementering av ny struktur møtte en god del motstand internt, særlig blant flere av virksomhetslederne. Det var misnøye både med prosessen og valget av organisasjonsmodell. Som student i organisasjon og ledelse, er erkjennelsen at situasjonen i

Sør-Varanger kommune ikke er spesiell. Det gjelder som jeg allerede har vist til, at moderne organisasjoner utsettes for et nærmest kontinuerlig endringspress. Men heller ikke motstand mot forandring er uvanlig (Jacobsen 2009). Det er heller ikke uvanlig at organisasjoner velger noenlunde like løsninger og at resultatet ikke blir som planlagt (Brunsson og Olsen 1990).

Som ansatt i kommunen og sterkt involvert i prosessen, gir masteroppgaven en unik mulighet til å reflektere dypere over hva som var bakgrunnen for valg av to-nivå modellen og motstanden mot den. Problemstillingen er derfor som følger:

1. Var drivkreftene for endringsprosessen interne eller eksterne?
2. Skyldtes motstanden trekk ved selve prosessen eller (trekk ved) toppledelsen stil?

Samtidig som jeg mener at muligheten til å fordype meg i prosesser jeg selv har vært sterkt involvert, gir en unik anledning til reflektere mer analytisk over egne erfaringer, skaper det åpenbart metodiske utfordringer. Balansen mellom nærhet og distanse blir vanskelig. Tidlig i prosessen ble jeg imidlertid utfordret av min veileder til å starte med å skrive meg igjennom prosessen med egne ord og sett fra mitt personlige ståsted. Det var et klokt råd da det gjorde at jeg fikk en større distanse til egen lederrolle og utøvelsen av denne. Denne delen av skriveprosessen var med andre ord nødvendig for egen del og for å se om det var kunne la seg gjøre for meg å skrive om en tematikk jeg hadde et såpass nært forhold til. Når teksten først forelå, kom så forslaget fra veileder om å forsøke å bruke selvbiografi (Parry og Boyle 2009/10) som del av min metodiske tilnærming. Jeg brukte en god del tid på å bli fortrolig med tanken. Men har likevel tatt sjansen på det. Derfor vil hoveddelen av presentasjonen av mitt datamateriale foreligge i form av en selvbiografisk fortelling, som synliggjør og representerer prosessen sett fra mitt subjektive ståsted. Denne vil imidlertid bli analysert med bakgrunn i ulike teorier og begreper som er presentert i den teoretiske delen av oppgaven.

1.2 Nærmere om Sør-Varanger kommune – omstilling og endring av administrativ struktur

Sør-Varanger kommune er landets fjerde største kommune i utstrekning, med et areal på 3962 km². Den er også Finnmarks tredje største kommune i innbyggertall. Videre er kommunen en av to norske kommuner som grenser til to land, Finland og Russland. Det er grensen til Russland som igjennom mange tiår har gitt kommunen en unik posisjon, først og fremst av sikkerhets- og forsvarspolitiske årsaker. Selv om grensen i dag er mer åpen enn tidligere, kan

kommunenes betydning fortsatt ses i en slik sammenheng, ikke minst som et geografisk sentrum på norsk side i forhold til den forventende geopolitiske utviklingen som kommer på russisk side, samt i Barentshavet øst.

Kommunens innbyggertall er pr 1. mai 2013 på 10 014 innbyggere, og kommunen har passert de magiske 10 000 innbyggere i løpet av våren 2013. Næringslivet i kommunen går godt, og det som skiller Sør-Varanger kommune fra andre finnmarkskommuner er at det er et industrielt miljø i kommunen, innenfor skipsverft og gruveindustri. Den positive utvikling er kjærkommen etter flere tiår med stagnasjon, nedgang i folketallet, og omstillinger i samfunnet som følge av at regjeringen la ned og stengte det tradisjonsrike gruveselskapet AS Sydvaranger. På folkemunne het det at det var AS Sydvaranger som eide kommunen, og dersom Sør-Varanger kommune ønsket å gjøre noe måtte den spørre denne bedriften om tillatelse. Kanskje ikke så rart når vi vet at AS Sydvaranger hadde et areal tilsvarende hele Tromsøya (øya som byen Tromsø ligger på) i sitt eie. Det dreide seg til og med om helt sentrale deler av sentrum i tettstedene Kirkenes og Bjørnevatn. Bedriften eide vann og avløpsnett og den bygde kulturhus og svømmebasseng. Den bidro til at innbyggerne i kommunen hadde gode velferdstilbud før mange andre kommuner. Nedbyggingen og til slutt nedleggelsen av AS Sydvaranger førte til at Sør-Varanger kommunes rolle og ansvar ble tydeliggjort, i og med at eierskap til vann og avløp, samt kulturhus og svømmebasseng ble overført til kommunen.

Som omstillingskommune hadde Sør-Varanger kommune en klar motkonjunkturpolitikk. Gjennom år med et næringsliv preget av liten vekst, valgte ulike kommunestyre å investere i nye bygg og velferdstjenester, spesielt innenfor barnehage, skole og kultur. Målet var å skape en attraktiv kommune med tanke på befolkningsøkning. Selv om dette utvilsomt var gode politiske grep, er ulempen med dem at de har gitt Sør-Varanger kommune økonomiske utfordringer, gjennom stor lånegjeld og omfattende tjenestetilbud. Den økonomiske utviklingen har vedvart over mange år, og kommunen har vært preget av innstramninger på ulike områder. Selv om det har vært en økning i tjenesteproduksjonen og driftsinntekter gjennom mange år, har med andre ord tjenestetilbudet vært såpass omfattende at kommunen har vært i en økonomisk omstillingssituasjon helt siden 2001 og frem til i dag. Arbeidet med å omstille kommunen vil også fortsette i flere år fremover.

Dermed er vi ved kjernen av det jeg skal fokusere på: virkningene på organisasjonsstrukturen i Sør-Varanger kommune, som en følge av det økonomiske presset kommunen har vært i over år. Jeg har valgt å konsentrere meg om perioden 2005 og frem til i dag, med hovedvekt på perioden 2005 til 2008. Denne avgrensningen i tid henger sammen

med at jeg i april 2005 ble ansatt som rådmann i kommunen, og i skrivende stund fortsatt innehar denne stillingen. I 2005 var situasjonen i kommunen preget av et vakuum. Kommunen var ingen vekstkommune, den hadde ledige næringsarealer, lite pågang av boligbygging, og fokuset var på de nære ting. Hovedoppdraget fra formannskapet da jeg tiltrådte som rådmann, var å gjøre endringer i den administrative strukturen og ha god økonomistyring.

Den politiske og administrative ledelsen igangsatte derfor en organisasjonsutviklingsprosess høsten 2005. Det var en felles oppfatning om at kommunen hadde et potensial til å forbedre mange sider ved organisasjonen og ved rollen som samfunnsutvikler. Prosessen som ble igangsatt hadde fokus på at den administrative strukturen måtte endres, dersom kommunen skulle forbedre seg på de områder som ble avdekket i en forvaltningspraksisanalyse gjennomført av konsulentfirmaet KS Konsulent as (KSK) i 2005:

- Kommunen er god på tjenesteproduksjon samtidig som den er svak på strategisk utvikling
- Kommunens videre utvikling avhenger av utviklingen av oppgave- og rollefordeling i administrasjonen
- Kommunen synes svak og utydelig på krav til utøvelse av god ledelse
- Kommunen er svak på brukermedvirkning, både overordnet og i praksis
- Kommunen er gjennomgående svak på systematisk personalutvikling
- Kommunen er generelt svak på rapportering av resultater/ måloppnåelse både i forhold til politisk ledelse samt internt.

(Rapport datert 30.10.05 fra KSK as.)

Prosessen ble gjennomført i perioden 2005-2006, og 28. september 2006 ble ny organisasjonsstruktur vedtatt; en to-nivå modell med lokale tilpasninger. Iverksetting av ny struktur ble samtidig fastsatt til 1. juli 2007.

KAPITEL 2 TEORETISK TILNÆRMING

2.1 Nyinstitusjonell organisasjonsteori. Isomorfiprosesser: tvang, normer og imitasjon

Nyinstitusjonell organisasjonsteori har sitt utgangspunkt i observasjonen om at vår tids organisasjoner blir mer og mer like i strukturer og praksiser (Powell og DiMaggio 1991, Meyer og Rowan 1977), at likheten skyldes at de tilpasser seg normer eller såkalte rasjonaliserte normer i omgivelsene for å bli oppfattet som legitime. Med rasjonaliserte normer menes at visse strukturer og praksiser tas for gitt som legitime, uten at deres virkninger er dokumentert (Meyer og Rowan 1977). Boxenbaum og Jonsson har formulert dette slik: "Organizations need a societal mandat, or legitimacy, to operate and this is gained by conformity to societal expectations (Boxenbaum og Jonsson 2008: 78). Rasjonaliserte normer spres videre gjennom tvangsmessige, normative og mimetiske prosesser (Powell og DiMaggio 1983), som ofte er knyttet sammen empirisk, har sitt utspring i ulike kilder, samt bygger på ulike antagelser. Mens tvang vanligvis kommer ovenfra, for eksempel fra staten, kommer normativt og mimetisk press fra mer likeverdige og like organisasjoner (Boxenbaum og Jonsson 2008). De tre prosessene beveger seg fra det bevisste til det ubevisste, og fra det som er statlig påtvunget til det som tas for gitt (Scott 1995). I det følgende utdypes de tre prosessene eller type press. Tvangsmessig press: Denne type press er et resultat av maktrelasjoner og politikk, og kommer vanligvis fra regulerende organer og leverandører av sentrale ressurser. Dette er organer som har muligheten til å tvinge organisasjoner til å adoptere bestemte strukturer og praksiser, ved å gi eller trekke tilbake legitimitet og ressurser. Prototypen på tvangsmessig press er statlige pålegg eller fra andre mektige aktører. Normativt press handler der i mot om en opplevd forpliktelse til å adoptere bestemte strukturer og praksiser. Det er et resultat av sosialisering og forbindes vanligvis med profesjonalisering og profesjoner. For det første, på grunn av at profesjonalisering bygger på formell utdanning, som igjen er autorisert og legitimert av eksperter. Utdanningsinstitusjoner er eksempler på utøvere av normativt press. I så måte kan også normativt press fremmes gjennom rekruttering og utvelgelse av personell. For det andre forbindes sosialisering med profesjonalisering og profesjoner, på grunn av veksten av profesjonelle nettverk på tvers av organisasjoner. Profesjonelle i en organisasjon har vanligvis mer til felles med personer med samme profesjonelle bakgrunn i andre organisasjoner enn med personer med en annen profesjonell bakgrunn i samme organisasjon (Powell og DiMaggio 1983). Røvik (2007) betegner slike profesjonelle nettverk som eksterne utviklingsarenaer og viser spesifikt til kurs, konferanser, seminarer og etter- og videreutdanningsstudier innrettet mot bestemte profesjoner i ulike typer

organisasjoner. På samme måte som utdanningsinstitusjoner, utøver profesjons- og fagforeninger et sterkt normativt press gjennom sosialisering. Profesjoner er imidlertid eksponert for det samme tvangsmessige og mimetiske press som organisasjoner. Mimetisk press har primært sin kilde i usikkerhet. Når organisasjoner opplever usikkerhet, enten det dreier seg om teknologi som er dårlig forstått eller om mål og omgivelsessignaler som er tvetydige, søker de i omgivelsene og imiterer andre som oppfattes som legitime, vellykkede eller innflytelsesrike. Slike forbilder er effektive; den bidrar med løsninger uten store søkekostnader. Forutsetningen for imitasjon er at de involverte oppfatter seg som lik på noen sentrale områder. For eksempel vil oppfatningen om å tilhøre den generelle kategorien “organisasjon” eller en spesifikk type som for eksempel “sykehus”, ”skoler”, ”universitet”, ”offentlige etater” m.m. fremme imitasjon (Strang og Meyer 1994). Å oppfatte seg som å tilhøre kategorien “organisasjon” er en identitet som ikke bygger på hva enheten produserer eller hvem den leverer tjenester til, men på at den er identifisert som og identifiserer seg selv i lys av det abstrakte begrepet formell organisasjon Røvik (2007). Det betyr igjen å gi den en identitet, et hierarki og rasjonalitet. I følge Røvik (2007) er forestillingen om den formelle organisasjonen drevet frem av det vestlige modernitetsprosjektets tro på fremskritt og en norm om at organisasjoner må synliggjøre en evne til kontinuerlig omstilling og fornyelse for å oppnå legitimitet. Videre hevder han at en slik forandringsideologi i seg selv er en drivkraft for spredning av identiteten som organisasjon, samtidig som denne identiteten skaper en kontinuerlig etterspørsel etter organisatoriske ideer. Poenget er at i lys av en slik identitet vil ulike virksomheter fremstå som nokså like. Det gjør dem spesielt mottagelige for tidstypiske strukturer og praksiser (Røvik 2007).

