

Masteroppgave

To og et halvt nivå modellen

Hvordan har Songdalen kommune oversatt superstandarden tonivåmodellen?

Av
Rune Olsen

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:
Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, Kristiansand

dato
01.06.2009

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----|
| 1.0 Innledning | s5 |
| 1.2 Tonivåmodellen..... | s5 |
| 1.3 Utbredelse av tonivåmodellen..... | s6 |
| 1.4 Problemstilling..... | s6 |
| | |
| 2.0 Teori..... | s7 |
| 2.1 Superstandard..... | s7 |
| 2.2 Hva skjer når en standard møter virkeligheten ?..... | s8 |
| 2.3 Det instrumentelle perspektivet..... | s8 |
| 2.3.1. Mål tilhørende tonivåmodellen..... | s10 |
| 2.3.2. Funn, forventning det instrumentelle perspektivet..... | s11 |
| 2.4 Det symbolske perspektivet..... | s12 |
| 2.4.1. Konvergens..... | s14 |
| 2.4.2. Funn, forventning det symbolske perspektivet..... | s15 |
| 2.5 Pragmatisk institusjonalisme..... | S16 |
| 2.5.1 Oversettelse..... | s17 |
| 2.5.2. Funn, forventning pragmatisk institusjonalisme..... | s18 |
| | |
| 3.0 Songdalen kommune..... | s19 |
| 3.1 Hva kjennetegner en kommune?..... | s19 |
| 3.2 Iverksetting av tonivåmodellen for Songdalen kommune..... | s19 |
| 3.3 Visjon tilhørende tonivåmodellen for Songdalen kommune..... | s20 |
| 3.4 Mål tilhørende tonivåmodellen for Songdalen kommune..... | s22 |
| 3.5 Midler tilhørende tonivåmodellen for Songdalen kommune..... | s22 |
| 3.5.1 Organiseringsprinsipper..... | s23 |
| 3.5.2 Ledelsesprinsipper..... | s23 |
| 3.5.3 Styringsprinsipper..... | s24 |
| 3.6 Hva kjennetegner tonivåmodellen? | s24 |
| 3.7.1 Organisasjonsstruktur 2001..... | s25 |
| 3.7.2 Organisasjonsstruktur 2008..... | s26 |
| 3.7.3 Sammenligning av organisasjonskart..... | s27 |
| | |
| 4.0 Metode..... | s28 |
| 4.1 Valg av case kommune..... | s28 |
| 4.2 Informanter..... | s28 |
| 4.3 Valg av respondenter..... | s29 |
| 4.4 Valg av intervju..... | s30 |
| 4.5 Intervjuguide..... | s31 |
| 4.6 Intervjuene..... | s31 |

| | |
|--|-------------|
| 5. 0 Analyse..... | s33 |
| 5.1 Helse, omsorg og habilitering..... | s33 |
| 5.1.2 Struktur..... | s33 |
| 5.1.3 Uintenderte konsekvenser..... | s35 |
| 5.2 Teknisk enhet..... | s37 |
| 5.2.1 Ingen endringer..... | s37 |
| 5.2.2 Uintenderte konsekvenser..... | s38 |
| 5.3 Skolene..... | s40 |
| 5.3.1 Beskrivelse av skolene..... | s40 |
| 5.3.2 Struktur..... | S41 |
| 5.3.3 Autonomi..... | s42 |
| 5.3.3.1 Økonomi..... | s42 |
| 5.3.3.2 Personal..... | s43 |
| 5.3.3.3 Organisasjon..... | s44 |
| 5.3.4 Motivasjon..... | s44 |
| 5.3.5 Uintenderte konsekvenser..... | s45 |
| 5.4 Barnehagene..... | s47 |
| 5.4.1 Struktur..... | s49 |
| 5.4.2 Autonomi..... | s49 |
| 5.4.3 Motivasjon..... | s51 |
| 5.4.4 Nærhet til bruker..... | s51 |
| 5.5 Oppvekst..... | s53 |
| 5.5.1 Struktur..... | s53 |
| 5.5.2 Autonomi..... | s54 |
| 5.5.3 Uintenderte konsekvenser..... | s56 |
| 5.6 Levekår..... | s57 |
| 5.6.1 Struktur..... | s57 |
| 5.6.2 Autonomi..... | s58 |
| 5.6.3 Motivasjon..... | s59 |
| 5.6.4 Nærhet til bruker..... | S60 |
| 5.6.5 Uintenderte konsekvenser..... | s60 |
| 5.7 Funn intervjuene tema..... | s61 |
| 6.0 Drøfting..... | s64 |
| 6.1 Songdalen fra utsiden..... | s65 |
| 6.2 Songdalen fra innsiden..... | s65 |
| 6.3 Instrument eller symbol..... | s66 |
| 6.4 Frikobling..... | s68 |
| 6.5 Frastøting..... | s70 |
| 6.6 Tilkobling..... | s71 |
| 6.7 Delvis fra/ delvis til..... | s73 |
| 6.8 Oppsummering drøfting..... | s75 |
| 6.9 Størrelse og oppgaveusikkerhet..... | s76 |
| 6.10 Avsluttende kommentar..... | s78 |
| 7. Kildeliste..... | s 80 |

Figurer og modeller

| | |
|--|------------|
| En instrumentell modell..... | s12 |
| En symbolsk modell..... | s15 |
| En pragmatiske institusjonell modell..... | s18 |
| Organisasjonsstruktur 2001..... | s26 |
| Organisasjonsstruktur 2008..... | s26 |
| Struktur helse og omsorg..... | s34 |
| Struktur habilitering..... | s34 |
| Struktur teknisk enhet..... | s37 |
| Struktur Skolene..... | s40 |
| Struktur barnehagene..... | s47 |
| Struktur oppvekst..... | s53 |
| Struktur levekår..... | s57 |
| De ulike teoretiske betraktningene..... | s66 |
| Ide, prosess og organisasjon..... | s78 |
| | |
| Tabell 1: Funn intervjuene tema..... | s62 |
| Tabell 2: Oversettelse og teoretisk perspektiv..... | s75 |

1.0 Innledning

Innenfor kommunal og offentlig sektor har det fra 1990 årene vært en stadig økende tendens mot at en har oversatt og tatt i bruk organisasjonskonsepter hentet fra det private næringslivet. En har ofte benyttet seg av samlebetegnelsen New Public Management (NPM) på denne reformbølgen. Det må presiseres at det er en rekke ulike verktøy, standarder og oppskrifter som har blitt innlemmet i betegnelsen NPM. En grunnleggende holdning bak disse nye innovative styringsideene er at det eksisterer en nedlatende forståelse av offentlig virke som en stivbeint, ineffektiv og uøkonomisk sektor. Reformene har hatt en overordnet målsetning om å effektivisere tjenesteytingen, forenkle forvaltningen, dempe utgiftsveksten og skape lønnsomhet i offentlig sektor etter mønster fra det private næringsliv (Dalby, 2005, Christensen og Lægreid, 2002, Vabo 2004). En svært utbredt standard i så måte, er tonivåmodellen og etableringen av selvstendige resultatenheter. Dette er en sammensatt organisasjonsoppskrift som har blitt overført fra land til land og fra organisasjon til organisasjon. Modellen har først og fremst hatt sitt nedslagsfelt innenfor privat sektor, men har i stadig økende grad vunnet innpass i offentlig sektor.

1.1 Tonivåmodellen

Reformbølgen slik som den kommer frem av NPM har ført til at mange kommuner har forlatt den klassiske hovedutvalgsmoellen for å etablere en flatere og mer kostnadseffektiv struktur. Det skal allerede her sies at denne reorganiseringen har gått under flere ulike betegnelser. En er tonivåmodellen, en annen er flat struktur, en tredje er etableringen av selvstendig resultatenheter. Disse betegnelse tjener alle som treffende betegnelser og får mer eller mindre i navnet frem essensen tilhørende modellen. Tonivåmodellen fordrer slik navnet tilsier, at en oppretter to operative nivå i organisasjonen. Et ledernivå og et tjenesteytende nivå. For en kommune representerer dette et overordnet koordinerende rådmannsnivå, samtidig som det blir gitt autonomi til ledelsen av den tjenesteytende enheten.

Organisasjonsstrukturen vil med dette bli så flat som en kan få den (Mintzberg, 1979). For å realisere og virkeliggjøre to nivå i en ellers hierarkisk oppbygd organisasjon etablerer en såkalte resultatenheter. Resultatenhetene er ikke et nytt fenomen, de har blitt brukt innenfor ulike divisjonskonserner i Norge i 20 til 30 år. Innenfor den offentlige kommunale sektoren ble de først tatt i bruk i 1990 årene (Torsteinsen, 2006). Det sentrale poenget i forhold til etableringen av resultatenheter er at det skjer en oppsplitting til mindre spesialiserte enheter

som i betydelig grad blir selvstyrte innefor sitt virksomhetsområde. Ved at tidligere underordnende nivå blir gitt autonomi, vil en kunne kutte tidligere mellomledere og etablere en struktur med to ledernivå fremfor tre eller fire (Torsteinsen, 2006, Laudal m.fl 2002).

1.2 Utbredelse av tonivåmodellen

I perioden fra 2000 til 2004 hadde ca 60 prosent av kommunene i Norge foretatt endringer av administrativ art. Av disse strukturelle endringene står etableringen av tonivåmodellen og flat struktur som det fremste endringsfenomenet (Hovik og Stigen, 2008). Ved inngangen til 2002 var det 126 kommuner som hadde eller var i ferd med å etablere resultatenheter etter mønster fra tonivåmodellen i Norge. Dette vil rundt regnet tilsi ca 30 prosent (Vabo, 2004). Ved inngangen til 2004 syntes data å peke i retning av at det var ca 43 prosent av de norske kommunene som hadde tatt denne administrative modellen i bruk (Torsteinsen, 2006). Etter å ha sett på utbredelse og den raske spredningen av dette konseptet, synes dette å være en av de mest populære organisasjonsoppskriftene som vi finner innenfor det kommunale landskapet. Dette er en superstandard som i stor grad preger kommunal organisering i dag.

Nyere data peker i retning av at 2004 synes å være en topp for kommunale administrative endringer. Fra 2004 til 2008 hadde 40 prosent av kommunene gjort endringer av en slik karakter, mot 60 prosent som vi har sett i den foregående fire års perioden. Det er fremdeles tonivåmodellen som har stått og står for en majoritet av de endringene som finner sted. Dette selv om en ser en tendering mot at utflatingen i større grad er avtakende (Hovik og Stigen 2008).

1.3 Problemstilling

Mitt ønske med denne oppgaven er å beskrive de endringene som har funnet sted innenfor en enkeltstående kommune etter at denne har tatt en superstandard som tonivåmodellen i bruk. Har det skjedd en tilkobling, en frastøting eller en frikobling av ideen opp i mot gjeldene praksis? Problemstillingen er:” Hvordan har Songdalen oversatt superstandarden tonivåmodellen?

2.0 Teori

I denne oppgaven vil jeg gjøre meg bruk av tre teoretiske betraktninger. Mine funn og min problemstilling vil sees og belyses ved hjelp av disse perspektivene. For det først vil jeg gjøre meg bruk av et rasjonelt instrumentelt perspektiv. Innenfor det instrumentelle eller rasjonelle perspektivet tilhører det en logikk om at aktøren er rasjonell og velger en bestemt organisasjonsoppskrift for å få bukt med et bestemt problem som organisasjonen måtte ha, eller så foreligger det en visjon om en ønsket fremtidig tilstand. Den andre teoretiske tilnærmingen som jeg vil gjøre meg bruk av, er å se på etableringen av resultatenheter innfor en symbolsk teoretisk tilnærming. Innenfor denne teoretiske tilnærmingen ser en på at det har skjedd en ytre symbolsk endring uten at det foreligger større reelle endringer i organisasjonens atferd. Det tredje perspektivet som jeg vil gjøre meg bruk av i denne oppgaven er pragmatisk institusjonalisme. Dette må sees på som et kompromiss til de to andre perspektivene som tilsier at reformideen ikke fullt ut kan sees å være det verktøyet slik instrumentell teori tilsier. Det kan videre ikke bare sees på som et rent symbol. Tilkoblingen av ideen satt opp mot praksis vil i så tilfelle preges av at det har skjedd en oversettelse hvor ideen både kan sees på som et instrument og som et verdipreget symbol. Dette vil igjen være avhengig av hvor i organisasjonen en retter oppmerksomheten mot (Rørvik, 1998). Før en ser på de tre teoretiske perspektivene vil en først se på hva som kjennetegner en superstandard og hva som kan skje når en standard møter vireligheten.