2.2 Endringsprosesser og ledelse

For å håndtere de institusjonelle omgivelsenes påvirkning av organisasjonsstruktur så gjennomføres det endringsprosesser som kan være mer eller mindre planlagte. Det er ulike drivkrefter til endringsprosessene, og resultatet av prosessene påvirkes av mange faktorer. De fleste av oss liker i hvert fall å tro at endringsprosesser kan ledes og styres. Endringsprosesser inneholder to faser. Det starter med utfasing av etablerte metoder og systemer. Innfasing skaper endringen gjennom nye metoder og systemer innenfor en endret ramme.

Jacobsen (2004) gjengir Van der Ven og Pooles utarbeidede strategier for endring, gjennom strategi E og strategi O. Det er for forskjellen mellom disse to. Strategi E (“economic”), der

strategien har som formål å øke de økonomiske verdier, med hovedfokus på formelle strukturer og systemer. Det som karakteriserer denne strategien er at det er toppledelsen som driver endringsprosessen med bistand fra eksterne konsulenter og med vektlegging av finansielle incitament. Endringen er planlagt. Strategi O (“organization”), denne strategien vektlegger å utvikle den humane kapitalen i organisasjonen slik at endring skjer, og at læring skjer ut fra de erfaringer vi gjør oss. Fokuset er å utvikle kulturen for å skape engasjement for endring. Det viktigste virkemidlet er å skape deltagelse i hele organisasjon, og toppledelsen oppgave er å delegerer endringsarbeidet ut for å få denne deltagelsen. Endring skjer gradvis og mindre planlagt.

De to strategier har forskjeller som skiller dem fra hverandre, og det er langs seks dimensjoner disse forskjellene vurderes:

- hvilke mål ligger til grunn for endringene
- hvilken rolle har den formelle ledelsen
- hva er innholdet i endringen
- hvordan planlegges endringen
- hvordan skape motivasjon for endringen
- bruken av konsulenter i prosess

For å utdype dette noe, så i strategi E er mål for endringer synlige resultater, eller mer presist det resultatet som kan måles av endringsprosessen. Det er i stor grad knyttet til økonomisk gevinst for private sektor, og endringen kommer i krisetider. I offentlige organisasjoner er det dette perspektivet mer krevende, i den forstand at oppgavekompleksiteten er så omfattende at det er vanskelig å si hva som er kostnader og utgifter i forhold til bedriftsøkonomiske vurderinger. Allikevel fremhever Jacobsen (2004) at strategi E kan ha nytte for de som styrer de offentlige organisasjoner. Dermed blir det slik at målgrunnet for offentlige organisasjoner vil være å maksimere politikernes nytte, og da vil det være gunstig å ha resultater som viser at de kostnadskuttene som gjennomføres tas i administrasjon, og helst i mindre grad i velferdstilbudet.

I strategi O er det å utvikle organisasjonens læringsevne for å møte fremtidige endringer som er målet for endringsprosessen. Organisasjoner må ses på som organiske heller enn mekaniske, derfor blir det å utvikle menneskene i organisasjonen en bærende dimensjon for å gjennomføre endringsprosesser. Planlegging i strategi E er analytisk, mens strategi O har en ad-hoc planlegging gjennom å være mer interaktiv og eksperimentell. Motivasjonen for

endring ulik, strategi E er knyttet til finansielle incentiver mens strategi O baseres på indre motivasjon og et ønske om å endre (Jacobsen 2004).

Endringsprosessen faser og håndtering av disse virker inn på om en prosess oppfattes som legitim, uavhengig av valg av strategi, jfr. Jacobsen (2004). For det første er det en **ståstedsanalyse, og en planlegging av fremtiden**, Vi skal se fremtiden for vår egen organisasjon, og vurdere hvilke rammebetingelser som endrer seg – og hvordan dette vil påvirke organisasjonen. For det andre så skal gjøres en **målsetting** for hva vi vil oppnå. Deretter skal det planlegges gjennomført. **Avlæring** av det gamle systemet før **innlæringen** til det nye. Disse to fasene sett i sammenheng er viktig for å lykkes med endringsstrategiene.

Forutsetningen for læring i endringsprosesser er at det ikke går for fort. Samtidig er tidsbruken en utfordring, dersom det skal gjennomføres en stor endring er det viktig å brukere kortere tid. Dette for raskere å avklare situasjon for de som involvert og berørt av endringene. For mye endring gir igjen for lite læring. Endringenes kompleksitet knyttes til flere faktorer: sikkerhet, utholdenhet, læring, jobbtilfredshet og stress (Jacobsen 2004). Motstand om forandring, eller misnøye med en endringsprosess kan forklaringer i mange forhold, også i faktorer som ikke utelukkende har sin forklaring i egen organisasjon.

«The processes or sequences of events that unfold in these changes – such as transitions in individuals jobs and careers, group formation and development, and organizational innovations, growth, reorganization and decline – have been very difficult to explain, let alone manage». (Van der Ven og Poole 1995:510). Kravene til endringsledelse kan også ses mot strategi E og O. Strategisk dimensjon hvor fokus er ledelse av endringer mot mål er knyttet mot E og sosial dimensjon hvor fokus er ledelse av personer i endring er knyttet mot O (Jacobsen 2004). Eksempel på faktor som er utenfor organisasjon som kan påvirke endringsprosesser er profesjonsutdanninger viser seg å ha betydning i forhold til synet på utforming av organisasjoner og aksept av ledelse (Mintzberg 1983/ Strand 2001).

Offentlig sektor er i bevegelse, hvor fokuset endrer seg fra retningslinjer og regler til etterspørsel, fra klientforståelse til kundeforståelse, fra middelforståelse til formålsforståelse og fra stabilitet til fleksibilitet. Denne bevegelsen sier noe om at synet på rollen til offentlig sektor er i endring. Dette danner grunnlaget for isomorfiprosesser som ofte endrer opp i komplekse endringsprosesser i den enkelte organisasjon.

KAPITEL 3 METODE

Jeg har valgt å anvende kvalitativ metode, med hovedvekt på organisatorisk autoetnografi. Å bruke autoetnografi som metode, problemstillingene, svarene – prøving og feiling i endringsprosessen kommer så uendelig mye nærmere med metodevalget. Empiridelen, som også er min historie, er omskrevet flere ganger, og er nå tilpasset de valgte problemstillingene i oppgaven, det er uendelig mye som ikke er medtatt som har gitt like mye læring som det som fremkommer i oppgaven. Metodevalget er avslørende og kan sette en selv i forlegenhet. En vanskelig avveining ved metodevalget er også at den kan virke sårende på andre som blir en del av prosessen og som indirekte blir omtalt. Jeg har arbeidet med teksten i den hensikt å søke å ivareta andre, og har ikke hatt til hensikt å sette andre medlemmer i organisasjon i et dårlig lys. Men vi er alle en del av samme prosessen, og dermed blir det uunngåelig at andre blir omtalt, jeg har et ønske om at dette ses i en organisatorisk sammenheng.

Videre, har jeg hatt noen samtaler med andre som deltok i prosessen og enkelte dokumenter. I det følgende beskrives metoden, samt at styrken og svakheten ved den redegjøres for.

3.1 Autoetnografi

Definisjon på autoetnografi har jeg hentet fra Parry og Boyle (2009/10) som sier følgende:

«As Hayano (1979) states, autoethnography is a type of ethnography that is contended within one's own cultural milieu, or the conduct of a hyperreflexive studys by an indigenous member or a particular group or culture» (s.693).

Det er med andre ord en metode som er basert på at man studerer sin egen kultur og organisasjon; man studerer den fra innsiden som innfødt og er selv hovedperson i fortellingen. De sier videre at det ikke er en entydig definisjon på hva organisatorisk autoetnografi er, men at metoden har ytterligere tre kjennetegn:

1. metoden kan anvendes for å få satt de daglige hendelsene og aspektene som inntreffer i en organisasjon i en større strategisk og politisk organisatorisk sammenheng, og at det gir en forståelse av hva som har drevet frem endringer,

2. at denne metoden på en bedre måte enn andre avdekker og kaster lys over mer lukkede og underliggende aspekter i en organisasjon,
3. at metoden ikke er perfekt, og har sine svakheter.

Avgjørende for mitt valg om bruk av denne metoden, til tross for sine svakheter, er at jeg tar innover meg at jeg gjennom mange år nå har innehatt en sentral lederrolle i kommunal forvaltning, og som rådmann har jeg hatt en avgjørende innflytelse og medvirkning på utviklingen av organisasjonen Sør-Varanger kommune. Rådmannsfunksjonen er en maktfaktor som i mange andre henseende er gjenstand for andres forskning. At jeg kan bruke min egen erfaring og refleksjoner over den som metode, kan være med på å gi et dypere innblikk i hvordan organisasjonsendringer og vurderinger gjøres nettopp fra denne posisjonen. Jeg har brukt mye tid på dette metodevalget og dermed også utforming av den teksten som utgjør hovedmaterialet i oppgaven.

Det var et vanskelig valg å ta bruk organisatorisk autoetnografi. Det er gir en personlig investering i oppgaven som gir nærhet til både positive og negative sider ved den omorganiseringsprosessen jeg skal analysere, og ikke minst til meg selv og den jobben jeg i så måte har gjort. Som oppstart til selve masteroppgaven ble jeg utfordret å skrive meg gjennom mine erfaringer i omorganiseringsprosessen. Målet var å få en viss avstand fra rådmannsfunksjon og meg selv som person. Uten tvil var det ei nyttig erfaring. Jeg skrev på bakgrunn av det jeg husket og slik jeg i ettertid mener at jeg gjorde, følte og mente underveis. Jeg forsøkte også å supplere min egen hukommelse med samtaler med andre som hadde deltatt i prosessen. De samtaler som jeg har hatt for å korrigere mine egne erfaringer er med tidligere og nåværende medlemmer i toppledergruppa, totalt er det 4 personer som ble involvert. Samtalene ble gjennomført da jeg utarbeidet første utkast til selvbiografien. Det var en måte å kvalitetssikre egen hukommelse og antagelser av situasjoner og hendelsesforløp av faktisk karakter.

Selvbiografien er omskrevet mange ganger for å forsøke å få en mest mulig sammenhengende fortelling, som samtidig representerer mine erfaringer av prosessen på en best mulig måte. Bruken av egen fortelling og det at det er en fare for at fortellingen kan bli for følelsesladet, gjør at det kan være vanskelig å skape et grunnlagsmateriale som er til å stole på (Parry og Boyle (2009/10), Anderson (2006)). Min erfaring er at det var en krevende prosess, og kanskje overraskende vanskelig å skrive sin egen fortelling i denne sammenhengen. Det var det som førte til mange gjennomskrivninger av den og til at jeg fant det riktig å samtale med andre deltagere i prosessen. Jeg har minnet meg selv på Parry og

Boyles utsagn om *"We believe that autoethnography provides some of the richest and most original data available to organizational researchers"* (2009/10:691). Vitenskapsteoretisk har jeg med denne metoden plassert meg tungt i en fortolkende tradisjon, der jeg ikke bare har analysert mening og meningsstrukturer, men til og med mine egne meninger.

Det finnes imidlertid flere retninger innen autoetnografi. Anderson (2006) argumenterer for det han kaller analytisk autoetnografi. Den kjennetegnes ved fem nøkkelfaktorer:

«(1) complete member researcher (CMR) status, (2) analytic reflexivity, (3) narrative visibility of the researcher's self, (4) dialogue with informants beyond the self, and (5) commitment to theoretical analysis.» (Anderson 2006:378).

Ellis og Bochner (2006) fremhever der i mot at Andersons tilnærming blir for upersonlig; følelsene i fortellingen forsvinner fordi det kommer til et filter mellom den intuitive fortellingen og analysen av fortellingen. Mens Ellis og Bochner mener at autoetnografi, den selvbiografiske fortellingen, skal stå på egne ben, mener Anderson at den skal utgjøre et materiale som utfordres via en teoretisk analyse og av andre.

Jeg har valgt å støtte meg til Anderson, langt på vei på grunn av at en selvstendig analyse av selvbiografien gir en ekstra dimensjon av læring og refleksjon for meg som forfatter av den. Den analytiske vurderingen gir også oppgaven større troverdighet. For meg som rådmann mener jeg dessuten at det er en riktig avveining å kryssjekke egne erindringer mot andres og mot et eksisterende skriftlig materiale.

Svakheten ved metoden er at det er min historie og mine erfaringer som danner datagrunnlaget. Dermed blir det et spørsmål om hvordan disse erfaringene kan omsettes i et større organisatorisk bilde, eller som Parry og Boyle (2009/10:xxx) sier:

"it is often difficult to comprehend how intensely personal and sometimes harrowing accounts of organizational life could provide a better understanding of the link between individual lived experience and the more rarefied and objective meta aspects of organizations".

Jeg har gjort et forsøk.

3.2 Dokumentmaterialet

Jeg har også hatt tilgang til et omfattende dokumentarkiv fra prosessen. Hele omorganiseringsprosessen er grundig dokumentert gjennom omfattende referatskriving fra alle samlinger og møter. I tillegg er alt av utredninger som var satt på dagsorden skriftlig dokumenter, det igjennom alle faser av prosessen fra 2005 frem til i dag. Personalsjefen har for oversiktens del samlet alt i permer, i tillegg til at det er arkivert i kommunens elektroniske arkiv. Selv har jeg tatt vare på alle presentasjoner jeg som rådmann har gjennomført i ulike sammenhenger. I prosessen med skriving av masteroppgaven har jeg brukt materialet for å friske opp egen hukommelse. Noe av materialet har jeg brukt i denne oppgaven, de fleste av det som er gjengitt i oppgaven er utarbeidet av meg selv som rådmann. Dette er imidlertid dokumenter som tilhører Sør-Varanger kommune. Dokumentene samt samtalene med andre har som sagt vært nyttig for å korrigere mine egne subjektive erfaringer. For meg har det vært viktig for å gi materialet størst mulig troverdighet, samt å unngå at jeg utarbeidet kun et «festskriv» på egne vegne.

KAPITEL 4 EN SELVBIOGRAFISK BERETNING OM EN OMORGANISERINGSPROSESS

4.1 Innledning

I denne selvbiografiske delen skal jeg ta en gjennomgang av min egen rolle som rådmann, hva jeg tenkte og gjorde, samt hvilke vurderinger jeg gjorde, og da relatert til det jeg oppfatter som relevant for oppgavens problemstilling. Jeg vil anta at det er noen sprang i tid og rom, alt preget av min selektive hukommelse. Det er viktig for meg å få frem at selv om jeg som rådmann har hatt, og har, det øverste ansvaret for også omorganiseringsprosessen er mye av de valg og strategi som er gjort basert på konsensus i rådmannens ledergruppe. I denne sammenhengen finner jeg det riktig å fremheve personalsjefens rolle som en særlig bidragsyter og samtalepartner gjennom hele prosessen. Hennes bidrag har vært uvurderlig.

4.2 Ny som rådmann

Jeg begynte som rådmann i 2005, først ble jeg konstituert og deretter ansatt i april det året. I forbindelse med oppstart hadde jeg noen samtaler med et utvalg av politikere fra formannskapet: ordfører, en til fra posisjon og opposisjonslederen. De formidlet hva de mente var viktigst å ta tak i som rådmann. Det ene var da selvsagt økonomistyringen. Det andre var

at jeg måtte gjøre noe med den administrative organiseringen. Politikerne var ikke fornøyd med organiseringen. De ønsket seg en mer moderne organisasjon. På det tidspunktet hadde kommunen en tradisjonell etatsmodell. I januar 2005 hadde kommunestyret fattet vedtak om at det skulle foretas en gjennomgang av den administrative strukturen, som det var søkt om skjønnsmidler/ tilskudd fra Fylkesmannen i Finnmark til. Jeg fikk tydelige signaler på stor handlefrihet og ryggdekning for arbeidet. Jeg var på ingen måter ukjent med det politiske ønsket som å gjøre noe med den administrative organiseringen. Dette var formidlet til to tidligere rådmenn, spesielt til min forgjenger. Han hadde også som smått startet med det før han valgte å slutte i stillingen, og som tidligere helse- og sosialsjef var jeg involvert i den korte prosessen.

Frem til våren 2005. Tidlig i mai arrangerte jeg en felles ledersamling for alle mellomlederne i kommunen. Avgrensningen av hvem som ble invitert ble gjort på bakgrunn av at kommunen hadde innført virksomhetsbasert økonomistyring fra 2004. Det skulle være et verktøy for bedre styring av økonomien, basert på sterkere ansvarliggjøring av den enkelte tjenesteleder for egen økonomi. Jeg kommer tilbake til dette. Poenget er at dermed møtte alle rektorer, styrere, ledere innen teknisk sektor og innen helse- og sosialsektoren, i tillegg til øvrige ledere i organisasjonen. Dette ble det første møtet hvor jeg orienterte om den kommende omorganiseringsprosessen.

For meg var det ei ledersamling preget av skrekkblandet fryd. For første gang møtte jeg alle lederne som rådmann! Jeg var en intern kandidat med erfaring fra sentraladministrasjonen og fra helse- og sosial. Jeg var usikker på min legitimitet ovenfor etaten som den gang ble kalt "Kultur- og oppvekstetaten". Teknisk etat var jeg mindre bekymret over. De kjente jeg bedre gjennom mitt tidligere virke i organisasjonen. Jeg var 38 år på dette tidspunktet, og mange betydelig eldre mellomledere innenfor betraktet meg nærmest som en "jentunge". Jeg kjente sterkt på at her måtte jeg jobbe for å "ta lederrollen".

Fra første øyeblikk hadde jeg bestemt meg for at det var viktig med en involverende prosess, der både alle lederne, tillitsvalgte og tildels politikerne ble trukket med. Jeg hadde den gang som nå, stor tro på prosesser i slike sammenhenger. Det kan skape en forståelse for sluttresultatet, og ikke minst, sikre forankring og ansvarliggjøring for endringer som kommer.

4.3 Tidligere år

For å gi tilstrekkelig bakgrunn og fylde til forståelsen av omorganiseringsprosessen velger jeg også si noe om mine tidligere lederroller i kommunen. Jeg ble ansatt som

kontorsjef i 1996, dette var en funksjon som etter hvert ble rådmannens faste stedfortreder og dermed hadde jeg god innsikt i, og innflytelse på, det interne utviklingsarbeidet. Ved budsjettbehandlingen høsten 2000 gjorde kommunestyret et vedtak om at rådmannen måtte gjennomgå den administrative organisasjonen for å unngå unødvendig dobbeltarbeid, og at fullmakter burde flyttes ut og nedover i organisasjonen – til det tjenesteytende nivå. Sør-Varanger kommune hadde da en tradisjonell etatsmodell, selv om det var gjort en betydelig organisatorisk prosess og fornying i perioden 1994 – 1996. Jeg fikk tidlig i 2001 oppdraget hos rådmannen om å følge opp vedtaket, og da hadde rådmannen tatt beslutning om at lederne i kommunen burde få et faglig påfyll for kommunen gikk i gang med en ny prosess. Jeg ledet så arbeidet som endte med en anbefaling om at kommunen igangsatt studiet «endringsledelse» i regi av UVETT, Universitetet i Tromsø. Beslutningen ble tatt, og studiet startet opp høsten 2001. Det var kommunens toppledergruppe med tillegg til en del faglige lederfunksjoner på administrativt nivå som var målgruppe for studiet. Jeg var også en av deltagerne der. Et utrolig bra faglig løft for de av oss som deltok. Det var også et rådmannskifte høsten 2001, og rådmannen som startet opp da valgte å ikke delta på studiet. Jeg antar at det medførte at den tiltenkte utviklingsprosessen ikke ble gjennomført i kjølvannet av studiet. Høsten 2001 gjør også jeg et jobbskifte, fra kontorsjef til helse- og sosialsjef. Det var en stilling jeg hadde frem til jeg ble rådmann våren 2005. Det var utrolig lærerike år som etatsjef. Jeg har ingen helsefaglig bakgrunn, så jeg måtte utforme lederjobben utfra de organisatoriske, økonomiske og administrative utfordringer som stillingen medførte. Det var også da et fokus på økonomisk omstilling både i etaten og kommunen for øvrig. Det medførte at vi i helse og sosialetaten gjennomførte organisatoriske prosesser som var ment å utvikle etaten. Både jeg og mellomlederne deltok på kurs, utviklingsverksteder og samlinger i regi av KS, og her hadde vi et nært samarbeid med andre kommuner hvor vi utvekslet erfaringer, fikk nye innspill på god praksis fra andre kommuner som vi tok med oss tilbake til egen organisasjon – og vi gjennomførte de endringer som jeg til syvende og sist mente var de strategisk riktige for etaten. Jeg var også fremdeles medlem av toppledergruppen, og dermed involvert i nødvendige utviklingsprosesser. I 2003 og 2004 blir det mer fokus på organisasjonsutvikling for hele organisasjonen og jeg forsto rådmannen slik at dette var noe som formannskapet ved jevne mellomrom satte på dagsorden i sin dialog med rådmannen og at de hadde forventninger til at det ble igangsatt et arbeid på dette. Vi var 3 medlemmer i toppledergruppa som deltok på et utviklingsverksted i regi av KS hvor temaet var flatere struktur, og hvordan lyktes med det. Høsten 2004 ble det klart at rådmannen hadde sagt opp sin stilling, og skulle fratruke våren 2005. Det ble raskt avklart at formannskapet ba meg gå inn

som konstituert rådmann i påvente av rekrutteringsprosessen. Organisasjonsutviklingsprosessen gikk ikke videre før det ble avklart at jeg ble ansatt som rådmann.

4.4 Hovedprosjektet

Den formelle oppstarten var i september 2005, med en felles samling for kommunestyret, alle ledere og tillitsvalgte. Oppstarten ble utrolig godt mottatt. Alle opplevde at de fikk en arena å møte hverandre på. Først skulle vi definere utfordringer, deretter sterke og svake sider ved kommunens organisering. Dette ble det stor entusiasme rundt. Samtidig gjennomførte vi en ekstern gjennomgang av forvaltningspraksisen (nå kommunenøkkelen) i regi av KS konsulent AS. Det skulle sikre et bredest mulig bilde av hvilke utfordringer vi skulle jobbe ut fra.

Tidlig i 2006 skulle arbeidet over i en smalere prosess. Nå skulle vi jobbe med hvordan administrative organisering skulle se ut. Formannskapet var styringsgruppe og vi skulle nedsette en prosessgruppe som hadde utgangspunkt i alle etater, samt daværende administrative toppledelse og tillitsvalgte. Ved utvelgelsen av prosessgruppen begynte motkreftene, spesielt fra skole- og barnehagesektoren, å ulme og delvis komme frem. Motkreftene var i gang! Det kom utsagn om at jeg allerede hadde bestemt meg for en to-nivå modell. Allerede nå i oppstarten merket jeg at dette var en organisering sterke krefter i administrasjonen ikke ønsket. Jeg var med andre ord oppmerksom på det, men jeg hadde ikke bestemt meg og ønsket at prosessen skulle gå. Jeg ville ikke skulle ta noen beslutning før jeg følte at tiden var inne.

Ekstern prosessleder ble leid inn i dette arbeidet, som var selve hovedprosjektet. Etter hvert som dette hovedprosjektet skred frem, kjente jeg mer og mer på mistenksomheten som var i deler av organisasjonen. Jeg kjente at ansvaret tynget, og diskuterte det mye med den eksterne prosesslederen. Konklusjonen ble at vi skulle la den grundige prosessen være svaret; jeg skulle bevise at jeg var tro mot prosessen og at sluttresultatet skulle være en følge av den. Det skulle være et resultat av det som kom frem i den formelle prosessen og ikke av de uformelle signalene som kom utenom den.

Midt i perioden hadde vi et møte i referansegruppa, som da var alle lederne og tillitsvalgte. Prosessgruppa skulle presentere status i prosjektet. Ingen konklusjoner var tatt. Her kom den første runden med misnøye tydelig frem. Hvorfor diskuterer vi roller og oppgaver og ikke organisasjonskultur, visjoner og verdier og så videre, ble det spurt. Hovedinnvendingen kom fra skole- og barnehageledere. Jeg kommenterte kritikken og viste

til enigheten så langt og de politiske vedtakene som var blitt gjort. Dette var en første runde med de som tidligere ikke hadde ønsket en endring og ikke ville ha en prosess som kunne gi et annet resultat enn det de selv kunne styre. De ønsket at en fagmodell der toppledelsen skulle styre med bakgrunn i fag. For dem var det klart at vi kun jobbet ut fra to mulige modeller, en tjenesteområdemodell og en to-nivå modell. At det endelige resultatet kunne bli det siste hadde de absolutt rett i.

Frem mot avslutningen av den formelle prosessen, sommeren 2006, opplevde jeg et enormt trykk for å stoppe prosessen og gjøre andre vurderinger enn de som jeg til sist gjorde. Det er vanskelig i ettertid å si om jeg ikke burde ha stoppet opp og tenke meg om, men jeg er ganske fornøyd med at jeg sto i «han av» og ikke endret kurs, mest fordi jeg oppfattet misnøyen som er kamp om å få sin versjon av organiseringen igjennom.

4.5 Valg av ny organisasjonsstruktur

Våren 2006 var tiden kommet for å trekke de endelige konklusjoner fra min side. Et omfattende utredningsarbeid var gjort og det gjensto nå bare å bestemme seg. Det forelå to alternativ som prosessgruppa, med støtte fra styringsgruppa, til slutt jobbet med. Det ene var en to-nivå organisering og det andre var tjenesteområdemodellen. Kartleggingen og prosessene vi hadde vært gjennom, fra høsten 2005 og frem til våren 2006, viste følgende hovedtrekk:

- Kommunen er god på tjenesteproduksjon samtidig som den er svak på strategisk utvikling
- Kommunens videre utvikling avhenger av utviklingen av oppgave- og rollefordeling i administrasjonen
- Kommunen synes svak og utydelig på krav til utøvelse av god ledelse
- Kommunen er svak på brukermedvirkning, både overordnet og i praksis
- Kommunen er gjennomgående svak på systematisk personalutvikling
- Kommunen er generelt svak på rapportering av resultater/ måloppnåelse både i forhold til politisk ledelse samt internt.