2.1 Superstandard

I organisasjonsteorien er det en rekke forskjellige organisasjonsoppskrifter som til ulike tider kniver om innflytelse og innpass. De største og mest utbredte av disse oppskriftene går under betegnelsen ”*en institusjonalisert superstandard*”. Gjennom sin rasjonelle og brede appell har en superstandard fått en forbilledlig status som gir konseptet utbredt legitimitet. Denne tilsier hvordan organisasjonen eller deler av denne bør være utformet. Dette kan ha sin rasjonelle begrunnelse, samtidig som en vil kunne spore utbredelsen ved å se til ulike trender og moter.

2.2 Hva skjer når en standard møter virkeligheten?

Adopteringen av en gitt standard kan få ulike utfall for en organisasjon som tar denne i bruk. Forenklet sagt kan det skje en rask tilkobling, en frastøting eller en frikobling av en reformidè når denne skal settes ut i praksis. Med rask tilkobling menes det at oppskriften lar seg installere raskt og relativt friksjonsfritt i organisasjonen. Dette utfallet er sterkt preget av den instrumentelle teorien, hvor en også raskt vil se positive ringvirkninger etter at konseptet har blitt tilkoblet. Haken er at en må installere konseptet på riktig måte for å få resultatene. Hva som er riktig måte er på ingen måte en objektiv størrelse som like lett lar seg kopiere. Til dette spiller omgivelsene til en organisasjon en for stor rolle. Dette bringer oss videre til det andre utfallet som er frastøting. Tanken innenfor dette utfallet er sterkt preget av den institusjonelle teorien, hvor organisasjonene beskrives som robuste institusjoner. Disse lar seg vanskelig påvirke av kontekstløse standarder som stadig forsøker å få innpass i organisasjonene. Gjennom flere år, eller tiår, har organisasjonen utviklet en verdibærende identitet og praksis, som gjør det vanskelig for en ny standard å vinne innpass. For at en skal absorbere ny praksis må den nye oppskriften være teknisk så vel som verdimessig kompatibel med gjeldene normer i organisasjonen for i det hele tatt å kunne slippe inn. Dersom oppskriften ikke står etter denne kompatibilitetstesten, kan utfallet bli at den blir frastøtt av organisasjonen. Til tross for at det nyere konseptet er i utakt med de verdiene som organisasjonen er bygd på, kan flere organisasjoner oppleve et press til å inkorporere nye og tidsriktige organisasjonsoppskrifter. Til dette symbolske perspektivet vil organisasjonen holde fast på de etablerte prosessene internt i organisasjonen, samtidig som en innfører et nytt konsept for å fremstå legitime og tidsriktige eksternt. Organisasjonskonseptet blir adoptert, men det frikobles, slik at dette i praksis får lite styrende virkninger på aktivitetene i organisasjonen (Rørvik, 1998).

2.3 Det instrumentelle perspektivet

Innenfor instrumentell teori ser en på en gitt organisasjonsoppskrift som et verktøy. Et verktøy for å fremme en ønsket tilstand, eller et verktøy for å få bukt med et bestemt problem. For det første kan det skyldes interne kriser som gjør at det melder seg et behov for å orientere seg mot noe nytt. En må "change or die" slik som Peters så treffende uttrykker det (Peters, 1997). For det andre eksisterer det en sterk forventning og tiltro til konseptet i seg selv. Svært ofte blir det vist til noen organisasjoner som har tatt i bruk konseptet og som kan vise til svært

positive resultater i etterkant. Dette vil kunne utløse et ønske hos andre aktører til å ta dette gitte verktøyet i bruk for selv å kunne oppnå denne tilstanden.

Innenfor rasjonell teori ser en på en organisasjon som en rasjonell aktør som fremmer konkrete målsetninger og setter i verk konkrete rasjonelle tiltak for å nå disse målsetningene. Først blir det stilt en diagnose for organisasjonen hvor en finner avstand mellom hvor en er og hvor en ønsker å være (Christensen m.fl, 2004). Etter å ha lokalisert problemområder gjennom denne diagnostiseringen utformer en tiltak som kan settes i verk for å redusere denne avstanden. En implementerer et verktøy, eller en gir organisasjonen en ”medisin”, som vil kunne ha en forventet positiv konsekvens når en implementerer denne standarden satt opp i mot den konkrete målformuleringen. En kan således se mange metaforiske likheter mellom denne organisatoriske mål middel logikken og legens diagnostisering og medisinforeskrivelsen slik vi kjenner den fra medisins verden (Røvik, 1992).

Det er mange ulike verktøy som kniver om innpass i en organisasjon slik som vi alt også har sett. Gitt at en har et bestemt problem vil det også være mange ulike verktøy som sikter inn mot å løse dette bestemte problemet. Christensen m.fl (2004) identifiserer de ulike konseptuelle verktøyene som blant annet tar sikte på å løse problemer knyttet til ledelse, struktur, kultur, personal, interne prosesser, sammen med økonomi og virksomhetsstyringskonsepter. Av forfatterne blir det videre presisert at en institusjonalisert standard sjelden er et totalkonsept som tar sikte på å endre hele organisasjonen. Det er som oftest heller slik at konseptene retter oppmerksomhet mot deler av organisasjonen og gir ofte vage retningslinjer for hvordan en skal kunne implementere konseptet på best mulig måte.

I sammenheng med behandlingen av instrumentelle teori påpeker Torsteinsen ”*Når instrumentet er valgt, gir resultatet i form av prosesser og effekter seg selv*” (Torsteinsen, 2006, s 32) Denne logikken er kjernen i instrumentell teori. En finner frem til et verktøy som tilkobles organisasjonen og gir en høyere grad av måloppnåelse etter at målene er spesifisert og standarden er tatt i bruk.

2.3.1 Mål tilhørende tonivåmodellen

En superstandards utbredte legitimitet og appellering kan for en organisasjon sees på som en løsning som søker et problem fremfor at det foreligger et problem som søker løsning (Røvik, 1998). Forventningen tilhørende effekter av en standard som tonivåmodellen vil i seg selv kunne føre til at det er mange organisasjoner som rasjonelt iverksetter standarden for å raffinere det etablerte ytterligere. En stiller således ikke diagnosen først, men en velger ”medisinen” i påvente om å få effektene av denne. Dette vil også være bakteppet for denne redegjørelsen hvor jeg vil få frem mål og den brede appell tilhørende den flate strukturen. Hva lover dette strukturelle verktøyet, hva er det denne modellen tar sikte på å løse dersom en ser dette ut fra det rasjonelle instrumentelle perspektivet? Til dette vil jeg ta i bruk Laudal, Stigen og Opedal (2002) som peker på fire ulike rasjonelle årsaker til at stadig flere kommuner velger å flate ut strukturen og etablere selvstendige resultatenheter. Disse fire motivene er:

- 1. Behov for innsparing og bedre ressursutnyttelse.*
- 2. Økt brukerorientering. Kortere kommandolinjer.*
- 3. Ønske om ansvarliggjøring av hver enkelt medarbeider.*
- 4. Tydeliggjøre rolle og ansvarsfordeling.*

(Laudal, m.fl, 2002)

Kostnadseffektivitet, behov for innsparing og bedre ressursutnyttelse synes å være et motiv som går igjen i samtlige kommuner som har implementert en flatere organisasjonsstruktur. Dette motivet veier også tungt og gir en sterk legitimerende kraft tilhørende denne standarden. Dette gjelder både når det er et skrikende behov, eller når det kommer som et ønske om å effektivisere det etablerte.

Kortere kommandolinjer eller en desentralisering av myndighet vil kunne føre til økt brukerorientering ved at beslutningene rundt et vedtak fattes nærmere brukerne. Ved at det i større grad er nærhet mellom de som fatter et vedtak og de som blir berørt av dette, vil denne orientering mot brukeren lede til bedre kvalitet på tjenestene. Med bedre kvalitet sikter en her til at tjenestene i større grad vil være i samsvar med brukerens preferanser. En vil tidligere

kunne fatte et vedtak ved at en slipper å bevege seg opp i et kommunalt hierarki. Samtidig vil den administrative økonomiske besparelsen kunne føre til gjennomføring av flere tiltak. Ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider vil gi den ansatte økt innflytelse over eget arbeid. I forhold til denne ideen vil ansvarliggjøring i størst grad berøre lederne på det tjenesteytende nivået hvor det i stor grad blir gitt disse fullmakter og autonomi. Videre delegering og ansvarliggjøring vil således være avhengig av hvordan denne lederen bruker sin myndighet. Forventningen til ansvarliggjøring og økt operativ frihet, er at dette vil skape et bedre arbeidsmiljø og økt trivsel for den enkelte medarbeider (Laudal m.fl. 2002).

En flat struktur vil videre kunne føre til at organisasjonsklarheten vil øke. Ved at ansvaret for de ulike kommunale oppgavene har blitt delegert vil det være enklere å finne frem til hvem som har ansvaret for det gitt forholdet. Ved dysfunksjoner vil en således enklere kunne finne frem til leddet som har sviktet. Ved tydeliggjøringen av de ulike rollene og en klar ansvarsfordeling mellom disse, vil organisasjonsklarheten øke slik som dette fremgår tilhørende denne rasjonelle tanke.

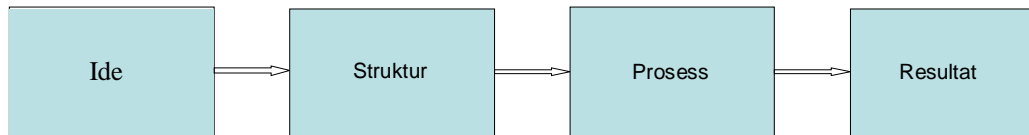
Torsteinsen (2006) slår fast at den brede appellen til modellen er forståelig ved at den lover mer frihet til ansatte, bedre og billigere tjenester og dessuten mindre administrative kostnader.

2.3.2 Funn, forventning, det instrumentelle perspektivet

Hvilke indikatorer kan en så bruke for å se om adopteringen av tonivåmodellen er i tråd med instrumentell teori? Har superstandarden i Songdalen tilkoblet seg de ulike fragmenterte delene av den komplekse kommunale struktur? Dersom ideen har blitt implementert etter rasjonelle teori, forventer jeg å finne at det har skjedd en strukturell endring i tråd med de intensjonene som en hadde i forkant av at en bestemte seg for å adoptere denne superstandarden. En må således ha splittet opp og etablert mindre spesialiserte resultatenheter. Endringen må videre har nedfelt seg i en ny etablert praksis. Kjernen tilhørende resultatenheter og de påventende effekter er at det blir gitt atskillig mer av autonomi til enhetslederne. Jeg forventer således å kunne finne denne autonomien innenfor de ulike enhetene. Dette kjerneelementet i den flate strukturen vil videre kunne vise seg på ulike måter, gitt at verktøyet er tatt i bruk. For det først vil en kunne gi brukerne tjenester som i er mer i tråd med deres preferanser. For det andre vil sentrale medarbeidere bli bedre motivert

ved at det er gitt nye og utfordrende oppgaver til disse. Til dette forutsettes det at en lykkes med det som en er satt til å gjennomføre. Jeg forventer med dette at en vil finne bedre motiverte medarbeidere. For det tredje forventer jeg å finne at det har blitt en bedre ressursutnyttelse nå enn hva en hadde tidligere.

En instrumentell modell



(Etter Torsteinsen, 2004)

Slik det går frem av modellen over vil resultatenhetsmodellen slik som denne foreligger tilhørende det instrumentelle perspektivet først og fremst være en ide som består av en strukturell endring. En endring som vil stå for en frigjørende atferd for tidligere underliggende medarbeidere ved at det i stor grad blir gitt autonomi til disse. Prosessen vil føre til et resultat som tilsier økt tjenestekvalitet, økt kostnadseffektivitet og økt brukertilfredshet (Torsteinsen, 2004). Som det har blitt redegjort for over er det også disse indikatorene jeg vil benytte meg av for å kunne se om dette verktøyet har koblet seg til Songdalen kommune som en organisasjon.