(Rapport datert 30.10.05 fra KSK as.)

i tillegg til

- ny lederrolle for enhets-/ virksomhetsnivået (viktigste enkelt innspill i de gruppearbeidene som var blant mellomlederne i 2005/2006)

Det hadde over tid vært etterspurt en mer selvstendig virksomhetslederrolle i Sør-Varanger kommune, fra de som den gang disse rollene. Prosessen hadde styrket denne dimensjon. Dette unisone ønsket var helt avgjørende for min anbefaling om en lokal variant av to- nivå modellen. Under har jeg satt inn noen av de lysarkene jeg brukte da jeg presenterte mitt valg og anbefaling i mai 2006:

● I min vurdering av dagens struktur så vektla jeg:

- Manglende delegering
- Uklar ledelse
- Uklare roller
- Manglende strategier/ mål/ planer
- Organisasjonskultur

Som begrunnelse på hvorfor det er riktig med denne OU-prosessen

Administrasjonssjef Bente Larssen 22.
mai 2006

- Det er blant annet svar på disse elementene jeg har hatt fokus på i prosessen
- Jeg har tvilt meg frem til min foreløpige konklusjon fordi det ikke finnes enkle svar på kompliserte oppgaver
- Jeg mener at en 2-nivås modell med små r'er er den strukturen Sør-Varanger kommune er best tjent med.

Administrasjonssjef Bente Larssen 22.
mai 2006

- **Begrunnelse:**
 - Den etterspurte virksomhetslederrollen
 - L=F+A+Ø+P
 - Rådmannsrollen – fra intern administrering til strategisk leder av organisasjon
 - Rådmannsfunksjon (stor R+ små r'er)– vektlegging av ledelse
 - Etablering av stab – gir svaret på et vakuum
 - Støttefunksjoner – avgjørende viktig
 - Servicekontoret – nøkkelen til døgnåpen forvaltning

Administrasjonssjef Bente Larssen 22.
mai 2006

Jeg hadde mange tunge runder med meg selv før jeg følte at jeg kunne gi en anbefaling, og jeg tror aldri jeg vil glemme da jeg første gang presenterte anbefalingen til alle lederne og tillitsvalgte. Jeg gikk for en to-nivå modell da jeg mente den var det beste svaret på de utfordringene som organisasjon hadde. Stemningen var elektrisk, presentasjonen og begrunnelsen tok en god time. Jeg tror jeg leverte en svært bra presentasjon. Det er var en god del fornøyde folk, men også mange misfornøyde ledere. De fikk jo bekreftet mistankene de hadde på forhånd om at jeg hadde truffet avgjørelsen på forhånd. Dermed var det opp til

kommunestyret å ta den endelige avgjørelsen. Det lå nå an til at de ville følge rådmannens anbefaling og at etatssjefene nå skulle erstattes med et kommunalsjefsnivå. Jeg må innrømme at jeg brukte mye tid og energi på å ta misnøyen profesjonelt. Det gjorde inntrykk på meg at det var en såpass massiv motstand mot anbefalingen, og ikke minst, at dette for det meste var en taus motstand.

Kommunestyret gjorde det endelige vedtaket om en to-nivå organisering i september 2006. Første juli 2007 skulle implementeringen starte. Høringsrunden frem mot vedtaket i kommunestyret gikk bra. Jeg var på møter med de ulike partiene og fagforeningene. På disse kom det få negative innspill. Av alle fagforeningene var det bare Utdanningsforbundet som var noe reservert. Jeg tror at det nære samarbeidet og involveringen av fagforeningene i hele prosessen var en av grunnene til det.

4.6 Implementering av ny organisasjonsstruktur

4.6.1 Ansettelse av ny toppledelse

Etter at vedtaket var gjort var det å få ansatt nye kommunalsjefer hovedfokus, samt omplassering av de "gamle" etatssjefene. Prosessen med å få etatssjefene over i nye stillinger gikk veldig greit. Det var ingen motforestillinger fra de det direkte angikk. I tillegg skulle et ledernivå som kun var igjen i kultur- og oppvekstetaten, seksjonsledernivået, fjernes. Innen helse- og sosialetaten hadde jeg gjennomført omorganiseringer tidligere, og her var dette nivået allerede fjernet. Hvor dette nivået var fjernet. Jeg var fornøyd med egen rolle og innsats i forhold til omplassering av de tidligere topplederne. Vi hadde gode prosesser. Og jeg opplevde jeg klarte å ivareta både dem og behovet for en fornyelse i organisasjonen ved å få frigitt to stillinger som skulle bli de nye kommunalsjefstillingene.

Slik jeg vurderer denne mellomperioden i dag, var den preget av en "vente-og-se holdning". Beslutningen om at vi ikke skulle ha en toppledelse inndelt etter fag, men nærmeste som "minirådmenn" med ansvaret for et tverrsnitt av organisasjonen, var tatt. De kommende virksomhetslederne visste ikke hva dette innebar, og dermed ville mye avhenge av de nye ansettelsene. Ansettelsene kom, og med det var vi i gang. En erfaren intern leder og en helt uerfaren ekstern hadde fått stillingene.

Fra januar 2008 var vi skikkelig i gang med implementeringen, og vi jobbet mye i ledergruppa for "å ta" de nye lederrollene. Jeg var veldig opptatt av at kommunalsjefene i lag med leder for støttetjenesten skulle ta oppgavene og utfordringene vi sto overfor. Jeg var

opptatt av å gi dem handlingsrom, og jeg gjorde forsøk på å jobbe gjennom dem for at de skulle få legitimitet i sine lederroller. Det ble tidlig klart at vi slet med å praktisere to nivå. Rollene var uklare og vi hadde problemer med å definere innholdet i dem. Vi slet samarbeidet knyttet til den nye strukturen i ledergruppa. Kommunalsjefene som hadde problemer med å finne sin rolle og oppgave, begynte raskt å opptre som formidlere av saker til avklaring mellom en virksomhetsleder og rådmannen. De ble budbringere. Samtidig slet støttetjenesten med å finne samarbeidsformen med ledernivåene. Vi kom rett og slett i en runddans som vi hadde problemer med å komme ut av. Mange virksomhetsledere var misfornøyde, og situasjonen var ikke bra. Dette innebar at det ble et betydelig rom for uformelle ledere.

4.6.2 Om ledergruppa

Rådmannens ledergruppe utgjør kommunens administrative toppledelse. Hensikten med ledergruppa er at vi sammen skal utvikle kommunen i strategisk retning, både innenfor tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Dersom ledergruppa skal fungere etter sin hensikt er det viktig at alle bidrar i utviklingsarbeidet innenfor alle felt. I Sør-Varanger kommune er det selvsagt mitt ansvar som administrativ toppleder å sørge for at dette kan fungere så optimalt som mulig.

I den perioden jeg har vært rådmann kan vi dele ledergruppa i to grupper og faser. Frem til 1. juli 2007 hadde jeg en ledergruppe bestående av tradisjonelle etats- og stabssjefer. Denne ble i tråd med ny organisering erstattet med en ny ledergruppe bestående av to kommunalsjefer, leder for støttetjenesten, og meg selv. Jeg opplevde starten for den nye toppledelsen som noe haltende. Den ene kommunalsjefen kunne nemlig ikke starte i stillingen før i januar 2008 på grunn av svangerskapspermisjon. Den første høsten ble det mest fokus på oppgaver, og å få gjort budsjettarbeidet samtidig med innføring av ny organisasjonsstruktur. Ledergruppa fikk på ingen måter satt seg, og det ble vanskelig for oss å få etablert rollene før ut i 2008.

La meg gå litt tilbake. Etter hvert som alle var på plass, startet vi arbeidet med å få satt ledergruppa. Tre av medlemmene i gruppa hadde jobbet lenge i Sør-Varanger kommune, som henholdsvis økonomisjef, nå leder for støttetjenesten, og seksjonsleder skole, nå kommunalsjef, i tillegg til meg selv. Den andre kommunalsjefen hadde ikke kommunal erfaring og var "ny" for oss og ukjent med en kommunes hverdag. Vi brukte litt tid på å lete etter formen på møtene og på samarbeidet i ledergruppa. Våren 2008 fant jeg ut at vi skulle bruke ekstern bistand for å jobbe med ledergruppas evne til samarbeide internt. Over en

periode på noen måneder hadde vi samlinger med en ekstern konsulent, forøvrig den samme som vi brukte i hovedprosjektet. Det førte oss over i en mer strukturert form. Vi jobbet med våre svake og sterke sider, og vi utfordret hverandre. Vi var på sporet av en ledergruppe som samhandlet bedre enn tidligere.

Sommeren 2008 gikk en avtopplederne gikk som sagt ut i svangerskapspermisjon, og året etter gikk neste ut i samme type permisjon. Vi fikk inn to ”vikarer”. For arbeidsoppgavenes del var det greit, men for organisasjonen og ledergruppa ble det lite vellykket. Fra min side tok jeg nok en rask beslutning om at dynamikken i ledergruppa ikke ville bli bedre, og at det ikke hadde noen hensikt å jobbe videre på den med vikarer i gruppa. Høsten 2009 vedtok jeg en midlertidig endring i sentraladministrasjonen. Støttetjenesten ble organisatorisk delt i to avdelinger, økonomiavdelingen og personalavdelingen. Ledergruppa blir utvidet fra 4 til 5 faste medlemmer, det ble en styrke for organisasjonen.

Våren 2010 kom så den siste av kommunalsjefene i permisjon tilbake, men varslet ny svangerskapspermisjon allerede høsten 2010. Fra nyttår var hun ute av stillingen på grunn av sykemeldinger. Da valgte jeg å sette personalsjefen inn i hennes stilling, slik at vi ble færre i ledergruppa. Dermed ble vi ytterligere svekket med tanke på strategisk utviklingsarbeid. I en økonomisk presset situasjon valgte vi å fokusere mer på oppgaveløsning enn på strategi. Dermed blir ble ledergruppa en gruppe som jobbet på enkeltsaker, heller enn med strategi og utvikling. Det er den enkle versjonen, men jeg mener det er en kjerne av sannhet i den.

Et konkret eksempel som illustrerer det er at vi hadde store problemer med pleie- og omsorgssektoren. Jeg hadde ingen direkte oppfølging av dem. Det var store underskudd på budsjettene, vikarbruken økte og turnoveren var stor. Jeg ba kommunalsjefene om å håndtere situasjonen, altså finne ut hva hovedutfordringene var og hvordan vi strategisk kunne nærme oss en løsning m.m. Samtidig fattet formannskapet interesse for området og jeg fikk massiv kritikk for at dette ikke var ordnet opp i. Fortsatt var det ingen fremgang i det interne arbeidet, og kommunalsjefene visste ikke helt hva de skulle gjøre og lot tiden gå. Etter en tid tok jeg derfor beslutningen om at jeg selv skulle følge opp pleie- og omsorgssektoren, og lede gjennomgangen via et avgrenset prosjekt. Det gikk bra og vi gjenvant tilliten hos politikerne. Ledelsesmessig var det jeg gjorde ikke bra. Det var jeg fullt klar over da som nå. Jeg satte kommunalsjefene til side og undergravde dermed deres autoritet fullstendig. Jeg spilte på min personbaserte autoritet, i tillegg til den formelle autoriteten i denne konkrete situasjonen. Jeg tror det var første gang jeg gjorde det med overlegg. Om alle så det på den måten er jeg likevel ikke sikkert på. Kommunalsjefene selv gav uttrykk for at dette var en god løsning.

På sett og vis kan denne episoden oppsummere ledergruppas funksjon. Vi klarte ikke å gjøre hverandre gode. Vi var best som solospillere og vi klarte ikke samlet å utløse den kompetansen som må til for å lede organisasjonen på en god måte. Denne delen av lederansvaret har jeg ikke løst godt nok. I mine mørkeste stunder har jeg tvilt på mine evner til å få folk til å trekke i lag, og brukt tid på å sortere hva dette dreier seg om. De ulike permisjonene med påfølgende økt arbeidsbelastning for oss andre i gruppa er en viktig brikke i dette. Den kommunalsjefen som nå er over i annen lederstilling sa det ganske treffende en gang vi oppsummerte forholdene: ”det var synd vi aldri fikk prøvd oss i lag over tid, vi kunne jo fått det til.”

4.6.3 Om misnøyen i organisasjonen

Jeg har og har hatt, et sterkt eierforhold til prosessene og dermed også til resultatet. Jeg har brukt mye tid på å erkjenne situasjonen, gjøre forsøk på å løfte meg selv ut av rådmannsrollen for å forsøke å finne nye grep for å få tak i organisasjonen. Det å kjenne på misnøyen og på mistroen har vært krevende. Per i dag kan jeg likevel si at det var viktig læring i ledelsesfaget.

Det som var og kanskje er et poeng er det skillet jeg så i organisasjonen når det gjelder innstillingen til omorganiseringen. De mest kritiske jobbet innenfor barnehage- og skolesektoren. Det henger nok mye sammen med at de har vært svært faglig styrt og har en betydelig faglig forankring i sin ledelse. Jeg oppfattet nok at de var rimelig avventende til meg som rådmann. Jeg kom jo fra ”helse- og sosialsjefstolen”. Innenfor helse- og sosialsektoren var det ingen eller i alle fall svært få motforestillinger. Jeg oppfatter mer at de syntes dette prosessen ble for omfattende frem til et forventet resultat. I de øvrige deler av organisasjonen, som i administrasjonen, i teknisk sektor, og i kultursektoren var de også avventende, men de var ikke kritiske på samme synlige måten til ikke prosessen, slik jeg leste situasjonen da.

Dette har jeg tenkt en del på i ettertid: jeg tror ikke at lederne innen helse- og sosial var positiv utelukkende fordi jeg hadde vært deres leder tidligere. Jeg tror det har svært mye å gjøre med at der var mye av arbeidsformene som to-nivå modellen er basert på tatt i bruk allerede 2- 3 år før den formelle og felles prosessen startet. Da kommunen innførte virksomhetsbasert økonomistyring for å få kontroll på driftsutgiftene, hadde vi en rådmann som ga etatssjefene stor handlefrihet og bare forventet gode økonomiske resultater. I helse- og sosialsektoren hadde vi økonomiske utfordringer som vi jobbet med, og i tillegg gjennomførte vi

en betydelig omlegging av tjenestetilbudet gjennom en dreining av institusjonsbaserte til hjemmebaserte tjenester rimelig samtidig. Dette innebar jo at vi jobbet med organisasjon, endring, sammenslåing av tjenester, og nedleggelse av lederstillinger og institusjoner. Vi fikk til en endringsvillighet som ga effekter flere år fremover. Det at jeg ledet disse prosessene som helse- og sosialsjef har nok også bidratt til jeg har hatt en større uformell og personbasert autoritet innenfor denne sektoren, som slo ut i prosessen mot en ny organisasjonsmodell for helle kommuneadministrasjonen.

Tilsvarende skjedde ikke innenfor kultur- og oppvekstsektoren. Der ble det jobbet etter virksomhetsbasert økonomistyring, men man hadde ingen interne prosesser om hva dette faktisk innebar. Dermed var sektoren ikke preget av noen fremtredende endringskultur. I stedet var det den faglige tyngden og dyktigheten som var deres ”merkevare”. Dette skillet ble tydelig når vi i hele Sør-Varanger kommune skulle få til endringer basert på felles utfordringer for hele kommuneadministrasjonen.

Det er vanskelig å oppsummere egen rolle; å se seg selv utenfra i forhold til utøvelsen av rollen. Jeg har vært veldig kritisk til egen rolleutforming, og gjort meg mange refleksjoner på hva jeg kunne ha gjort bedre: kunne jeg ha vært tydeligere, skulle jeg ikke vært så tro mot prosessen og heller gått mer i møte med motkreftene, hvorfor fungerte ikke toppledelsen bedre enn den gjorde, hva med de uklare rollene og oppgavene, var det noe med min arbeidsform som hadde til bidratt at ting ble vanskeligere?

4.6.4 Forholdet til politisk ledelse

Det jeg hittil har viet lite oppmerksomhet er forholdet til politikerne, eller mer konkret, den politiske ledelsen. Som vanlig har folkevalgte ei mening om det meste, så også her. Når de så at vi ikke fikk det til å løsne i toppledelsen, kom signalene om at vi burde gå tilbake til etatssjefer. Når evalueringen av modellen skulle gjøres ville de sikkert gjøre vedtak om det, tenkte jeg. Politisk ledelse så og forsto at det var mange årsaker til at vi ikke fikk bedre effekt av den nye strukturen. Jeg opplevde det som krevende å kommunisere utfordringer, planer og strategier fremover, slik at politisk ledelse ikke skulle mene noe uavhengig av prosess og formelle saker. Det fikk jeg gjennomslag for. De grep ikke inn i rådmannens domene, selv om de nok hadde veldig lyst. Det skal politikerne berømmes for.

Som et hovedtrekk gjennom hele perioden fra 2007 og frem til 2011, fra iverksetting av ny struktur start og frem til evalueringen var ferdig, mener jeg at det har vært et krevende samarbeid mellom administrasjonen og politisk ledelse. Det å lede en kommune som er i en

vekstperiode, er krevende både administrativt og politisk. Det var store politiske forventninger til utviklingen innen næringslivet og til den tilrettelegging kommunens ansatte skulle gjøre for å få det til. Samtidig var det liten politisk vilje til å sette av ressurser til utviklingsarbeidet. Det var også en vanskelig rekrutteringssituasjon innenfor plan- og bygningsområdet. Det utviklet seg til en nokså konstant misnøye, som satte sitt preg på oss alle.

4.7 Evaluering av Sør-Varanger-modellen

I 2011 startet vi med evalueringen av "Sør-Varanger-modellen". Av ulike årsaker tok den vel ett år. Det var egentlig bra, fordi det ga en lang periode med refleksjon over hva vi hadde lært og hva som var våre utfordringer. Vi hadde både internt og eksternt faglig påfyll. Sammen med at jeg selv var i gang med erfaringsbasert masterstudie, gjorde det at vi nok traff godt på vår egen evaluering, og til at vi er i dag er en mer moden organisasjon.

I mars 2012 gjorde kommunestyret et vedtak i saken om den fremtidige modellen for administrasjonen. Også denne gang gjorde kommunestyret et vedtak i samsvar med min anbefaling:

"Sør-Varanger modellen (tilnærmet 2-nivåmodell) opprettholdes med beslutningsnivåene rådmann og virksomhetsledere i en stab/støtte organisasjon. Følgende områder videreutvikles:

- *Antallet virksomhetsområder må vurderes.*
- *Organisering av interne tjenester og roller gjennomgås herunder også innenfor økonomi- og personalforvaltning.*
- *Det igangsettes lederutviklingsprogram på masternivå. Vektlegge organisasjons- og ledelseskultur.*
- *Rådmannens ledergruppe vurderes inndelt i forhold til ensartede virksomheter.*
- *Formulere og vektlegge resultatmåling på flere forhold spesielt med vekt på*
- *Bedre samordning og samhandling*
- *Koordinering*
- *Helhetlig løsning av oppgaver i kommunen".*

Jeg var veldig fornøyd etter dette kommunestyremøtet. Det var ingen dissens og det var god respons på konklusjonen, til tross for tidligere politiske signaler om at vi på nytt måtte endre på organisasjonen. Jeg husker veldig godt et utsagn fra et kommunestyremedlem, som sa noe slikt som:

”jeg har hørt så mye rart om hva som var galt med modellen. Nå når jeg spør om hva de[her oppfattet jeg at det ble referert til virksomhetsledere som snakket direkte med politikerne, min anmerkning] mener hva vi politikerne skal vedta, så har de ingen kritikk å komme med. De er fornøyde. Det er jo kjempebra.”

Det kan på mange måter illustrere situasjon. Det at evalueringen tok tid gjorde at vi fokuserte på temaer som organisasjon, ledelse, struktur og kultur på interne møter/ samlinger som gav oss et faglig og organisatorisk løft. Tiden hadde gått siden 2007, og tidsfaktoren sammen med kunnskapsløftet evalueringsprosessen ga synliggjorde at organisasjonsmodellen nå var akseptert. Jeg selv opplevde evalueringsprosessen som veldig god, og prosessen viste at vi hadde et godt fundament for å lykkes bedre med de organisatoriske grep som vi måtte gjøre.

I evalueringsprosessen fant vi ut at vi måtte bli flinkere på å fremheve hva vi var blitt bedre på siden vi startet i 2007. Her er det vi kom frem til:

Evaluering av S-V modellen

- **HVA HAR VI LYKKES MED:**
- Raskere og bedre beslutninger nærmere bruker.
- Avgrensning av ansvar og tilhørende organisatorisk oppdeling (hvem som har ansvar for hva). Tydeliggjøring av ansvar.
- Modellen gir større handlefrihet, handlingsrom, påvirkningskraft, medbestemmelse og mindre byråkrati. Virksomhetslederne er tilfreds med økt operativ frihet.
- Etablering av ledernetverk og fagnettverk.
- Mer selvstendige virksomhetsledere. Tillit til virksomhetslederne. Økt kompetanse.

Momentene hentet vi fra svarene som var kommet inn i forbindelse med et debattheft som lå til grunn for evalueringen. Samtidig har vi konkludert med at vi fortsatt har mange utfordringer knyttet til organisasjon, ledelse, struktur og kultur:

Utfordringer:

- **Lederrollen (virksomhetsledere og kommunalsjefer)**
 - Ledelseskultur
- **Virksomhetsområder**
 - Antall
- **Innretning – rådmannens ledergruppe**
 - Kapasitet
 - Rolle
 - Kommunikasjon/dialog
- **Forholdet stab/støtte vs. virksomhetslederne og kommunalsjefene**
 - Rolle
 - Kommunikasjon/dialog
 - Utviklingsenhet
 - IT/servicekontor/post/arkiv
- **Informasjon/kommunikasjon uavhengig av modell**
- **Samhandling virksomhetene imellom**
 - Arena og innhold
 - Koordinering

Rådmann Bente Larssen

Jeg tror mine egne runder med seg selv har gjort meg til en mer tydelig leder. Jeg er mer ”til stede” i rollen og skiller mellom hva jeg føler og tenker og hva andre føler og tenker. Kanskje er jeg med også blitt mer kynisk! Om det er bra er en annen sak, men jeg tror det har vært nødvendig for å kunne stå i jobben som rådmann. Denne siste dimensjon handler selvsagt ikke bare om de interne omorganiseringsprosessene, men også om andre offentlige sider ved en rådmannsjobb; i et lite lokalsamfunn og i en kommune som i de siste årene har hatt store økonomiske utfordringer som medfører mange og særdeles upopulære kuttforslag. Det å være selve ”sjefsheksa” samtidig som jeg har ønsket å holde på noen av mine idealer i forhold til ledelse, er en utfordring som jeg sikkert må jobbe med så lenge jeg er rådmann.

Slik jeg ser det at jeg har fått avstand til min egen rolleutøvelse i organisasjonsutviklingsarbeidet. Et mer skjerpet fokus og andre prioriteringer da vi gikk i gang med å utforme en ny organisasjonsstruktur ville kanskje ha gitt Sør-Varanger kommune som organisasjon et bedre resultat på kortere tid? Det spørsmålet blir det vanskelig å svare på.

KAPITEL 5 ANALYSEN

5.1 Var drivkreftene for endringsprosessen interne eller eksterne?

5.1.1 Opptakten

Av dokumentene og debatter i organisasjonen er det åpenbart at inspirasjonen til en to-nivå-modell både var preget av både normative og mimetiske press. Starten på det normative presset kommer allerede i desember 2000 til uttrykk. Da ble det gjort et vedtak i kommunestyret, i budsjett- og økonomiplanarbeid, om at rådmannen skulle gå igjennom administrasjon/ organisasjon med tanke på endringer og besparelser: *«administrasjonen fortsetter påbegynt omorganisering/ effektiviseringsprosess i tråd med fornying av offentlig sektor. Kommunestyrets mål er en vridning i bruk av ressurser fra administrasjon til tjenesteyting. Samt en mer dynamisk organisering med avgjørelsesmyndighet på lavest mulig nivå i tjenesteproduksjon (...) Dobbeltarbeid og verktøy for å unngå dobbeltarbeid må identifiseres. Sammenslåing av felles tjenester på alle nivå i kommunen må vurderes der dette er fornuftig og ressursparende...»* (utdrag fra vedtak i budsjett 2001 og økonomiplan 2002 – 2004, 12.12.00.)^H

Vedtaket må sies å være et uttrykk for at det var et politisk ønske om avbyråkratisering i Sør-Varanger kommune, og vedtaket møter i den forstand det Røvik (2007) beskriver avbyråkratiseringen som *«..er en fellesbetegnelse på et sett ideer, oppskrifter og konkret reformgrep som er rettet mot å gi organisasjoners formelle struktur en bestemt utforming..»*(2007:124). Vedtaket kom som forslag fra politikerne selv, og ble vedtatt av et enstemmig kommunestyre. Vi kunne lese utfra selvbiografien at rådmannen vurderte at det var riktig å ha en prosess før arbeidet konkret ble igangsatt, og at jeg hadde en sentral rolle i videre prosess med vedtaket. Vi gikk i gang med «endringsledelse i offentlig sektor» i regi av Universitetet i Tromsø. Det studiet ble igangsatt høsten 2001 og avsluttet 2002. Hensikten var å gi faglig påfyll for den videre prosessen med å se på organiseringen internt. Jeg tror ikke mange, kanskje også meg selv inkluderte, ser den linjen at dette var det første steg i både avbyråkratiseringsprosessen og introduksjon av nye ideer, organisasjonsformer og endringsfaktorer i Sør-Varanger. Studiet var en ubetinget suksess for de kommunale mellomlederne som deltok. Rådmannskifte høsten 2001 gjorde sitt til at dette studiet ikke ble tilstrekkelig forankret hos rådmannen, han valgte også ikke å delta. Det ble ikke jobbet på overordnet nivå med å endre organiseringen i kommunen.