2.4 Det Symbolske perspektivet

Utbredelsen til en superstandard utgjør en bølge av reformer, hvor det er mange organisasjoner som iverksetter samme organisasjonsoppskrifter på tilfallede samme tidspunkt. Etter en tid avtar denne bølgen og blir avløst av ny bølge. I den sammenheng kan en si at det eksisterer moter og trender som enhver organisasjon blir eksponert for. At stadig flere kommuner implementerer to nivå og resultatenheter, trenger således ikke å skyldes oppskriftenes overlegenhet og effektene av disse. Iverksettingen kan være betinget gjennom ytre press hvor organisasjonen adopterer legitime og utbredte konsepter for å kunne fremstå at en er i tråd med de tidsriktige motene (Røvik, 1998). Standardene eksisterer således i form av at de er symboler frikoblet fra organisasjonens praksis. Symboler som bærer preg av tidsriktighet og innovasjon. Til dette symbolske perspektivet påpeker Røvik at:

”(...) enten er en ny og populær organisasjonsoppskrift ett godt effektiviseringsverktøy, eller så er det ”bare” et symbol og et motefenomen, og så videre, enten er det ledere kun opptatt av å forbedre og effektivisere, eller så er de moteløvere som først og fremst er opptatt av å vise omverden at man er ny og moderne” (Rørvik, 1998, s 41, Abrahamson, 1996).

Et bølgelignende spredningsforløp vil i seg selv kunne indikere dette ved at flere organisasjoner imiterer og kopierer konsepter som en annen rasjonell aktør har tatt i bruk. En imitering og kopiering av en standard som har blitt oversatt og konkretisert for en gitt kontekst hos en rasjonell aktør, vil således ikke nødvendigvis få det samme utfallet for en annen organisasjon som imiterer eller kopierer en oversettelsen (Rørvik 1998).

Men hvor kommer disse motene fra, hvem er det som skaper disse? Generelt sett vil en kunne si at en tung aktør vil ha rettet stor oppmerksomhet mot seg, samtidig vil denne kunne ha store ressurser rettet inn mot innovasjon ved at en både har økonomiske rammer og den menneskelige kompetansen til å prøve ut og eksperimentere med nye organisasjonskonsepter. Ved å kunne vise til gode resultater etter implementering vil dette kunne utløse at en rekke andre mindre aktører imiterer og adopterer oppskriften. Når tilstrekkelig mange har adoptert standarden vil en kunne regne denne som en mote, en trend, samtidig som den tunge aktøren igjen vil kunne start søkingen etter nye konsepter. Dette for å være visjonær samtidig som det kan vises til et behov for å differensiere seg fra de andre (Rørvik 1998, Christensen m. fl 2004).

Som vi har sett vil den moderne organisasjon oppleve press fra omgivelsene til å inkorporere de tidsriktige organisasjonskonseptene som finnes på markedet. Samtidig vil dette kunne stå i kontrast til godt etablerte rutiner som finner sted i organisasjonen. Christensen m. fl uttrykker dette dilemma på følgende måte:

”På den ene siden (må den moderne organisasjon ta) hensynet til effektivitet, som ofte tilsier at man bør holde faste ved godt innarbeidete og erfaringsbaserte løsninger, og på den andre siden hensynet til å ta opp i seg de ideene og oppskriftene som til enhver tid oppfattes som moderne, og som ikke minst antas å gi organisasjonen ekstern legitimitet ”

(Christensen m.fl 2004, s 83).

For en organisasjon er strukturen et stabiliserende element. Over lengre tid har denne strukturen blitt til og nedfelt seg i dype atferdsmessige spor innenfor enheten (Christensen m.fl 2004). Tonivåmodellen utfordrer således denne stabiliteten. En endring tilhørende organisasjonens kultur er således en forutsetning for å få dette til. Dette ved at kulturen kan sees på som en mellomliggende variabel mellom organisasjonens struktur og de prosessene som skjer internt og nedfeller seg i ny atferd (Torsteinsen, 2004).

Som en løsning på dette kan organisasjonskonseptet adopteres seg i form av en ytre symbolsk artefakt uten av dette får videre virkning for de kjerneaktivitetene som skjer i organisasjonen. Det skjer således en dekobling mellom reformideen når denne blir satt opp mot reformpraksis. En får med det hva Brunsson (2002) karakteriserer som den hykleriske organisasjon. En organisasjon som ønsker å fremstå annerledes enn den er ved å ikle seg tidens moter for på denne måten å kunne legitimere seg bedre utad.

2.4.1 Konvergens

Ut fra et moteperspektiv vil en kunne utlede en hypotese om at organisasjoner innenfor samme felt eller bransje over tid vil bli preget av strukturell konvergens eller isomorfi. Det vil si at de ulike organisasjonene i stor grad blir mer like hverandre ved at de blir eksponert for og adopterer de samme organisasjonskonseptene (Johnstad, m.fl, 2003, Dimaggio og Powell 1983). Etter symbolsk teori vil en kunne underbygge at et skjer en ytre symbolsk konvergens. Det vil si at de blir mer like hverandre når en ser på hvordan disse fremstår i det ytre, men det sier lite om hva som i virkeligheten har skjedd eller skjer i organisasjonens indre (Røvik, 1998). Dersom en skal kunne peke på at det skjer en strukturell konvergens fordrer dette at en iverksetter og tar i bruk standarden slik som dette foreligger i instrumentell teori. Dette er således langt fra tilfellet. Slik som dette foreligger i tilknytning til det symbolske perspektivet vil en kunne si at dette bærer preg av å være et utstillingsvindu hvor det blir gitt organisasjonen muligheten til å retusjere virkeligheten i form av ord og symboler.

2.4.2 Funn, forventning, det symbolske perspektivet

En symbolsk modell



I sin først fase vil denne standarden kunne ha en rasjonell kime. I iverksettingsfasen vil superstandarden bli møtt med gjeldene oppfatninger og normer i organisasjonen slik som dette vektlegges i institusjonell teori. Denne teorien tilsier at organisasjonene er sterkt og uløselig integrert i sine omgivelser. En standard kan således ikke adopteres ukritisk inn i enhver kontekst (Christensen m.fl 2004).

Sentralt tilhørende den symbolske tilnærmingen her står således tanken om at en standard blir iversatt i navnet uten at denne får virkning på den praksis som skjer i organisasjonen. Den blir frikoblet. Dette vil følgelig heller ikke få noen konsekvenser ved at det ikke har skjedd en reel endring.

For det andre viser symbolikken til at en organisasjon i virkeligheten ikke trenger å ha forsøkt å innføre den gitte standarden, en kan bare ha tatt navnet og gjort det til sitt. Standardens ide har appellert, men det er kun ideen som har gitt videre appell, hvor denne har koblet seg til i det ytre i form av ord og hvordan en fremstår. Ser er til modellen over viser denne at det ikke har skjedd endringer med organisasjonen med tanke på struktur, prosess og resultat.

Som indikatorer for å underbygge det symbolske perspektivet forventer jeg så å finne at det ikke har skjedd noen merkbare endringer i organisasjonen etter at en bestemte seg for å iverksette tonivåmodellen. Superstandarden har enten frikoblet seg det indre organisatoriske liv eller så har den blitt frastøtt før eller etter at den har blitt forsøkt implementert. Selv om det kan være ulike intensjoner bak frastøtingen og frikoblingen vil ideen i begge tilfellene foreligge som en ytre symbolsk artefakt. Godt innarbeidete rutiner og praksis vil i disse tilfellene foreligge på samme måte som de gjorde før adopteringen.

2.5 Pragmatisk institusjonalisme

Instrumentell og symbolsk teori kan på mange måter betraktes som ytterpunkter på den samme variabelen. Til de to perspektivene vil en så kunne spørre om det nødvendigvis trenger å være et enten eller. Er det mange organisasjoner som innfører en organisasjonsoppskrift eller standard ene og alene ut fra hva denne standarden måtte signalisere utad? På den andre siden, vil en organisasjon kunne forvente å implementere den gitte standarden slik som dette foreligger i instrumentell teori når en setter reformideen opp mot gjeldene praksis i organisasjonen. Dersom reformideen bærer skulle vise seg å være et symbol, forutsetter dette funnet at det ikke har skjedd en endring for noen av de fragmenterte delene som en kommune består av. Dersom reformideen skulle vise seg å være et verktøy slik dette foreligger etter instrumentell teori, vil en finne at ideen uten videre problemer har tilkoblet de ulike delene av kommunen. Hvordan kan så fange opp dersom det foreligger ulike grader av tilkobling når en setter standarden opp i mot de ulike kommunale fragmentene? Vil dette være en tilstedeværelse av instrumentelle eller symbolsk teori? Som et kompromiss mellom disse to står således pragmatisk institusjonalisme som peker på at en ide gjennomgår ulike oversettelser slik at ideen i praksis kan få mange ulike ansikt. En pragmatisk tilnærming kan beskrives på følgende måte:

”En pragmatisk posisjon må imidlertid ta høyde for empiriske observasjoner som indikerer at populære ideer og oppskrifter både kan være redskaper som gir instrumentelle effekter, og samtidig sosialt konstruerte symboler med meningsskapende, legitimerede effekter.” (Røvik 2007, s 53).

I forhold til denne pragmatikken vil en superstandard som tonivåmodellen både kunne være en symbolsk artefakt, samtidig som en vil kunne finne instrumentell tilstedeværelse av dette verktøyet. Det har også skjedd mutasjoner av verktøyet når dette har møtt de institusjonelle omgivelsene. Samtidig kan det kan ha skjedd en rasjonell oversettelse av konseptet slik at dette i større grad skal være kompatibelt med gjeldene rammer og rutiner i organisasjonen. (Røvik 1998).

Hva er det som gjør at en standard kan være litt symbol og litt verktøy? Sentralt innfor denne pragmatiske tilnærmingen står organisasjonens eller underorganisasjonens oversettelse av den

gitte standarden. Det vil si at en organisasjon bearbeider og oversetter en gitt organisasjonsoppskrift forskjellig. Resultatet av dette vil være at en i praksis får svært mange ulike nyanser og former av den ene og samme ideen. Noen av disse radikale mutasjonene vil også kunne stå for at det oppstår nye arter ved at praksis tilhørende konseptet er totalt forskjellig fra hva ideen måtte være.

2.5.1 Oversettelse

Dersom en ide tar sikte på å løse et spesifikt problem innenfor en spesifikk type bedrift vil det ikke være mange som kan eller vil ta denne oppskriften i bruk. Dette vil således ikke kunne være en organisasjonsoppskrift som vil kunne karakteriseres som en superstandard. Ved å være diffus, upresis og med det ha bred rasjonell appell vil en måtte konkretisere en gitt standard for at denne skal kunne passe i gjeldene kontekst.

Dette kan for en gitt organisasjon skje gjennom ”*en konkretisering, en delvis imitering, en kombinerer eller en omsmelting*” av den gitte superstandard (Røvik 1998).”

For det første må en fortolke og kontekstualisere det gitte konseptet, slik at dette kan kobles til den kontekst som organisasjonen opererer i. Mulighetene i denne konkretiseringsfasen er mange gitt at oppskriften er diffus. Dette vil således kunne føre til at det blir utviklet mange ulike varianter etter at en har bearbeidet den gitte standarden. En superstandard som tonivåmodellen implementeres gjerne sammen med andre konsepter som er like mye standarder i tid som tonivåmodellen i seg selv er det.