Som forklaringsfaktor har mimetiske press større relevans for prosessen i Sør-Varanger kommune. For å oppnå legitimitet og støtte fra omgivelsene bør organisasjoner ta i bruk organisasjonsstrukturer og arbeidsprosesser som omgivelsene oppfatter som bra (Jacobsen og Thorsvik 2002). Det vedtaket som kommunestyret gjorde i desember 2000 var også et startsignal på mimetiske press. Kommunestyret bestilte en annen løsning for at organisasjonen skulle være mer moderne. Dermed hadde rådmannens oppdragsgiver en forventning om en mer moderne løsning for organiseringen.

I 2003 så vi et av de første store utslag av mimetisk press. Sør-Varanger kommune hadde, da som nå, økonomiske utfordringer i form av at driftsutgiftene i kommunebudsjettet var høyere enn driftsinntektene. Økonomisjefen, som var nyansatt, forslo ovenfor rådmannen å legge om budsjetteringen fra å budsjettere på etatsnivå til virksomhetsnivå for å få et mer oversiktlig budsjettdokument, og dermed lettere økonomistyring. Det ble noe seinere vedtatt i kommunestyret, og fra 2004 gikk Sør-Varanger kommune i gang med virksomhetsbasert økonomistyring. Hos oss ble virksomhetsnivå i stor grad avgrenset til å være en fysisk enhet, altså en barnehage eller en skole.

Det som er interessant er at økonomisjefen kom fra tilsvarende stilling i en nabokommune som hadde gått over til en 2-nivåorganisering rundt 2000. Hun hadde dermed erfaring med implementering av annen struktur. Økonomisjefen gjorde en aktiv dekontekstualisering: hun hentet ut praksisen hun hadde med seg fra tidligere arbeidsgiver, for som Røvik sier det: *«Praksis omfatter så vel manuelt som intellektuelt arbeid(..) forsøk på overføring og oversettelse er ikke sjelden motivert av at en organisasjon fremstår med en resultatsmessig suksess, og at det antas å være frembrakt av noen vellykkende praksiser. Forsøk på å overføre praksis avspeiler derfor gjerne et ønske om å imitere suksesser.»* (2007:261). Den praksisen, og erfaring, som økonomisjefen hadde med seg fra sin forrige arbeidsgiver, var positiv og vurdert også å virke for Sør-Varanger kommune.

Det var en stor prosess som ble igangsatt i 2003 for å implementere virksomhetsbasert økonomistyring i kommunen. Fra mitt ståsted som helse og sosialsjef brukte jeg den muligheten til å starte en utvikling i etaten. Daværende rådmann ga ingen føring om det skulle skje i hele organisasjon, men jeg så det som god anledning å flate ut den administrative strukturen i helse og sosialetaten. Jeg fjernet et ledernivå som pleie- og omsorgssjef, og organiserte den sektoren med avdelingsledere som hadde ansvaret for sykehjemmene, hjemmebasert omsorg. Hvor hentet jeg ideene og inspirasjon til å gjøre dette? Et element er studiet som gikk i 2001/02. Men det er ingen tvil om at dette om å omorganisere kommunesektoren sto høyst på agendaen på ulike konferanser og seminarer som jeg deltok i

perioden fra 2002 og fremover. Et eksempel i denne sammenheng er KS som hadde et utviklingsverksted med overskriften «ledelse i flatere strukturer», det var to samlinger i Tromsø i 2003/ 04. Her var vi mange fra kommunal sektor i Nord-Norge som fikk presentert antatt gode eksemplene på løpende bånd:

- *Fra Salangen, hvordan løser vi ledelsesutfordringen*
- *Fra Stange kommune, myndiggjorte ledere – illusjon eller virkelighet*
- *Vi løfter blikket: Internasjonale og nasjonale trender innenfor organisasjons- og ledelsestenkingen. Hvordan tar vi reformer inn, og hvordan tar vi de i bruk ved professor Kjell Arne Røvik.*
-

Her var det bare å få faglig påfyll for å dra hjem og modernisere egen kommune.

Jeg tror at denne type påfyll, fokus på myndiggjøring av ledere og delegering ut i organisasjon var medvirkende til at jeg omorganiserte helse og sosialsektoren, og dette ble godt mottatt blant de involverte ledere. I denne sammenheng var det jeg selv som ble oversetteren (Røvik 2007). Jeg var på arenaer og fikk presentert god praksis, fikk ideer og dro tilbake til egen arbeidsplass for å søke å implementere dette til ny praksis i helse og sosialetaten.

Innføringen av virksomhetsbasert økonomistyring ble en suksess i Sør-Varanger kommune. Jeg vurderer utviklingen i helse og sosialetaten den gang til å være vellykket. Et element var da at det var bare innenfor helse og sosialetaten at det var gjort grep for å flate ut organisasjon, dermed ble det ikke likhet i organisasjon, noe som skal vedvare frem til 2007 til vi innfører 2.nivå organisasjon i Sør-Varanger kommune.

Høsten 2004 blir det klart at rådmannen har sagt opp og skal slutte i løpet av våren 2005. Det blir også raskt avklart at formannskapet ber meg om å gå inn å fungere som rådmann fra hans fratreden til ny rådmann er på plass. I hans oppsigelsestid gjør ikke han så mye med den åpenbare oppgaven som lå foran oss, det å gjennomgå den administrative organiseringen i kommunen. Fylkesmannen i Finnmark sender ut en innbydelse til alle ordførere og rådmenn med følgende tittel: «En storsatsing på modernisering i kommunene. En orientering. En invitasjon» (brev datert 13.10.04). Dermed kom endringstrykket også fra statens mann i fylket. Her kunne kommune også søke om midler for å ha en prosess for å modernisere egen kommune. Administrasjonen, med økonomisjefen og meg i spissen, jobbet frem en søknad som ble vedtatt av formannskapet, og tidlig i 2005 fikk Sør-Varanger kommune innvilget kr 200 000.- til en prosess for å modernisere kommunen. Veien var dermed lagt, vi hadde økonomiske midler til rådighet og jeg ble ansatt som rådmann – og ikke

uventet får jeg melding fra formannskapet om at en av hovedoppgavene er å gjøre noe med den administrative strukturen.

Som gjennomgangen så langt viser er det innslag av både normative og mimetiske press som slår igjennom i Sør-Varanger kommune, før det endelig igangsettes en offisiell omorganiseringsprosess høsten 2005. Som organisasjon, og som ledere i kommunen, var vi tydelig påvirket av de rådende ideer og innspill på ny praksis som var antatt å virke bedre enn tidligere praksis. Vi merket presset fra omgivelsene for å bli stadig mer lik andre kommuner (Jacobsen og Thorsvik 2001).

5.1.2 Gjennomføring av den avgjørende fasen i omorganiseringsprosessen

Når vi starter opp med den formelle omorganiseringsprosessen så vil vi se at normative press, og mimetiske press og virkningen av dette, løper parallelt.

Som nevnt ovenfor så fikk Sør-Varanger kommune innvilget midler å gjennomføre en moderniseringsprosess av Sør-Varanger kommune, den politiske forankringen var på plass. I juni 2005 hadde formannskapet og rådmannens ledergruppe sitt første møte med den konsulenten fra KSK as som ble engasjert for å kjøre prosessen med oss.

Det var jeg som kontaktet KSK as for bistand, og fikk vedkommende anbefalt av en som tidligere var ansatt som personalsjef i Sør-Varanger kommune. Han mente at konsulenten kunne passe godt inn hos oss. Vi engasjerte konsulenten og mye av det han presenterte i oppstartsmøtet var som musikk i våre ører. Når jeg nå ser på referater fra den gang var stikkordene:

- *etablere felles forståelsen av nå-situasjon*
- *finne veien som skal gås*
- *ikke bare ville målet, men også virkemidlene som fører frem til målet*
- *fra driftsledelse til strategisk ledelse*
- *lederstil og styringsdialog (notater fra juni 2005)*

Jeg synes vi den gang vi gjorde et godt valg og så frem til prosessen som ble klarlagt våren 2005. Vi skulle analysere nå-situasjon, etablere en felles forståelse og deretter skulle kommunestyret gjøre et vedtak som ga omorganiseringsprosessen videre forlenget mandat.

Vi startet opp med felles samlinger for kommunestyret, alle lederne og tillitsvalgte i september 2005, og deretter i november samme år. I samme perioden ble det gjennomført en analyse over kommunens forvaltningspraksis. Resultatet fra denne analysen skulle være

grunnlaget for en felles forståelse av nå-situasjonen. Resultatet ble presentert på samlingen i november, og rapporten viste at her hadde vi mange, mange utfordringer – og bildet som tegnet seg var dystert om enn med noen lyspunkter.

Vi var i en fase hvor alt ble lagt på bordet, hva vi var fornøyde med og hva vi kunne bli bedre på- og det var ingen forpliktelser for noen.

Denne åpne prosessen var de aller fleste veldig fornøyde med, diskusjonene og debattene var ikke innenfor noen rammer og disse felles samlingene ble en arena for å debattere og diskutere med andre kollegaer.

Jeg har friskt i minne presentasjonen av rapporten om forvaltningspraksis. Det tok et par timer og det var mange dårlige resultater, og den summinga og gjenkjennelsen som var blant alle i salen når det ble gjort var ikke noen god opplevelse for ledergruppa mi. Her var det bare å ta imot, og ikke si noe fra eller til – bortsett fra at det var bra at vi nå hadde et felles utgangspunkt for de elementer som måtte forbedres i organisasjonen. Denne analysen av forvaltningspraksisen til kommunen, og at alle hadde fått gitt sitt innspill var viktige faktorer som en intern driver for videre endringsarbeid. Dermed gir dette grunnlaget for et reaktivt perspektiv (Jacobsen 2009) på det videre arbeidet. De kommende endringene skulle gi oss et bedre resultat på de områder som vi var svake på. Selv om vi nå hadde et felles grunnlag for den videre OU-prosessen så er ikke reaktiv endringsprosess enklere. Prosessen kan være krevende ettersom avdekking av årsakene vil kunne støte så vel ansatte som ledelsen (Jacobsen 2009).

Når forprosjektet er ferdig mot slutten av 2005, er det klart at vi har etablert en felles forståelse for nå-situasjon. Det er nå opp til kommunestyret å gi rådmannen et mandat til det videre arbeid med organisasjonsutviklingen.

I januar 2006 gjorde kommunestyret følgende vedtak:

Sør-Varanger kommune skal være en tilgjengelig, effektiv og serviceytende kommune.

Gjennom:

Vilje til politisk omorganisering

Rolleavklaring

Målrettet utvikling

God kvalitet i tjenestetilbudet

Kompetanseutvikling

Likebehandling

Brukerorientering

Ledelse

Omdømme

Informasjon

Samfunnsbygging / utvikling

Organisasjonskultur

Mål, rapportering og evaluering

Disse elementene skal vurderes i forhold til oppgavene, rollene og struktur.

Tematikken i fase 1 er:

Valg av ny hovedstruktur herunder:

Antall nivåer i organisasjonen - vertikalt

- Stab*
- Støtte*
- Fellestjenester*

Bredden i organisasjonen - horisontalt (antall virksomheter)

- I tilknytning til dette skal det ikke fattes konkrete beslutninger. De konkrete beslutningene om dette fattes i fase 2.*
- Men i fase 1 så skal prinsippene for valg av bredde etc besluttet.*

Rekkefølge strukturvurderingen vil være:

- Vurdere oppgavene*

- Vurdere rollene*
- Vurdere den best egnede strukturen*

Om strukturendringer:

- Handler ikke om boksologi men om adferdsmønstre*
- Samhandling*
- Roller*
- Tverrfaglighet etc*

Endelig valg av ny hovedstruktur vil bli fremlagt for behandling i kommunestyret i august/september,

Dermed var vi i gang med hovedprosjektet tidlig i 2006, og prosessen ble noe smalere i form av en prosessgruppe med representanter fra mellomledernivå, rådmannens ledergruppe, tillitsvalgte og med meg som leder av prosessgruppa. Konsulenten fremdeles med, i en definert rolle som prosessveileder.

Det er innlagt møteserier med formannskapet som styringsgruppe og alle mellomlederne og tillitsvalgte som referansegruppe fortløpende utover våren 2006.

Det er utover våren 2006 at de første kritiske røster fremkom. "Et eksempel på skepsis var at alle mellomlederne og fagforeninger var tatt med i selve prosessen for å finne ut hvilken modell kommunen skulle gå over til. Det var ikke på forhånd bestemt fra toppledelsen at det skulle være en 2-nivåmodell. Etter hvert som prosessen gikk fram kom det etter mitt syn, klart fram at toppledelsen ønsket en 2-nivåmodell. Da det ble bestemt at den modellen skulle gjennomføres, var det flere på det operative og det administrative nivå som uttrykte

skepsis. Var dette bestemt på forhånd og hadde vi vært med i en "skinnprosess"? (tidligere virksomhetsleder i sin deleksamens oppgave STV 6308).

Var det slik at det var bestemt på forhånd? For det er i perioden januar til juni 2006 at prosessen ender opp med min anbefaling ovenfor kommunestyret at Sør-Varanger kommune er best tjent med en 2-nivås organisering. Det skal jeg se nærmere på.

Det fremkommer av vedtaket at vi skal arbeide med roller, oppgaver og struktur, og det arbeidet skal resultere i en anbefaling om en ny hovedstruktur. Oppdraget fra kommunestyret var å foreslå en ny hovedstruktur for å nå den målsettingen som ble satt om at Sør-Varanger kommune skal være en tilgjengelig, effektiv og serviceytende kommune gjennom 13 ulike indikatorer, noe som i ettertid må sies å være for mange indikatorer.

Kommunestyret opererte ikke i et vakuum. Jeg var en helt sentral premissleverandør for å få det vedtaket, med forslag til mandat og prosess til kommunestyret. Hvem var nå en sentral premissleverandør ovenfor meg? Konsulenten, jeg lyttet til hans anbefalinger om prosess, og de ble lagt til grunn for arbeidet som skulle gjøres.

Nå når vi er i gang med hovedprosjektet, altså den delen av arbeidet som endte med en ny hovedstruktur, er det greit å vie konsulenten litt mer oppmerksomhet. Hans rolle var naturlig helt sentral i prosessen, og hans rolle var definert til å være prosessveileder. Det konkrete arbeidet var organisert slik at prosessgruppa jobbet med utgangspunkt i vedtaket fra kommunestyret fra januar 2006, og det ble raskt klart at vi skulle løse dette med å arbeide utfra fire mulige organisasjonsmodeller:

- etatsmodellen
- fagmodellen
- tjenesteområdemodellen
- to-nivås modellen

og se hvordan de ulike indikatorene som kommunestyret hadde vedtatt ble løst innenfor alternative modellene. Rent konkret ble spørsmålet hvilke faktorer hemmer og hva fremmer for eksempel brukermedvirkning innenfor de ulike modeller. Slik arbeidet vi oss systematisk igjennom alle indikatorer for alle modeller, og utover vinteren og våren ble det gjort strategiske valg om hvilke modeller som skulle være med til siste runde før valget ble tatt. Konsulenten ledet arbeidet, han kom med fortløpende forslag om hvilke kommuner vi kunne ta kontakt med for å få innspill på hvordan de løste oppgavene innenfor sine organisasjonsstrukturer. Vi ringte rundt i Norges land for å få kunnskap om ulike kommuners organisering; Time kommune, Lenvik kommune, Drammen kommune og ikke minst Fræna

kommune. I flere av disse kommunene hadde sammenfallende prosesser med det vi hadde, og konsulentene hadde med seg mange gode innspill på mulige løsninger. Han var i ordet rette forstand en uthenter som Røvik (2007) gir følgende beskrivelse av: «*uthenging bruker her som en felles betegnelse på tilfeller der aktører (personer og/ eller institusjoner) som skal oversette og overføre en praksis, kommer fra utsiden dvs. befinner seg utenfor den organisasjonen der praksisen er etablert*» (2007:265).

Den dekontekstualisering (Røvik 2007) som ble en del av vår prosess var nå i hovedsak kanalisert via konsulentene som formidlet god praksis fra andre kommuner og vi fulgte opp med å sjekke ut deres erfaringer. Slik var det også for prosessgruppa, all kommunal praksis ble vurdert som interessant og relevant. Vi bygde derfor vårt arbeid på annen god kommunal praksis rundt i landet, formidlet gjennom konsulentene.

Som jeg skrev i eksamensoppgave til STV 6302 så er det jo et spørsmål om det på noe tidspunkt var noe reelt valg: *”Harald Torsteinsen har følgende tittel på en artikkel: ”resultatenhetsmodellen som kommunal reformide” (2004), Det henspeiler på at selve resultatenhetsmodellen er blitt en drivkraft i seg selv. I artikkelen fra viser han til tall fra 2002, da har om lag 130 norske kommuner tatt modellen i bruk. Nå nesten 10 år seinere har jeg ikke sikre tall, men at det er mulig og nærmest gange dette med tre, fra Røvik (2007) fremkommer det at 2/3 deler av norske kommuner har tatt reformgrepet i bruk. Og at tallet nå er høyere er riktig. Dermed kan vi snakke dermed om en ”organisatorisk tsunami” i kommunal sektor. Kanskje ikke et presist begrep med tanke på at tidsfaktoren er relativt lang, men trykket, omfanget og rekkevidden av ideen om flatere struktur var så omfattende at den nærmest er umulig å motstå.”* Dette var betraktninger jeg gjorde meg for et par år siden. Satt inn i min teoretiske tilnærming i denne oppgaven så trer det frem at isomorfin er sterkt rådende innenfor kommunal sektor.

Når vi i Sør-Varanger kommune i realiteten brukte tiden fra 2000 frem til igangsetting av 2- nivå-modell er det resultatet av at normative og mimetiske press virker over tid. Det er i nyinstitusjonell organisasjonsteori man finner svaret på hvilke forklaringsfaktorer eller drivkrefter som står bak valget. Vi ble like i struktur med kommuner som vi sammenlignet oss med, vi ønsker å kopiere god praksis – og at vi tilpasset oss rasjonaliserte faktorer for å oppnå

bedre legitimitet hos omgivelsene og vår oppdragsgiver. Som rådmann hadde jeg ikke tatt stilling til valg av organisasjonsstruktur før våren 2006, et valg kommunestyret sluttet seg til høsten 2006. Hvorvidt det var en reell valgsituasjon gitt både eksterne og interne drivere er jeg høyst usikker på. Svaret er nok nei.

5.2 Skyttes motstanden trekk ved selve prosessen eller (trekk ved) toppledelsens stil?

5.2.1 Om endringsprosessen

Som Jacobsen (2004) redegjør for så er det to hovedstrategier for å gjennomføre endringer i en organisasjon. Det er strategi E (economic) og strategi O (organization). Begge strategier gir resultater, men det er klare forskjeller som skiller dem fra hverandre. Det er langs seks dimensjoner disse forskjellene kan vurderes, her er oppsummeringen i tabellsform hentet fra Jacobsen (2004) fig. 7.1:

	Strategi E	Strategi O
Mål	Økonomisk forbedring	Læringsevne
Ledelse	Instruerende og kommanderende	Delegerende og støttende
Innhold	Strategi, struktur og systemer	Mennesker, grupper og kultur
Planlegging	Sekvensiell og analytisk	Interaktiv, eksperimenterende og inkrementell
Motivasjon	Bruk av finansiell incentiver	Indre motivasjon, ønske om å endre
Konsulenter	Eksterne konsulenter	Prosessveiledere

Jeg skal her se spesifikt på toppledelsens rolle i forhold til de to strategivalgene, kan den knyttet til strategi E eller O så langt i prosessen? I strategi E er ledelsen av prosessen drevet frem av toppledelsen. Den formelle toppledelsen har en helt sentral rolle, og har kontroll med alle elementer i prosessen. Litt billedelig fortalt kan vi si at toppledelsen er hele elefanten, mens den enkelte i organisasjon, enten det er leder eller ansatt, ser sin del av elefanten. Det er toppledelsen som kan gjøre de nødvendige vurderinger da de har informasjonen og helhetsbildet som gir grunnlaget for å fatte beslutninger i tråd med eiernes krav. En ytterligere

dimensjon er at det ”..er toppledelsen som har makt til å tvinge gjennom endringer dersom man møter motstand” (Jacobsen 2004:189). Et siste viktig poeng som jeg trekker frem her er den myndigheten som toppledelsen formelt har til å inngå kompromisser gjennom forhandlinger for å få gjennomført endringene.

I strategi O er ikke toppledelsen uviktig, og rollen tones nødvendigvis ikke ned. For å skape en lærende organisasjon, og at det er menneskene som skal lære, er det toppledelsens viktigste oppgave å skape engasjement for prosessen. Viktige stikkord i så måte er delegasjon og deltakelse. Det blir de ansatte som er den viktigste drivkraften i endringsprosessen. Jacobsen (2004) fremhever at deltakelse i analysene gjennom en åpen dialog er et viktig moment for å sikre eierskap til prosessen, og forhåpentligvis til sluttresultatet. Dette krever at toppledelsen gir fra seg mye makt gjennom at de ikke styrer analysen, dermed har ledelsen ikke full kontroll på sluttresultatet. Beslutningsprosessen blir demokratisk, basert på delegasjon og tillit. Gjennom deltagelse ligger toppledelsen oppgave i å sikre gode prosesser.

Det blir en vurdering av egen rolle, men jeg mener at det er strategi O som ligger til grunn for toppledelsens rolle i endringsprosessene. Gjennom deltagelse i flere ulike sekvenser ble både alle mellomlederne, tillitsvalgte og folkevalgte med å danne grunnlaget for analysen, og definere innholdet i det videre endringsarbeidet. Verken jeg eller ledergruppa for øvrig grep inn i den demokratiske prosessen som var valgt på forhånd, og det var viktig for meg at det var bred deltagelsen. Tidsperspektivet fra oppstart i 2005 til vi gikk i gang med ny formell struktur i 2007, underbygger at den endringen som fant sted var inkrementell, prosessen skulle gå langsomt. Poenget for meg og ledergruppa for øvrig, var å bruke tiden fra selve vedtaket om ny struktur i september 2006 til oppstarten var å bruke tid for å gi påfyll i kompetanse for nye lederroller.

Selv om analysen samlet sett så langt viser at det er elementer ved prosessen som kan plasseres innenfor strategi E så mener jeg at strategi O er mest dekkende for prosessen totalt sett som var i Sør-Varanger kommune. Omfanget av prosessen, strukturen i prosessen, involveringen, motivasjon og den eksterne konsulentens rolle kommer inn under strategi O. Dette til tross for at rammen rundt prosessen var knyttet til struktur, systemer og roller – så ble innholdet i prosessen preget av strategi O.

5.2.2 Faser i endringsstrategiene

Det er flere faser i endringsarbeidet, uavhengig av valg av strateg, jfr. Jacobsen (2004). For det første er det en **ståstedsanalyse, og en planlegging av fremtiden**. Vi skal se fremtiden for vår egen organisasjon, og vurdere hvilke rammebetingelser som endrer seg, og

vi skal se hvordan dette vil påvirke organisasjonen. For det andre så formuleres en målsetting om hva vi vil oppnå. Deretter skal det planlegges gjennomført. Så kommer det en utrolig viktig fase **med avlæring** av det gamle før **innlæringen** til det nye systemet. Disse to fasene sett i sammenheng er viktig for å lykkes med endringsstrategiene. En manglende bevissthet på avlæring er nok mye av forklaringen på hvorfor endringer faktisk ikke lykkes. Egen erfaring går veldig i retning av erkjennelse av at dette er en undervurdert fase, og kan være en del av forklaringen på at implementeringen av i organisasjonen. Røvik (2007) beskriver endring som translasjon. Det innebærer at en generell organisasjonside / trend oversettes til organisasjonen som god løsning for å øke effektiviteten, men organisasjonsideen oversettes slik at den ikke støter eksisterende ideer i organisasjonen.

Dermed gjør vi en organisasjonsendring for å være moderne og møte omverdens forventninger og krav til oss. Sjansen er større for at endring bare blir en slik translasjon dersom avlæringsfasen i endringsarbeidet ikke tas på alvor.

Jeg har ikke sett på slike sammenhenger før i eget endringsarbeid, men dette er høyst relevant for status her. Avlæringsfasen ble tatt lett på, og med den ”organisatoriske tsunamien” som var og er i kommunesektoren, så ble det et misforhold mellom den nye organisasjonen i møte med kulturtunge områder, som skole og barnehager er faglig sett. Dette tar jeg med meg i det videre organisasjonsutviklingsarbeidet, for å unngå at fremtidige endringer får et preg av nyinstitusjonalisme.

Tilbake til innlæringen det er en enklere fase enn avlæringen. Det er likevel riktig å trekke frem at endringsarbeidet er en belastning som går utover effektiviteten (Jacobsen 2004). Det må derfor gjøres avveininger her hvordan endringen, og dermed innlæringen, skal foregå. Den kan jo enten være drastisk/ revolusjonær eller bruke de små skritt/ inkrementell. Det å bruke en inkrementell tilnærming er nesten alltid å foretrekke, for folk holdes i komfortsonen gjennom endringen og innlæringen. Det kan være fristende å gjøre en betraktning på at det at innlæring skal være inkrementell gjør implementeringen lang, og mulighetene for motstand er lettere å komme med når dette skjer over en lengre tidsperiode. For en offentlig organisasjon med krav om leveranse på velferdstjenester er det, for meg, umulig å se for seg noe annet enn en inkrementell tilnærming. Dette fordi det ikke lar seg gjøre med noen smertefull brudd i organiseringen og dermed kulturen (Schein 1985) da det kan gå utover leveransen av velferdstjenester der det offentlige er monopolist. Risikoen ovenfor brukerne blir for stor.