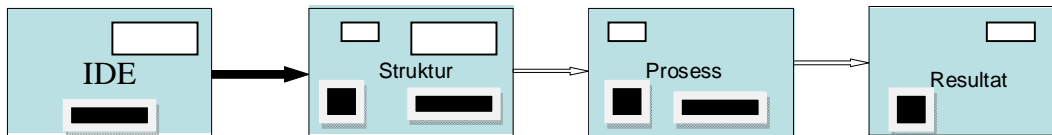
En forbilledlig organisasjonsoppskrift består ofte av flere små eller store delementer. Disse kan være løst sammenkoblet eller så foreligger de uløselig intervenert med hovedideen. Oversettelsen kan således innebære at en bare imiterer eller tar i bruk deler av det gitte forbilledelige organisasjonskonseptet. En delvis imitering kan være uintendert, hvor det er flere som tror at de har adoptert konseptet slik som dette foreligger ut fra vage intensjonsformuleringen. På den andre siden kan denne delvis imiteringen skyldes rasjonelle valg som fører til at en kun velger å iversette en fragmentert del av det gitte konseptet. En rasjonell organisasjon må således vite nøyaktig hva en trenger for å nå det bestemte målet eller å få bukt med det bestemte problemet (Whyte, 1968).

Den neste form for oversetting finner vi ved at en standard blir kombinert sammen med andre standarder. Det vil si at en hekter sammen deler eller hele konseptet med andre rådene standarder. Ved at disse løst knyttes sammen vil en kunne finne indikasjoner på tilstedeværelse av flere konsepter. Den siste, mer radikale form for oversettelse er omsmelting. Her smeltes de ulike konseptene sammen med andre konsepter og blir til helt nye muterte varianter, ugjenkjennelig fra den opprinnelige ideen (Røvik 2007,1998).

2.5.2 Funn, forventning, pragmatisk institusjonalisme

Instrumentell teori og symbolsk teori fanger ikke opp nyanser som en organisasjonsoppskrift etter oversettelse har transformert seg til. Dersom superstandarden skulle vise seg å være et instrument innenfor en del av kommunen, mens den synes å være et symbol innenfor en annen del, vil dette funn peke i retning av at det har skjedd en lokal enhetstilpasning og oversettelse av standarden. Et slikt funn vil peke i retning av oversettelse og pragmatisk institusjonalisme.

En pragmatisk modell



I figuren over foreligger en pragmatisk modell som trenger en videre oppklaring. For det første indikerer modellen at ulike deler av ideen kan bli foretrukket og vektlagt fremfor andre deler. For det andre vil en vektlegging av lokal tilpasning kunne slå ut i ulik struktur gjennom en lokal konkretisering. Neste del i modellen indikerer at det videre vil kunne skje ulike tilpasninger når ideen forsøkes tilkoblet praksis internt i organisasjonen. Dette ved at ideen også her er åpen for tolkning og tilpasning. Denne studien vil se på hvordan dette foreligger for den mer eller mindre selvstendigjorte resultatenehet. Samtidig som modellen over indikerer at oversettelsen kan skje gjennom en rekke ulike faser før dette foreligger som resultat for den respektive enhet. Til dette pragmatiske perspektivet forventer jeg således å finne ulike former og mutasjoner av ideen ut fra hvilke kommunale enhetsområder som en retter fokus på.

3.0 Songdalen kommune

Songdalen kommune slik som vi kjenner den i dag ble dannet i 1964. På dette tidspunkt ble Greipstad, Finsland og en mindre del av Øvrebø slått sammen til det som i dag utgjør Songdalen kommune. Det administrative sentrumet er lokalisert til Nodeland (<http://no.wikipedia.org/wiki/Songdalen>). Kommunen strekker seg over et areal på 215,8 km² og ved inngangen til 2007 var det totale innbyggertallet i kommunen på 5664 personer. Til sammenlikning med andre kommuner vil en kunne karakterisere Songdalen som middels liten kommune (http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1017).

3.1. Hva kjennetegner en kommune?

Tradisjonelt sett har offentlige organisasjoner i stor grad bygget sin virksomhet på en byråkratisk hierarkisk struktur (Weber, 1979). Gjennom hierarkiske posisjoner har organisasjonens aktivitet vært preget av sterk sentralisering av makt, myndighet, kontroll og ansvar. Til denne valgte organisering kan en videre vise til at en kommune er en svært kompleks og sammensatt organisasjon. På vegne av brukerne skal en forvalte og tilrettelegge mange og ulike tjenester. Det distinkte skillet som eksisterer mellom de ulike avdelingene gjør at en kan sette spørsmålstegn ved om disse tilhører en og samme organisasjon. Mennesker jobber i samme kommune og skal forvalte ulike tjenester på vegne av borgerne, de er underlagt den samme overordnede ledelsen og inngår slikt sett også i den samme helhetlige økonomien. Til tross for dette er forskjellen mellom de ulike tjenestene så stor at en nærmeste vil kunne betrakte de selvstendige enhetene eller avdelingene som egne organisasjoner.

3.2 Iversetting av tonivåmodellen for Songdalen

Allerede i 1994 ble det satt ned to utvalg som skulle ta for seg en politisk og administrativ evaluering av den valgte organisering i Songdalen kommune. Hjemlestadsutvalget skulle ta for seg en politisk evaluering og Repstadutvalget skulle ta for seg en administrativ evaluering. Fra begge disse utvalgene ble det lagt frem at endringer ville være formålstjenelig. Gjennom Hjemlestadsutvalget ble det innstilt at en skulle jobbe mot en implementering av en ad hoc komitemodell. Fra Repstadutvalget ble det innstilt at en skulle jobbe mot en implementering av tonivåmodellen. Begge innstillingene ble vedtatt av Kommunestyret i Songdalen i 1994 og 1995, hvor frist for implementering ble satt til henholdsvis 2003 og 2005. Begge ble implementert i 2003.

I denne oppgaven vil jeg som påpekt se på den administrative organiseringen, dette selv om det politiske og administrative er sterkt knyttet sammen. Det kan i den forbindelse nevnes at det har blitt foretatt en evaluering av den politiske organiseringen hvor en etter evaluering fra denne har gått bort fra en ad hoc organisering og over til to permanente etter lignende mønster fra den klassiske hovedutvalgsmodellen. En har på den andre siden valgt å beholde navnet komitemodell.

Fra administrative side startet en i 2003 arbeidet mot en flat struktur hvor en etablerte resultatenheter. Reformeringen har gått og går under navnet ”den administrative grovmodellen”. I innstillingen fra Repstadutvalget ble det sterkt argumentert for at kommunen ville kunne få store økonomiske vinninger ved å endre den administrative strukturen i kommunen. Opprustning av bygningsmasse og nye planlagte kommunal bygg, gjør at fokusering på kostnadseffektivitet må settes i høysetet.

Det blir også slått fast at personalet i 1.linje ikke får utnyttet sitt potensial på grunn av for stor grad av kontroll og detaljstyring ovenfra. Tjenestene blir med det dyrere enn nødvendig heter det i rapporten. En av de store styrkene til etatsmodellen er samordningsfunksjonen som en vil kunne oppnå ved at det er en leder som samordner større deler av den kommunale driften. Det blir slått fast i denne rapporten at den tverrfaglige samordningseffekten bare delvis er nådd i kommunen. (Arkivsaknr: 02/00065 – 83)

3.3 Visjon tilhørende tonivåmodellen for Songdalen

En visjon er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand. En kan så spørre seg hva som var ønsket for Songdalen kommune når de valgte å iverksette tonivåmodellen. Visjonen for denne omstillingsprosessen er formulert slik for Songdalen kommune:

Songdalen kommune vil gjennom en medvirkningsorientert organisasjonsutviklingsprosess tilpasse kommunens driftsutgifter til disponible inntekter for en minsteinntektskommune.

Kommunens tjenesteyting skal konsentreres om kjerneområdene. Songdalen kommune skal være åpen for nye samarbeids- og løsningsmodeller med sterk fokus på kostnadseffektivitet...

Songdalen kommune skal være en organisasjon med forsterket fokus på det tjenesteytende ledd. Dette skal skje gjennom brukerorientering, ansattmedvirkning, helhetlig ledelse og styring, kortere kommandolinjer/flatere struktur, bedre samordning, åpenhet og økt omstillingsevne. Det forutsettes samling av administrasjonen og etablering av offentlig servicekontor i kommunen. Prosessen gjennomføres i tett dialog med de ansattes organisasjoner.

(Arkivsaknr: 06/428-4/K1-031/AAN)

Av de fire først linjene ser en den rasjonelle økonomiske drivkraften bak iverksettingen hvor en skal være åpen for nye innovative organisasjonskonsepter som retter fokus mot effektivitet ut fra kostnadskriterier. I femte linje blir brukeren og ansvarliggjøring av den ansatte satt i fokus ved at det skal være en sterk fokusering på det tjenesteytende ledd. Det er således formulert en klar målsetning som går på kostnadseffektivitet og en vagere som tilsier fokus på det tjenesteytende ledd. Middelene slik som de foreligger av nedfelt visjon er videre svake og diffuse og må videre operasjonaliseres for å få frem hva som ligger i tonivåmodellen.

”Brukerorientering, ansattmedvirkning, helhetlig ledelse og styring, kortere kommandolinjer/flatere struktur, bedre samordning, åpenhet og økt omstillingsevne” fremstår således alle, mer eller mindre som verktøy satt opp i mot de to målsetningene slik som disse foreligger her.

Ser en til andre kommuner som har fattet beslutningen om å implementere tonivåmodellen kan en finne den samme nedfelte visjonen tilhørende dette arbeidet. I flere tilfeller er denne også identisk med hva en finner nedfelt for Songdalen kommune. Dette i seg selv er et interessant funn med tanke på rådene moter og trender. Visjonen sier på den andre siden lite om hvordan standarden har blitt oversatt og konkretisert for ikke å snakke om hvordan iverksettingen og utfallet av dette har blitt.

3.4 Mål tilhørende tonivåmodellen for Songdalen kommune

Mål fremkommer som en ytterligere spesifisering av organisasjonens visjon. Konkrete målsetninger er således svært essensielt for å kunne styre organisasjonen mot visjonen som en har forespeilt seg. Under er målsetninger tilhørende modellen gjengitt slik som disse fremkommer av saksdokumenter omkring valgt struktur. Av disse ser en at det er et mål hvor brukeren settes i fokus. Det er to mål som peker til økonomi og kostnadseffektivitet. Det er et mål som tilsier fokusering på den lærende organisasjon. Samtidig som det er et punkt som går på at dette skal sørge for at kommunen fremstår som er mer attraktiv arbeidsgiver. Ytterligere er det to mål som ikke tilfaller denne studien da disse omhandler et bedre handlingsrom for politikerne.

- *Videreutvikle en kommune med stort fokus på måleffektivitet der brukerne settes i fokus.*
- *Videreutvikle en kostnadseffektiv kommune.*
- *Videreutvikle en kommune med langsiktig økonomisk balanse, og som har handlingsrom for politiske prioriteringer.*
- *Videreutvikle en omstillingsdyktig, lærende og fleksibel organisasjon.*
- *Sørge for at Songdalen kommune framstår som en attraktiv arbeidsgiver med motiverte og myndiggjorte medarbeidere og ledere.*
- *Søke å utforme en organisasjon som legger til rette for lokalpolitisk styring og innsyn, og som sikrer kommunens overordnede målsetting om mer offentlighet.*

(Rådmannens stab 06/428-4/K1-031/AAN)

3.5 Midler tilhørende tonivåmodellen

En visjon er slik som vi også har sett over beskrivelser av en ønsket fremtidig tilstand som i sin natur er diffus og uklar. Slik som en har sett tilhørende det instrumentelle perspektivet, vil det være nødvendig for en organisasjon å spesifisere disse målsetningene. Tilhørende de utvalgte dokumentene foreligger dette først som mål i forhold til modellen. Deretter finner en ulike midler satt opp mot disse målene. En kan således spørre seg om disse er ytterligere spesifisert og om de tydeliggjør modellen slik de foreligger som ulike offentlige saksdokumenter. Videre; kommer det frem hvordan Songdalen har oversatt tonivåmodellen i disse dokumentene?

Midlene i tilknytning til tonivåmodellen blir lagt frem i tre ulike kategorier. Dette er prinsipper for organisering, prinsipper for ledelse og prinsipper for styring. Etter en gjennomgang av ulike dokumenter tilhørende tonivåmodellen går visjon, mål og midler i forhold til modellen for Songdalen igjen. Under er således midlene gjengitt slik som disse foreligger i flere saksdokumenter.

3.5.1 Organiseringsprinsipper

- *Færrest mulig ledd mellom rådmann og tjenesteenhet.*
- *Virksomhetsstyring basert på balansert målstyring (rammer, mål, verdier, prosess, dialog, resultatmåling, humankapital.)*
- *Positivt menneskesyn – tillit og ansvar til medarbeiderne.*
- *Optimal bruk av IKT.*
- *Optimal frihet og ansvar til ledere og medarbeidere i tjenesteenhetene.*

(Arkivsaknr: 02/00065 – 83)

3.5.2 Ledelsesprinsipper

- *Lederen har totalansvar for tjenesteenheten og resultatene.*
- *Beslutninger tas nærmest mulig bruker.*
- *Den strategiske ledelsesfunksjonen skal styrkes.*
- *Det inngås lederavtale mellom lederen av enhetene og rådmann, hvor mål og resultatkrav er avtalt, og som brukes til oppfølging, resultatvurdering og fastsetting av resultatavhengig lønn.*
- *Det er innført belønningssystemer (incentiver) for grader av måloppnåelse.*
- *Serviceavtaler/- erklæringer er innført mellom kommunen og brukere/innbyggere.*
- *Brukerundersøkelser brukes systematisk for å evaluere servicenivå, kvalitet og ytelse i tjenesteproduksjonen.*
- *Leder og medarbeidere er selv ansvarlige for å skaffe seg den informasjon de trenger for å løse oppgavene sine.*
- *Leder planlegger selv hvordan overordnede mål skal nås.*
- *Leder og den enkelte medarbeider er ansvarlige for å nå de resultater/mål som er avtalt med overordnede.*
- *Leder har innen gitte rammer frihet til å omdisponere ressurser for å nå målene.*

- *IKT står til disposisjon, - Leder og medarbeidere må selv søke nødvendig informasjon og bruke systemer og informasjon i målrettet arbeid.*

(Arkivsaksnr: 02/00065 – 83)

3.5.3 Styringsprinsipper

- *Virksomhetsstyringen skal bygge på rammer, mål, verdier og resultater.*
- *Årshjul skal brukes som planleggingsmodell. Det bet betyr bl.a at årsmeldingen for foregående år er utgangspunkt for planleggingen. Denne følges opp med dialogseminar, brukerundersøkelser m.v.*
- *Enhetens tildelte økonomiske ramme endres ikke i løpet av budsjettåret. Enheten skal kunne stole på hvilke ressurser som den disponerer for hele året.*
- *Innenfor "tildelte" økonomiske ramme planlegger enheten selv disponering og prioritering – i det hele tatt hvordan målene skal nås.*
- *"Overskudd" (mindreforbruk) ved årets slutt beholdes i enheten innen visse grenser og overføres til neste år, forutsatt at de avtalte mål er nådd. Tilsvarende må "underskudd" innen visse grenser – dekkes opp på kommende budsjetter.*
- *Netto driftsresultat bør være slik at kommunen kan møte uforutsette svingninger i økonomien*

(Arkivsaksnr: 02/00065 – 83)

3.6 Hva kjennetegner tonivåmodellen?

Når en ser til oversettelsen av tonivåmodellen slik denne går frem av visjon, mål og midler vil dette i seg selv være med på å tåkelegge fremfor å oppklare hva som faktisk kjennetegner denne standarden. En av årsakene til dette er at ulike mindre viktige elementer er sidestilt med modellens kjerne. En har således et behov for å oppklare hva som er de mest essensielle kjennetegn i forhold til modellen.

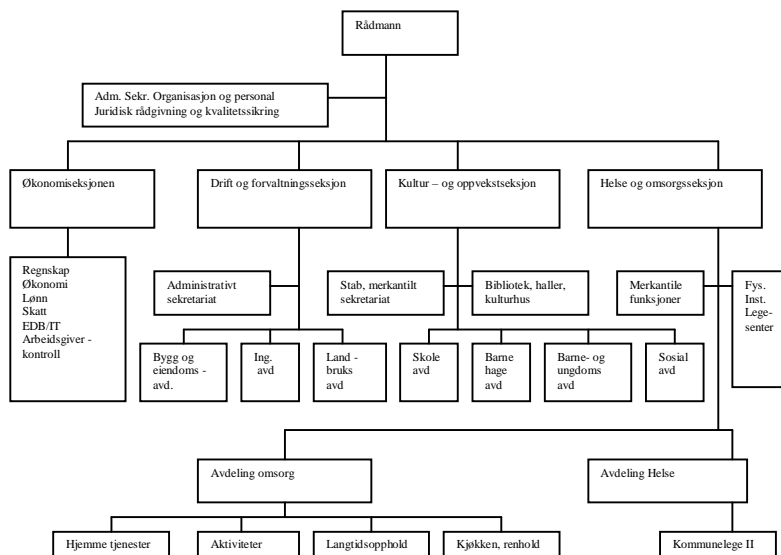
Omorganiseringen er først og fremst en strukturell endring. Denne strukturelle endring kjennetegnes av oppdeling, fristilling og utflating (Torsteinsen, 2004). Middelet til dette omstillingsarbeidet er så etableringen av en flat og selvstendig enhetsstruktur med kortere kommandolinjer. Dette vil redusere de administrative kostnadene, og en vil videre få en sterk fokusering på det tjenesteytende ledd slik dette også går frem av nedfelt visjon.

Det er mange målsetninger tonivåmodellen tar sikte på å løse slik denne superstandarden foreligger som et instrument. Den flate strukturen og etablering av selvstendige enheter er i seg selv en reengineering standard som tar sikte på å slanke og effektivisere virksomheten (Røvik, 1998). Standarden blir på den andre siden smeltet sammen med eller satt i en kombinasjon med en rekke andre ulike konsepter. Disse konseptene eller standardene er i seg selv like mye trender i tiden som hva tonivåmodellen selv måtte være det. I Songdalen har disse verktøyene blitt lagt frem som prinsipper for ledelse, prinsipper for organisering og prinsipper for styring. Flere av konseptene er i seg selv en standard som kan iverettes uten at enhetene blir selvstendigjort. Selvstendigjøring kan på den andre siden ikke gjøres uten at flere av disse konseptene installeres. Den flate strukturen fordrer eksempelvis at en har gode systemer for innrapportering. Det sies heller ikke hvilket innrapporteringssystem som vil egne seg best. Flere av prinsippene er således viktige tilhørende ledelse og styring av den nye valgte strukturen, men de må sees på som støtte og ikke som elementer tilhørende kjerne av ideen.

3.7.1 Organisasjonsstruktur 2001

Dersom vi ser på den klassiske etatsmodellen som de fleste kommunene var organisert etter på nittitallet, så var rådmannen på toppen. Tilknyttet hans embete stod hans stab. Under han stod etats- eller seksjonssjefene som ledet hver sin etat eller seksjon. Slik vi finner dette igjen i Songdalen kommune så var det etablert fire ulike seksjoner. Dette fremgår av figuren under. Dette var seksjonen for helse og omsorg, seksjonen for kultur og oppvekst, seksjonen for drift og forvaltning i tillegg til en egen seksjon for økonomi. En finner til en viss grad de samme sektorene, gjerne kalt etater i andre kommuner som var organiserte etter etatsmodellen.

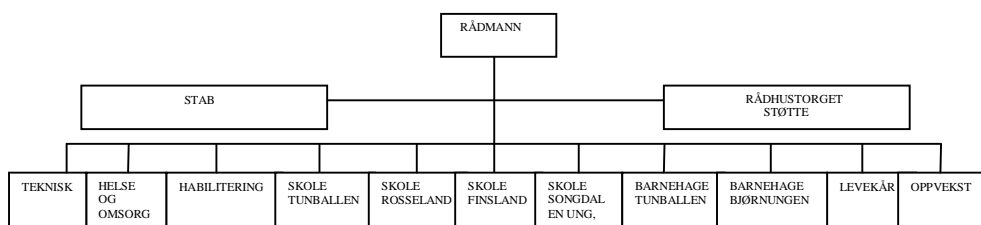
Dersom vi ser nærmere på en bestemt seksjon slik som kultur og oppvekst, så hadde denne før 2003 tre hierarkiske nivå før en kom ned til fire tjenesteytende barnehager. De fire styrerne for de fire barnehagene forholdt seg til sin nærmeste overordnede sjef i hierarkiet som i dette tilfellet var barnehagesjefen. Barnehagesjefen forholdt seg videre til kultur og oppvekstsjefen som igjen var underordnet og rapporterte direkte til rådmannen på veggen av hele seksjonen.



Figur : Olsenuutvalget, s 7, arkiv kode 034, 01.04.2003.

3.7.2 Organisasjonsstruktur 2008

En organisering etter tonivåmodellen innebærer en ansvarliggjøing og selvstendigjøring av den enkelte tjenesteytende avdeling. Ved å føre videre eksempelet over vil dette for en barnehage innbære at denne rapporterer og forholder seg direkte til rådmannen. Ved å overføre det faglige ansvaret sammen med ansvar for personal og økonomi vil en videre kunne kutte seksjonssjef og barnehagesjef som vi allerede har sett. Ved dette vil en få en struktur med to nivå. Ett overordnet ledernivå hvor fremdeles rådmannen sitter som patron og et utøvende selvstyrt tjenestenivå. Under foreligger de ulike enhetene slik som de kommer frem av det nåværende organisasjonskartet til Songdalen kommune.



Modellen over får godt frem den flate strukturen og er en bearbeidelse av den som foreligger på kommunens hjemmeside (Se vedlegg 1). I den opprinnelige versjonen er samtlige enheter visualisert i to horisontale kolonner, hvor også stab og rådhusstøtten fremgår som selvstendige

enheter. Tilhørende staben kan det sies at denne er tett knyttet opp mot rådmannen og må sees på som en del av dette overordnede ledernivået. I staben er det en assisterende rådmann, en økonomisjef, og en personal og organisasjonssjef. En finner også en barnehagerådgiver og en skolefaglig rådgiver i tilknytning til rådmannens stab. I Songdalen kommune er begge disse funksjonene halve stillinger.

Rådmannen og hans stab har det overordnede ansvaret for kommunen, samtidig som de skal følge opp og yte støtte til de ulike enhetene etter behov. Slik som påpekt går også rådhuset frem som en selvstendig enhet i det opprinnelig organisasjonskartet. I modellen over er dette lagt frem som en intern støtteenhet for de andre enhetene på lik linje med rådmannens stab. Etter at tonivåmodellen ble introdusert i Songdalen kommunen i 2003 ble merkantile funksjoner tilknyttet de ulike seksjonene overført til denne enheten. Fremfor å yte støtte til en seksjon var og er tanken at de merkantile stabsressursene skal tjene ulike kommunale enheter fremfor å være underlagt en. Etter forespørsel skal disse ressursene således bistå de andre selvstendige enhetene. Rådhuset skal videre ta imot henvendelser og være et serviceytende knutepunkt mellom brukeren og de ulike enhetene.

3.7.3 Sammenligning av organisasjonskart

Dersom en sammenligner organisasjonskartet slik dette foreligger før og etter at tonivåmodellen ble adoptert i Songdalen i 2003, vil en kunne si det foreligger store endringer i den kommunale strukturen. I 2003 var det etablert tre seksjoner og en rekke andre underavdelinger. Av organisasjonskartet anno 2008 ser en videre at dette er erstattet med 11 selvstendige enheter. Organisasjonskartet viser at mellomlederen er borte samtidig som en får frem at den nå selvstendiggjorte enheten forholder seg direkte til rådmannen og han sin stab. Dersom en ser til organisasjonskartet slik det foreligger i 2003 er de ulike underavdelingene godt illustrert. Dersom en ser til organisasjonskartet for 2008 går det ikke frem at det er ulike underavdelinger tilhørende enhetene. Disse går i hvert fall ikke eksplisitt frem av modellen. Gjennom de illustrasjoner som er gitt synes det således ikke å være mellomledere, det synes å være etablert en flat to nivå struktur med ett operativt tjenestenivå og ett overordnet ledelsesnivå. Ved første øyeblikk er det således mye som tyder på at tonivåstrukturen har koblet seg til Songdalen kommune.