Videre kommer fasen med **implementeringen** og deretter **rutineinnarbeidingen**. Er grunnlaget gjort riktig i de foregående fasene, vil dette nærmest være som driftsfaser å regne.

Er det slik som hos oss, at avlæringsfasen ble undervurdert, blir implementeringsfasen også en krevende prosess. Oppsummert tror jeg at vi gjorde mye riktig i endringsfasene, men dårlig fokus på avlæring har gitt en høy kostnad i ettertid. Lyspunktene har vært mange, og jeg har lært mye om endringsprosessene gjennom erfaringene som vi har gjort. For meg personlig var det et særlig lyspunkt når det ble sagt at: «Gjennom arbeidet med oppgaven opplever jeg OU-prosessen mer positiv for meg som virksomhetsleder, enn jeg i utgangspunktet mente den var.»(STV 6308:19).

5.2.3 Motstand mot prosessen og resultatet

Det fremkom både formell og uformell motstand – mest sistnevnte mot prosessen og etter hvert resultatet. Motstanden varierte fra spørsmålet om dette var en skinnprosess, jfr ovenstående til mer uformell og uttalt skepsis etter hvert som prosessen skred frem. Prosessen ble smalere fra høsten 2005 etter at evalueringen av forvaltningspraksisen var gjort, og det ble færre deltagere i prosjektgruppa – de fleste lederne og tillitsvalgte ble involvert gjennom deltagelse i referansegruppe.

Det var mye fokus på valg av ny organisasjonsstruktur fordi det skulle barnehage med videre) definert som en virksomhet, og dermed ble alle disse lederne, 43 virksomhetsledere fra 1.7.2007, de som fikk rådmannens delegerede fullmakter innenfor personal og økonomi i den nye organiseringen. Det å gå i gang med så mange virksomhetsledere i en såpass liten kommune som Sør-Varanger var nok riktig ut fra et synspunkt om å håndtere motstand som var mot prosessen og kanskje mest resultatet. Ingen definerte mellomledere ble ekskludert, de ble løftet opp og fikk delegerede lederfullmakter som imøtekom ønsket om en mer selvstendig lederrolle, jfr selvbiografien. Endringsprosessen ble gjort på en grundig og godt fundert måte, med involvering av alle ledere, tillitsvalgte og kommunestyret. Det var blant lederne motstanden kom til uttrykk, og som vi ser fra selvbiografien mener jeg den kom fra gruppe av ledere som hadde profesjonsutdanning. De fleste profesjoner har en langvarig og fagspesifikk utdanning bak seg, de praktiske yrkesferdigheter tilegnes fra erfarne kollegaer, de har en lojalitet mot arbeidet og profesjonen som igjen preges av kollegiale og etiske normer (Strand 2001). Dette gjør at de ulike profesjonsgruppene er selvgående på mål og midler (Strand 2001), og får de tilbakemeldinger de trenger fra kollegaer og brukere. Som Strand (2001) fremhever så har toppledelsen bare begrenset innsikt i faget og hva som skal bedømmes. Synet på ledelse og organisering er tilegnet gjennom yrket og de vet best selv hvem som kan utøve ledelse og hvordan det skal gjøres (Strand 2001). Dette står i kontrast til hvordan vi ser

på administrativ organisering og ledelse, hvor strategier for utvikling, ledelse og delegering gjøres av hierarkisk overordnet. Dette innebærer en grunnleggende kilde til misnøye i omorganiseringsprosesser. Det blir et skille mellom profesjoner hvor ledelse knyttes til yrkesutøvelsen og den ledelsen som utøves i organisasjonen rundt. Eksempler her i en kommunal organisasjon er rektorer, styrer i barnehage, ledere innenfor helse og omsorg. Kollegial ledelse går sammen med faglig veiledning og utvikling – og stort sett på faglige premisser, og har ikke karakter av lederstyring. Administrativ ledelse ivaretar behov for styring, kontroll og ressursfordeling (Strand 2001). Dermed blir administrativ ledelse besværlig, og for de profesjonelle fremmed og lite ønskelig. Som det fremkommer av selvbiografien er dette med å forklare motstand mot 2-nivå-modellen på en god måte. Dette kom særlig til uttrykk når jeg valgte å organisere toppledelsen og kommunalsjefenes rolle som generalister og ikke etter fag, det skapte store utfordringer fordi vi ikke klarte å håndtere forholdet mellom administrativ ledelse og det sterke behovet for faglig ledelse. Lojaliteten og tilhørigheten var sterkest innenfor egen fagprofesjon, og det preget organisasjonskulturen vår. Schein (1985) påpeker at når en bedrift har en lang og vellykket historie med bestemte antakelser om seg selv og omgivelsene (85:248), så er det ikke motivasjon til å gjøre endringer. Selv om vi igangsatte en endringsprosess i Sør-Varanger kommune som det var stor oppslutning om når vi startet, så hadde mange bestemte antakelser på hva som var bra, hva som gav kommunen et godt omdømme og dermed var kilde til stolthet og selvfølelse (1985:249). Den analysen av forvaltningspraksisen til kommunen som ble gjort høsten 2005 viste jo at vi var gode på drift, vi leverte gode primærtjenester til våre brukere og vi hadde et godt omdømme innenfor mange områder innenfor tjenesteproduksjon, fra barnehager til eldreomsorgen. Dermed kan antakelsene om at mye var veldig bra bli et filter (Schein 1985) som gjorde det vanskelig for ledere å forstå strategier for fornyelse. Fokuset var på strategier knyttet til den administrative omorganiseringsprosessen, og at dette med alternative strategier for å jobbe med ledere med en profesjonsforankring ikke var et tema. I den administrative prosessen ble det tydelig at noen alternative modeller ikke ble forstått, eller forstått men ikke akseptert fordi de ikke passet i den gamle organisasjonskulturen (Schein 1985). Dermed kan situasjonen betegnes som en de-kopling mellom den formelle (administrative) strukturen og den faktiske aktiviteten i organisasjonen (Jacobsen og Thorvik 2002). For å si det med Brunsson (1989) så er det ikke uvanlig at organisasjoner oppretter en «snakkeorganisasjon» og en «handlingsorganisasjon». «Snakkedelen» tar seg av ulike krav fra omgivelsene, og forsøker å oppnå legitimitet og støtte. «Handlingsdelen» produserer tjenester på en så effektiv måte som mulig (Jacobsen og Thorsvik 2002). Dette kan være en beskrivende måte å se

situasjonen i Sør-Varanger kommune på, når toppledelsen slet med å finne rytme og form i 2-nivå-modellen. Jeg tror ikke at motstanden var for motstanden skyld, jeg tror derimot at jeg og ledelsen for øvrig ikke var tilstrekkelig oppmerksomme på de strømninger som eksisterte, og dermed ikke utviklet strategier for å håndtere motstanden. Vi hadde, og har, en hektisk kommunal hverdag, vi så fremover og vi hadde full fokus på implementering av den nye 2-nivå strukturen gjennom kompetansebygging og ledelsesutvikling. Langt på vei er nå motstand stilnet, da fordi vi reduserte antall virksomheter og nå har innrettet rådmannens ledergruppe på en mer tradisjonell faglig måte.

5.3 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg fokusert på 2 problemstillinger som kan være med på forklare omorganiseringsprosessen i Sør-Varanger kommune. Det blir tydelig at valg av ny organisasjonsstruktur ikke var åpen, til det var drivkreftene i omgivelsene for kraftige til at det var noe alternativ til en 2-nivå-struktur.

Jeg har gjennom selvbiografien og analysen forsøkt å vise at motstanden i prosessen skyltes trekk ved toppledelsens stil, og ved eksterne drivkrefter utenfor organisasjonen. Mitt valg av problemstillinger, teoretisk tilnærming og metode har gitt noen svar knyttet til omorganiseringsprosessen i Sør-Varanger. Jeg erkjenner at andre valg, i problemstillinger, teoretisk tilnærming og metode, vil gi andre svar både om min rolle, og om prosessen forøvrig. Eller for å si det med Poggie (1965, hentet fra Van der Ven og Poole 1995:510)

“A way of seeing is a way of not seeing”.

KAPITEL 6 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg reflektert mye over om mine erfaringer, både gjennom selvbiografien og analysen, har relevans for andre enn meg. Mitt svar er ja. Gitt de vurderinger som jeg har kommet frem til er noen områder som kan være interessant å se nærmere på. Gitt det er slik at det er nyinstitusjonell teori som er grunnlaget for endringsprosesser i mange kommuner, og kanskje organisasjoner for øvrig, så kan det være interessant å vurdere om omfattende prosesser, slik som den som ble gjennomført i Sør-Varanger kommune, egentlig har noe verdi når målet med prosessen er å få en utforming av organisasjon som omgivelsene legitimerer. Er det eksempler på kommuner eller

organisasjoner som har denne kunnskapen som har gjort vedtak uten prosess, og gitt prioritet til andre nødvendige prosesser?

En siste refleksjon går i retning av det som kanskje var min egen store kongstanke med innføring av 2-nivås-modell i egen organisasjon. Jeg satset på en ledergruppe hvor kommunalsjefene ikke skulle ha fagspesifikt ansvar, men ha samme tverrfaglige og overordnede rolle som rådmannen. Målsettingen var å satse på utvikling og strategitenking for organisasjonen som helhet. Det har vi endret på etter evalueringen av vår egen modell. Det er grunn til, etter min mening, å reflektere over om kommunesektoren utvikler seg optimalt som følge av at også toppledelsen i kommunene er fagorienterte, både på operativt og strategisk nivå. Kan det være slik at når kommunale organisasjoner er innrettet slik så gjør det det enklere å få gjennomført statlige føringer for de ulike fagområdene, og dermed blir det lokalpolitiske og derigjennom lokaldemokratiet svekket som følge av en administrativ organisasjonsmodell? En organisering som denne legger til rette for at statlige satsninger følges kvalitativt godt opp, mens det blir mindre fokus på å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrom. Gitt at dette er riktig, men sammenhengene ikke er kjente – hva da med forholdet politikk og administrasjon? Hvem styrer da administrasjonen? Det har det vært uhyre interessant å se nærmere på.

LITTERATURLISTE:

Anderson, Leon (2006). Analytic Autoethnography. *Journal of Contemporary Ethnography* 2006 35:373.

Boxenbaum E. og Jonsson S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. http://www.google.no/books?hl=no&lr=&id=_agTG_e8ZxEC&oi=fnd&pg=PA78&dq=boxenbaum+and+Jonsson&ots=3g7ES0RtHa&sig=CTYIYg5KXC-laq5gRr1Ut8QPPgw&redir_esc=y#v=onepage&q=boxenbaum%20and%20Jonsson&f=false

Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1990). Kan organisasjonsformer v jas? I Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson.

Christensen, T. og Lægreid, P. (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug.

Colbjørnsen, Tom (2003): *Fleksibilitet og forutsigbarhet*. Oslo universitetsforslag.

Ellis, Carolyn S and Arthur P. Bochner. *Journal of Contemporary Ethnography* 2006 35:429.

Hall, R.H & Tolbert, P.S (2008): *Organizations. Structures, processes and outcomes*. New York: Pearson Educations.

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen. Fagbokforlaget.4.opplag 2009.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget.

Meyer J.W og Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83:340-363.

Mintzberg H. (1983) *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.

Parry, Ken og Boyle M. (2009/2010)). *Organizational Autoethnography*, i Buchanan, D.A. og

Bryman, A.(red): The Sage Handbook of Organizational Research Methods. Los Angeles, London/ New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage.

Powell W.W og DiMaggio P.J. (red) (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago. The University of Chicago Press.

Røvik, Kjell Arne (2007). Trender og translasjoner. Oslo universitetsforlag.

Schein, Edgar H.(1985). Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig? Libro forlag, 5.opplag 2010.

Scott W.R. (1995). Institutions and organizations. Thousand Oaks. Sage.

Strand, Torodd (2001) Ledelse, organisasjon og kultur. Fagbokforlaget.

Strang D. og Meyer J (1993) Institutional Conditions for Diffusion.
<http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00993595?LI=true#page-1>

Torsteinsen, Harald (2004). Resultatthenhetsmodellen som kommunal reformide. Paper til Den XIII Nordiske Kommunalforskerkonferansen ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Van de Ven A.H og Poole M.S (1995): Explaining developement and organizational change. Academy of Mangement Review, 20,3.

Eksamensoppgave i STV 6308 – kandidat 8. Godkjent for bruk av kandidaten. UiT 2010.

Diverse interne dokument i Sør-Varanger kommune knyttet til omorganiseringsprosesser 2005 – 2011.