4.0 Metode

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av en rekke dokumenter hentet fra kommunens arkiv. Dette er utredninger og saksdokumenter i forhold til tonivåmodellen og Songdalen kommune. Jeg har selekterte deler av disse for å se på hvordan Songdalen har oversatt og konkretisert denne standarden slik som dette foreligger på papiret. Denne dokumentanalysen foreligger i delen over. Gitt min problemstilling har en videre sett seg nødt til å samle inn data selv som kan spesifiserer hvordan standarden har blitt oversatt på det operative nivået. Valg av metode i forhold til problemstillingen foreligger under.

4.1 Valg av case kommune

I sin først fase var denne masteroppgaven tenkt å være en evaluering av tonivå modellen av og for Songdalen kommune, samtidig som dette skulle tjene som besvarelse på min masteroppgave. Valg av case kommunen falt med det på plass av seg selv. Til dette kan det sies at det ble informert om min studie og mitt arbeid i ledersamlinger, hvor enhetsledere ble oppfordret til å stille opp i denne evalueringen. Jeg vil således rette en stor takk for innpass, kontakt og tilrettelegging tilhørende denne studien. Evalueringen var ment å fange opp svakheter og sterke side tilhørende ny struktur. Etter de første samtalene var det på den andre siden et ønske om at en fikk dette frem i et bredt holistisk organisasjonsperspektiv, hvor en blant annet ønsket å se på administrativ organisasjonsstruktur i forhold til politikerne, enhetsledere, tjenesteytende ansatte, andre kommuner etc. For min del ble det nødvendig å foreta et utvalg som berørte en liten del av hva en ønsket å få frem i denne evalueringen. Etter hvert i dette arbeidet ble det satt i verk en annen evaluering av kommunens struktur i et bredere organisasjonsperspektiv og min oppgave framkoble seg med det evalueringens form. Tilhørende evalueringen som ble iverksatt fra kommunens side ble data innhentet fra denne studien sendt over til vedkommende som skulle forta seg denne evaluering.

4.2 Informanter

I innsamlingen av data var jeg først i kontakt med rådmann og assisterende rådmann. Møtet fant sted på rådhuset. Etter at samtlige hadde presentert seg selv ble det gitt meg en generell informering om kommunen, både med tanke på historie og kommende kommunale prosjekter. Det ble deretter gitt meg informasjon om valgt administrativ organisering.

Jeg hadde ytterligere et ønske om å finne frem til personer som stod sentralt i utvalget bak adopteringen av den nye administrative grovmodellen i Songdalen. Det ble informert om at det var flere av disse som hadde gått av eller sluttet, likevel ble det funnet frem til to personer som hadde vært delaktige i dette utvalget og som fremdeles jobbet i kommunen.

Samtlige i denne prefasen har status som informanter. Gjennom disse møtene kom det frem informasjon som var med på å avgjøre mitt fokus for denne oppgaven. For det første kom det frem ulike faktorer som bidro til at en valgte å implementere tonivåmodellen. For det andre kom det frem status for tonivåmodellen, dette med tanke positive sider så vel som problemområder denne adopteringen har stått for. Informasjon som ble gitt meg av mine informanter er jeg således takknemlig for. Dette dannet også grunnlag for utvalg av respondenter og fokus for denne oppgaven. Spørsmålet som en så stilte seg var; hvordan kan en på best måte kunne fange opp hva som har skjedd med ideen etter at den har blitt adoptert til Songdalen kommune? Hvor får standarden sitt største nedslagsfelt etter at denne superstandarden treffer kommunen? Dette gitt at denne får realisere sin form etter det instrumentelle perspektivet.

4.3 Valg av respondenter

Kjerneelementet som denne reformideen består av er at det er en positiv korrelasjon mellom prestasjoner og økt operativ frihet (Torsteinsen, 2006). Når en bryter ned hierarkiet, vil det også være en nødvendig forutsetning at en ansvarliggjør de underliggende selvstendige tjenesteytende enhetene. Det mest sentrale leddet tilhørende denne avsvareliggjøringen vil således tilfalle enhetslederne. Ansvar for økonomi, personal og organisasjon vil synliggjøres på et enhetsledernivå dersom ideen har blitt tilkople og etablert seg som gjeldene praksis. Dette leddet vil være helt avgjørende for å kunne evaluere eller finne frem til hva som har skjedd med ideen etter at denne har blitt adoptert i kommunen. En videre delegasjon vil igjen være avhengig av den enkelte enhetsleder vilje omkring dette.

Delvis ut fra andre studier omkring tonivåmodellen (Torsteinsen, 2006) og delvis ut fra informasjon fra mine informanter så jeg det som et naturlig valg å rette mitt fokus tilhørende denne studien på enhetsledernivået. Det kan således kritisk bemerkes at en kun vil fange opp den opplevelse og konkretisering av ideen slik denne fremstår for den enkelte enhetsleder. En vil dermed ikke få frem og fange opp relasjonen mellom rådmann og den selvstendigjorte

enheten. Det samme gjelder for relasjonen mellom enhetene og politikerne. En får heller ikke frem hva som er gjort av delegasjon og bemyndiggjøring nedover i rekkene, dersom dette skulle foreligge. Fokuset for denne studien vil således være å se isolert på forhold omkring autonomi, trivsel, brukerne, ressursbruk etc. slik som dette kommer frem og blir opplevd for den enkelte enhetsleder.

4.4 Valg av intervju

Ved å ha lokalisert at det fremste nedslagsfeltet for reformideen vil tilfalle enhetslederne og stadfestet at antall enhetsleder i Songdalen ikke bestod av mer enn 12 personer, fremstod den kvalitative datainnsamlingsmetode som et naturlig valg. Dersom antallet enhetsledere hadde vært det dobbelte vil diskusjonen på den andre siden være en helt annen, hvor en mest sannsynlig ville måtte gått bort fra den kvalitative metoden på grunn av omfang. Intervjuet gir i seg selv gir unike muligheter til å fange opp relevante forhold som hadde gått tapt dersom en hadde benyttet seg av et spørreskjema (Holme, 1996, Jacobsen, 2002).

I forkant av et intervju er det en rekke ulike forhold som en må ta stilling til. Hva er det så en må tenke på i denne prosessen for å få frem de fordelaktige sidene tilhørende intervjuet? For det første vil en godt utarbeidet intervjuguide være en stor fordel og en nødvendighet. Unntak for dette er dersom intervjuet med hensikt skal være eksplorerende og åpent. Intervjuguiden er et viktig verktøy for å få belyst de sidene som en ønsker å få frem ved å gi retningslinjer både til intervjuer og respondent. Det vil videre være av essensiell betydning at en evner å stille gode oppfølgingsspørsmål og styrer samtalen mot de forholdene som en ønsker å få frem. En skal på den andre siden være litt forsiktig med å styre samtalen for mye, dette både med tanke på relasjon til respondent og med tanke på informasjon som en løs uformell samtale vil kunne gi. En god relasjon til den som en intervjuer er en forutsetning for et godt intervju. Er det formelt og anstrengt, eller er det en uformell og ledig relasjon mellom de involverte parter? Det er viktig å gjøre seg slike refleksjoner i forkant av intervjuet og det vil kunne gi utslag i de svar som en får ved at det alltid vil være en forsker effekt tilhørende dette. Det kan på den andre siden være en hemsko dersom en fokuserer for mye på disse forholdene. En fare kan være at man kan tenke for mye på å ha en løs og ledig tone slik at det i seg selv skaper en for kunstig og spent atmosfære, samtidig som en kan miste fokus med hva som er målet med intervjuet.

4.5 Intervjuguide

I intervjuguiden vil jeg gjøre meg bruk av prinsipper for ledelse, styring og kontroll slik som disse er utformet i saksdokumenter omkring etableringen av resultatenheter. I sammenheng med disse er autonomi innenfor økonomi, personal og organisasjon viktige kjennetegn. Motivasjon og brukerpreferanser vil videre bli fokusert på. Dette i tråd med ideen slik som det går frem av det instrumentelle perspektivet. Fravær og/eller tilstedeværelse av disse indikatorene vil i denne oppgaven tjene som variabler for en vellykket implementering i tråd med ideens rasjonalitet.

4.6 Intervjuene

Intensjonen bak intervjuene var å finne frem til hvordan superstandarden har blitt oversatt på det operative tjenesteytende nivået. Det ble informert om min studie på et enhetsledermøte hvor jeg selv var tilstedeværende. Rådmann bad alle om å stille opp i forhold til dette arbeidet. Før og etter dette møtet gikk jeg rundt til den enkelte enhetsleder for å finne frem til et passende tidspunkt for intervju. De som jeg ikke klarte å avtale et tidspunkt med her ble kontaktet i direkte etterkant av møte. Det var enkelt å avtale tidspunkt for intervju med enhetslederne.

Det er 12 enhetsledere i kommunen og jeg fikk etter hvert avtalt tid med 11 av disse innenfor et tidsintervall på to uker. Enheten som det ikke ble avtalt intervju med var rådhuset. Ekskludering ble først og fremst gjort med tanke på at enhetens oppgaver er av en støttende karakter for de ellers selvstendige enhetene.

Enhetslederne fant selv frem til tidspunkt og lokaler som var passende for intervjuene. Av de 11 respondentene var det kun et intervju som ble holdt på rådhuset. De andre intervjuene ble holdt i lokaler tilhørende enheten. Ni av intervjuene ble holdt på enhetsleders kontor og to intervju ble holdt på et annet grupperom i enheten. Omgivelsene til intervjuene skulle således peke i retning av at respondent kunne føle seg trygg (Holme, 1996, Jacobsen, 2002).

I oppstarten av intervjuet ble det gitt litt informasjon omkring hvem jeg er, eller i hvert fall hvem jeg ønsker å fremstå som dersom en skal være i overkant symbolsk av seg. Det ble også bedt enhetsleder om å si litt om seg selv. Det ble dernest gitt litt informasjon omkring intervjuet. Til dette ble det sagt at informasjonen i første rekke skulle tjene som en

masterbesvarelse, samtidig som noe av innsamlet data kunne tjene som et ledd i den kommende organisasjonsevalueringen. Det var viktig for meg å få frem at jeg ikke jobbet for rådmannen og hans sin stab, slik at en i større grad ville kunne få oppriktige svar i forhold opplevelsen og oversettelsen av modellen. Når intervjuet ble oversendt til en annen person som skulle ta for seg den helhetlige evalueringen av modellen ble dette forholdet opplyst om.

Avklaring i forhold til anonymitet ble videre langt frem for mine respondenter, hvor det ble påpekt at dette i praksis vanskelig ville la seg gjennomføre som følge av kommunens størrelse og en enhetlig behandling av intervjuene. Dette synes ikke å ha hatt betydning for de svar som er gitt fra mine respondenter.

Intervjuene ble tatt opp og transkribert og har vært ”offer for” inngående studier. Dette for i best mulig grad å kunne ivareta reliabilitet og validitet i forhold til det som har blitt sagt, samtidig som min vektlegging stemmer med den helhet som kommer frem i intervjuene. Det har ikke vært eksterne som har kvalitetssikret dette arbeidet (Hellevik, 2002).

Intervjuene ble foretatt på vårparten 2008. Det er flere forhold som en vet har forandret seg i Songdalen kommune siden da. Studien tar således sikte på å få frem hvordan Songdalen har oversatt tonivåmodellen på det administrative tjenesteytende nivå på det tidspunktet intervjuene ble foretatt.

5.0 Analyse

Til intervjuene har jeg først valgt å beskrive de ulike enhetene som er til behandling. Noen av disse vil bli behandlet under ett da eksempelvis svar som en rektor gir med tanke på denne nye rollen i stor grad er representativ for en annen rektor. Hvor det råder ulike oppfatninger i tilknytning til opplevelsen som enhetsleder har jeg også forsøkt å få dette frem. Jeg har videre forsøkt å analysere intervjuene i tre ulike kategorier. For det første vil det foreligge intenderte endringer. Dette er endringer som er i tråd med intensjonene slik som disse går frem av det instrumentelle perspektivet. Den andre kategorien er uintenderte endringer. Dette er endringer som har oppstått i kjølvannet av adopteringen av tonivåmodellen i 2003 som det ikke er gjort rede for i tilknytning til intensjoner. Til en viss grad kan dette sees på som dysfunksjoner, samtidig som en i denne kategorien åpner for andre sentrale aspekt tilhørende intervjuet med enhetsleder. For det tredje er det en kategori som tilsier at det ikke har forekommet endringer. Samtlige av disse kategoriene vil ikke følge til hvert enkelte intervju. Dette ved at opplevelsen vil kunne variere ut fra de ulike tjenesteområdene i kommunen.

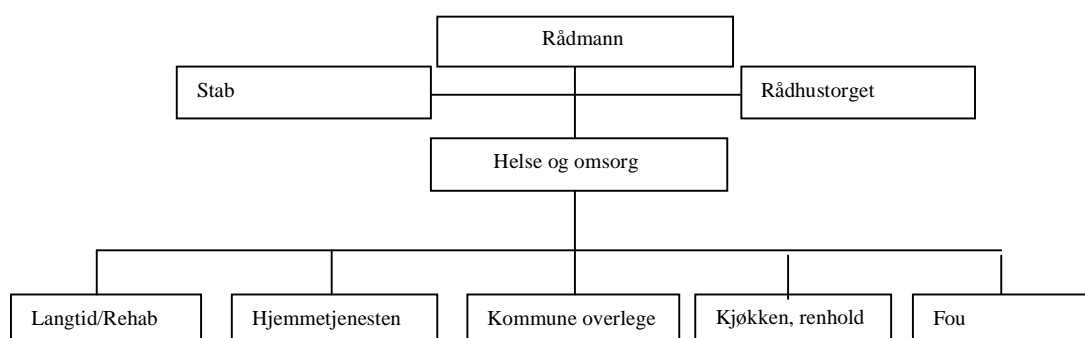
5.1 Helse, omsorg og habilitering

I denne analysen vil jeg behandle habilitering og helse- og omsorgsenheten under ett. Til tross for at det har forekommet en oppsplitting av den tidligere seksjonen, så foreligger det et nært symbiotisk samarbeid mellom de to enhetene.

5.1.2 Struktur

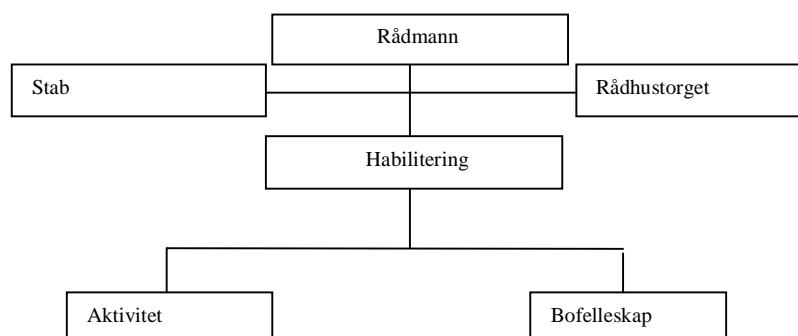
Helse og omsorg er en stor enhet med ca 140 ansatte og ca 200 brukere. Enhet for helse og omsorg innehar fem ulike underavdelinger. Dette er etter at habilitering har blitt skilt ut, samtidig som en nylig har slått sammen langtidsavdelingen med rehabiliteringen. Dette foreligger også av modell under. Av de underliggende avdelingene er hjemmetjenesten den største hvor enhetsleder estimerer at ca 70 personer arbeider her. Til denne strukturen blir det påpekt av enhetsleder at: *”Jeg har ansvar for helse og omsorgstjenestene og det er et ganske stort felt så der har vi egne avdelingsledere som følger opp sine områder, det har vært nødvendig, det hadde vært et for stort område for meg å styre direkte.”* Det blir videre sagt at: *”innenfor det ansvarsområde som jeg har så trenger vi flere ledd enn to”*(Helse og omsorg).

Struktur Helse og omsorg



Habilitering er en mindre enhet hvor enhetsleder estimerer at det er ca 50 ansatte. Under enhetsleder har det tidligere vært tre ulike avdelingsledere. På det tidspunktet da intervjuet ble holdt hadde de slått sammen slik at det nå foreligger to underliggende avdelinger under enhetsleders ansvar.

Struktur Habilitering.



Innenfor tidligere seksjon for helse og omsorg har det funnet sted en strukturell endring, dersom en ser til organisasjonskartet. Seksjonen ble splittet opp i to enheter. Den ene går fremdeles under navnet helse og omsorg og den andre har tatt navnet habilitering. Etter omleggingen ble også psykisk helse trukket ut av helse og omsorgsenheten og innlemmet i en annen enhet, enhet for levekår.

5.1.3 Uintenderte konsekvenser

Innledningsvis har en konstatert at det eksisterer et svært nært samarbeid mellom de to enhetene. Med dette i tankene vil det være naturlig å spørre seg om det i hele tatt har funnet sted endringer. *”Tidligere så var dette en enhet og vi har de samme kontorfasiliteter og vi har fortsatt på avdelingsledernivå et etablert samarbeid hvor vi møtes en gang i uken på tvers av helse og omsorg og habilitering... Vi har på en måte ikke gjort de endringene, vi har ikke skilt avdelingslederne ut i et eget avdelingsledermøte, men vi har felles møter en gang i uken og dette har vi også vært åpne på ovenfor rådmannen og han har ingen negative kommentarer til at vi har valgt å organisere oss slik”* (Habilitering).

Til tross for at det har skjedd en oppsplitting når en ser til organisasjonskartet vedvarer det nære samarbeidet mellom de to selvstendige enhetene. Etter omleggingen i 2003 ble stedfortreder og assisterende leder for helse og omsorg leder for den nye habiliteringsenheten. For uten det tette og nære samarbeidet som disse to enhetene har, så foreligger det et tett og nært samarbeid på enhetsleder nivå. Etter omleggingen ble det også utarbeidet en intern lederavtale mellom de to enhetslederne. Denne hadde sitt utgangspunkt i to forhold. For det første er det en stor forskjell mellom de to enhetene. Dette med tanke på størrelsen, på tjenesteproduksjon og på ansvarsområde. For det andre er det en hel del reisevirksomhet tilhørende stillingen som enhetsleder for helse og omsorg. Enhetsleder for helse og omsorg påpeker: *”vi fikk til en egen avtale, så (fikk han) som da hadde vært stedfortreder men som nå ble kollega på lik linje skulle også bistå meg med oppgaver som jeg ikke klarte å følge opp på grunn av den skjeve fordelingen”* (Helse og omsorg). Av enhetsleder for habilitering blir det sagt: *” Vi gjorde da en avtale hvor jeg skulle inn å avlaste på noen områder, og det har jo vi videreført hele veien så stillingen min går jo til administrasjon, til tjenesteproduksjon og det går til å følge opp en rekke avtaler som i grunnen går utenfor habilitering sitt område”* (Habilitering).

For helse og omsorg synes det å ha vært en sterk motstandskamp mot omorganiseringen. Det blir på den andre siden slått fast av leder for helse og omsorg at omorganiseringen er merkbar på flere plan. For denne tidligere seksjonen har dette i sterkere grad latt seg identifisere som uintenderte endringer ved at det ikke foreligger en rasjonell begrunnelse for endringen. *”Jeg har merket en endring etter omorganiseringen, på flere plan, omorganiseringen ble gjort til tross for at ledere, tillitsvalgt og verneombud ikke var for løsningen, så det var noe*

som ble opplevd som tredd over hodet på oss, og som var uheldig på mange måter” (Helse og omsorg).

Det ble videre spurt enhetsleder for helse og omsorg om hun hadde noen tanker om hvorfor det ble splittet opp. Ble det gitt deg noen begrunnelse for omorganiseringen slik den denne traff den tideligere seksjonen din?

”Vi slet med å få noen begrunnelser som vi skjønte, men det var noe med at det skulle være små enheter og vi var den desidert største og det skulle være små uansett og da lette en etter en måte som en kunne dele opp på, og da ble det den løsningen som det ble for det var vanskelig å finne en god måte å dele opp på. Så det var dette med at en skulle være små, og kjepphestene ble såpass stor at en ikke så de faglige argumentene i situasjonene. For det er litt spesielt når en er såpass samstemte på at hva som er lurt å gjøre mellom de ulike rollene i systemet og at dette allikevel ikke blir tatt hensyn til” (Helse og omsorg).

Slik som jeg innledningsvis også påpekte, så har det likevel skjedd endringer. Dette blir også slått fast av enhetsleder for helse og omsorg som sier at omorganiseringen har blitt merket på flere plan. Hvordan har en så merket disse endringene?

Ved en strukturell utflating og etablering av selvstendige resultatenheter er rådmannen og hans stab avhengige av innrapportering fra hver enkeltstående enhet for å kunne ivareta den helhetlige ledelsen av kommunen. Ved en formell oppsplitting av seksjonen for helse og omsorg har det resultert i stor grad av dobbelt arbeid. Samarbeidet mellom enhetene står som påpekt svært sterkt og en kan nærmest stille spørsmål om det har skjedd en endring. Til tross for dette så må en rapportere inn resultatene som to selvstendig enheter: *”Rådmannen han skal jo ha sine rapporter regelmessig inn, så innenfor vårt system så er det to personer som gjør de samme grepene, mens det før var en person som gjorde det. Så en bruker en del tid på å gjøre disse rapporteringene som skal gjøres regelmessig, så her er det jo snakk om at det blir dobbelt arbeid” (Habilitering).*

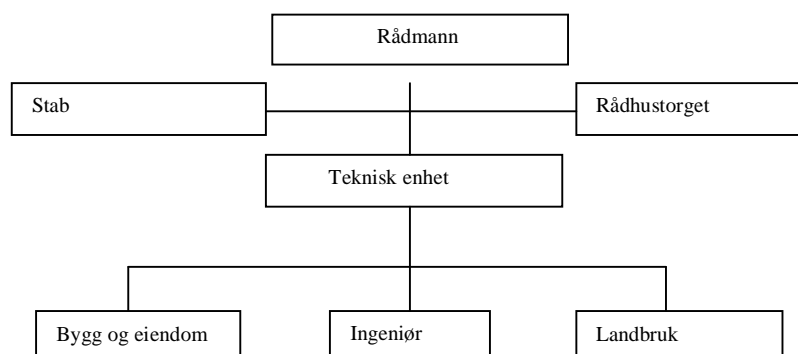
En finner også igjen det samme forholdet fra enhetsleder for helse og omsorg. Dette kom frem i tilknytning til positive og negative effekter tilhørende etableringen av tonivåmodellen. *”Jeg mener at det har vært negativt. Vi opplever en del dobbeltarbeid, for vi formelt ikke får lov til å jobbe så tett sammen som vi ønsker mellom habilitering og helse og omsorg. Så blir det egen årsmelding, det blir hver sine rapporter, hvor vi før hadde en, så det har medført*

dobbelt arbeid på noen områder. Og det hadde blitt enda mer dobbelt arbeid dersom vi ikke hadde vært litt ulydige”(Helse og omsorg).

5.2 Teknisk enhet

I dag består teknisk enhet av tre underliggende avdelinger. Dette er avdeling for bygg og eiendom, avdeling for landbruk og en ingeniøravdeling. Til sammen består enheten av ca 25 årsverk. Leder for enheten ble ansatt i kommunen i 1999, den gang i stillingen som drift og forvaltningssjef.

Struktur Teknisk enhet.



5.2.1 Ingen endringer

Innledningsvis til dette intervjuet ble det påpekt at situasjonen for tekniske enhet utgjør et spesielt tilfelle da det ikke har blitt foretatt endringer av enheten etter at tonivåmodellen ble tatt i bruk i 2003. Av enhetsleder blir det sagt: ”*Nå er det litt spesielt for teknisk, for teknisk var jo tidligere en seksjon, en avdeling, som også lå under rådmannen, så (med tanke på) denne tonivå modellen som det nå er i Songdalen så er det ikke noen stor forskjell for teknisk*” (Enhetsleder teknisk). Det blir videre presisert at: ”*I stedet for å hete tidligere drift og forvaltnings seksjon så heter det nå teknisk enhet.*”. For enhetslederen så vel som for enheten har endringen bestått i at en har endret navnet. Det har således ikke skjedd noen endringer i det hele tatt for enheten med tanke på ansvarliggjøring av underliggende enheter innenfor denne tidligere seksjonen. Til dette blir det sagt at: ”*Slik sett så ble det jo vurdert i den organisasjonsgjennomgangen i 2002/2003 om en kanskje skulle splitte opp teknisk, og la det være en, to, tre avdelinger under rådmannen. Men i den sammenhengen så var vi for små.*”

Et nærliggende spørsmål til dette er således om de tre underliggende avdelingen har merket endringer med tanke på adopteringen av tonivåmodellen. Tilhørende autonomi sier enhetslederen at det er delegert fullmakter til de underliggende avdelingene innenfor personal og økonomi. Innenfor økonomi kommer det blant annet frem at det er den enkelte avdelingsleder som har ansvaret for budsjettoppfølging. Dette blir videre rapportert til respondent som er leder av enheten som igjen rapporterer dette til rådmannen. Innenfor personal blir det sagt at det er den enkelte avdelingsleder som har personalansvaret for de som jobber innenfor avdelingen. ”Så det er delegert ned så langt som det går an å få (det) ovenfor meg, jeg har personalansvar til det daglige opp mot avdelingslederen pluss han som er arbeidsleder for driftsoperatørene (vaktmestrene)” Det ble således spurt enhetsleder om dette kan sees i forlengelsen av de organisasjonsendringene som ble foretatt i 2003. Har det blitt gitt underliggende avdelingsledere større friheter etter at tonivåmodellen ble tatt i bruk? Til dette svarer enhetsleder: ”Nei, det har vært tidligere også, det ble vel når jeg kom her i 1999, så i forhold til den som var drifts og forvaltningssjef den gangen så endret vi på det.”

5.2.2 Uintenderte konsekvenser

Dersom en ser på teknisk enhet som en isolert organisasjon så vil en kunne konstantere at de nærmeste omgivelsene i stor grad har blitt endret i løpet av de siste årene. Ser en til institusjonelle teori så vil disse endringen i omgivelsene i stor grad også berøre teknisk ved at denne organisasjonsenheten er sterkt og uløselig knyttet sammen med resten av kommunens virksomhetsområder (Christensen m.fl, 2004). Slik som vi gjentatte ganger har sett er en omlegging til tonivå modell en omfattende endring dersom standardens ide blir koblet til og gjør seg gjeldene i praksis. Hvordan slår således endringene i de nære omgivelsene ut for tekniske enhet, eller kommer det til kjenne effekter vedrørende disse endringene?

For kommunen som helhet har det skjedd en overordnet strukturell endring. En har brutt opp tidligere hierarkier og selvstendigjort ulike enheter. Hvor det tidligere var tre seksjoner har en nå ti selvstendig enheter. Tidligere var teknisk enhet en av disse tre seksjonen som rapporterte direkte til rådmannen, nå er teknisk enhet en av ti enheter som rapporterer direkte til rådmannen. For teknisk enhet vil dette få følger som tilsier at enheten vil få mindre oppfølging og støtte fra rådmannen og han sin stab. Ved at det er mange ulike enheter som vokser frem det vil bli satt av mindre tid fra rådmannen sin side til hver enkelt enhet. Det

foreligger på den andre siden ikke eksplisitt data som peker i retning av negative assosiasjoner tilhørende dette for enhetsleder av teknisk. Det kan på den andre siden sies at enhetsleder for teknisk har hatt denne rollen i nesten 10 år, samtidig som det ikke foreligger endringer med tanke på hans ansvarsområde.

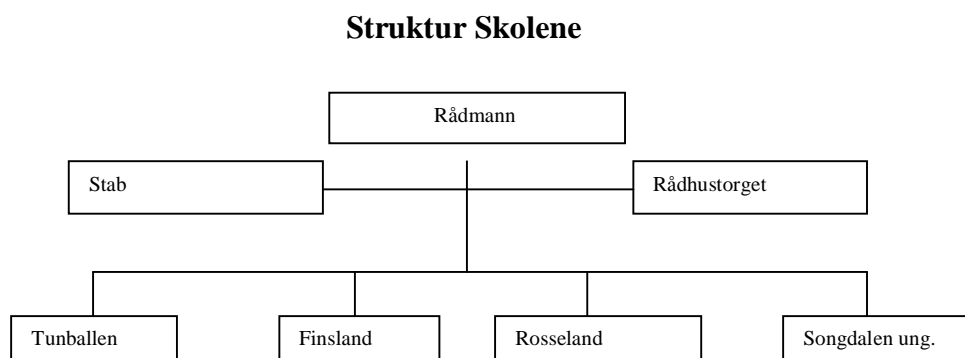
Etter at tonivåmodellen ble adoptert i 2003 ble det foretatt omorganisering av personal. For teknisk enhet fikk en blant annet overført ansvaret for vaktmesteren, slik at disse skulle ivareta vedlikehold ved flere kommunal bygg fremfor og eksempelvis være underlagt en skole. Enheten mistet også to merkantile stillinger som ble overført til rådhuset. Omplussing av personal er på den andre siden ikke gitt tilhørende valg av ny administrativ struktur. At dette skjedde i sammenheng med adopteringen av tonivåmodellen må således sees i sammenheng med andre hensyn. Forholdet preger store deler av intervjuet med leder for teknisk enhet. Det har på den ene siden ikke blitt endret roller og ansvarsområder, samtidig som en har mistet to stabsfunksjoner innenfor enheten. Til dette blir det sagt at: *"I den organisasjonsendringen som ble gjort så samlet jo rådmannen alt hva vi kaller merkantilt personell, altså kontor funksjoner, arkiv, post osv, det ble jo samlet under rådhuset"*. En vil således kunne peke på at situasjonen er en institusjonell virkning. Det er på den andre siden ikke direkte knyttet til tonivåmodellen, samtidig som dette ikke er en uintent endring. Det vil si at det i denne forbindelse ble pekt på stordriftfordeler ved å gjøre denne omplussingen, selv om en kunne predikere hva dette vil si for en enhet. Selv om dette er ressurser som alle enhetene skal kunne benytte seg av, sier enhetsleder for teknisk at de har mistet mye av den kontakten som de hadde med de som tidligere var underlagt hans enhet. Dette kommer videre frem som en uheldig bruk av de ressursene som en har innenfor enheten. Det blir sagt at: *"når jeg har behandlet en sak, så kan jeg stå en dag her å kopiere opp og legge i konvolutter, spør du meg så er det kostbart. Jeg burde ha brukt tiden min til noen andre ting enn akkurat det der, det gjelder alle ingeniørene mine"*.

5.3 Skolene

Når en ser til skolene finner en i stor grad igjen de samme svarene hos de ulike respondentene. Rollen som rektor i den nye strukturen oppleves således relativ lik. Selv om det er noen ulike oppfattelser har jeg valgt å behandle data fra intervjuene under et. På områder hvor det er diskurser har jeg bestrebet meg for å få disse frem.

5.3.1 Beskrivelse av skolene

I Songdalen kommune er det fire skoler. Tre av disse er barneskoler og en er ungdomsskole. De tre barneskolene er Finsland, Rosseland og Tunballen. Ungdomsskolen går under navnet Songdalen ungdomsskole.



Av de tre barneskolene er Tunballen den største. Det er ca 430 elever og 55 ansatte fordelt på 39 årsverk. Skolen har videre et budsjett på 22 millioner. Rektor for skolen er inne i sin siste periode før han skal gå av med pensjon. Han har svært lang fartstid i kommunen, hvor han startet sitt virke som lærer i 1974. Etter dette har han jobbet i en rekke ulike stillinger innenfor skolesektoren.

Finsland skole er en mindre barneskole. Det er ca 150 elever og 33 ansatte. Dette utgjør ca 22 årsverk. skole. Enhetsleder for Finsland skole begynte i rollen som lærer i Songdalen kommunen i 1987. Han har jobbet i flere ulike stillinger innenfor skolesektoren, hvor han blant annet også har jobbet som rektor i en nå nedlagt skole.

Rosseland skole er den minste av barneskolene. Det er ca 60 elever og 20 ansatte fordelt på ca 11,5 årsverk. Den nåværende enhetsleder for skolen har hatt denne stillingen i 2 måneder. Det

blir sagt at dette er en midlertidig funksjon i form av krisehjelp. Før hun tok denne funksjonen jobbet enhetsleder som lærer i en 50 % stilling samtidig som hun jobbet som skolefaglig rådgiver. Til tross for at hun ikke har jobbet i rollen som rektor lenge har hun et godt kjennskap til det å være rektor. I dette intervjuet kommer det også frem informasjon som ikke kommer frem i de andre, dette spesielt med tanke på langsiktige virkninger av det å ha selvstendige skoler. På tidspunktet hvor intervjuet ble holdt jobbet respondenten som enhetsleder samtidig som hun er satt til å ivareta rollen som skolefaglig rådgiver. Selv har hun jobbet i kommunen siden 1984 i en rekke ulike funksjoner knyttet til skolene.

På Songdalen ungdomsskole er det 226 elever. Totalt er det ca 30 årsverk. Det er to personer som deler enhetslederansvaret etter at enhetsleder har vært borte over en lengre periode. Respondent tilhørende denne studien har jobbet i kommunen i ca 8 år og har hatt det delte enhetslederansvaret i ca et år. De midlertidige enhetslederne har forbeholdt 25 % av stillingen til undervisning, hvor resterende 75 % går til skolens administrasjon.

5.3.2 Struktur

Slik vi kan se av organisasjonskartet over har det forekommet endringer i strukturen i skolesektoren i Songdalen. Skolesjefen var tidligere på nivået over rektorene og hadde det overordnede ansvaret og den overordnede administrative ledelsen for skolene. Over skolesjefen igjen stod kultur- og oppvekstsjef som forholdt seg til rådmannen. Omleggingen til tonivåmodellen for skolene har bidratt til at hver enkelt rektor er en selvstendig enhetsleder som har fått betydelig større administrativt ansvar og myndighet. Hvor en tidligere var strukturert i tre til fire administrative nivåer, forholder en seg nå direkte til rådmannen og hans stab.

I flere kommuner som har implementert tonivåmodellen, har kommunene lagt til en skolefagligrådgiver i rådmannen sin stabsfunksjon. En av respondentene innenfor skolesektoren fortalte at stillingen som skolefagligrådgiver i Songdalen kommune er en redusert 50 % stilling. Dersom en sammenligner denne stillingen med den tidligere skolesjefen, så er denne rådgiverstillingen av en mer uformell karakter. Det vil si at i tilfeller hvor skolesjefen tidligere kunne gjøre felles beslutninger for samtlige skoler har den nåværende skolefaglige rådgiveren en rådgivende stabs- og støttefunksjon for de selvstendige rektorene (Intervju 6). Hvorvidt denne rådgivende funksjonen i tilknytning til rådmannens

stab skal sees på som et halvt nivå i en organisasjonsmodell kan diskuteres. Men man kan stille spørsmål ved at det ikke er to administrative styringsnivå slik som en rendyrket tonivåmodell fordrer, men to og et halvt. Ettersom dette er en støtte og rådgivende funksjon med begrenset myndighet og at det er enhetslederne som står i et direkte ansvarlighetsforhold ovenfor rådmannen, vil en ikke overdrive denne rådgiverfunksjonen. Til dette kan det legges til at samtlige enhetsledere for skolene svarer at det ikke er noe ledd mellom dem og rådmannen. De ser på skolefaglig rådgiver som en del av staben til rådmannen og ikke som et nivå eller ekstra ledd.

5.3.3 Autonomi

Etter omleggingene i 2003/2004 har det blitt lagt en betydelig større grad av autonomi på enhetslederne for skolene. Dette gjelder både økonomistyring, personalansvar og kontroll innenfor enheten. For enhetslederen oppleves dette som både positivt og negativt. Positivt ved at en har fått større manøvreringsmuligheter innenfor egen virksomhet, negativt ved at det blir mindre tid til faglig og pedagogisk utvikling. Til tross for at en hadde startet omlegging til den nye modellen på et tidlig visjonært tidspunkt hvor en blant annet hadde gitt enhetslederne betydelig fullmakter og friheter før 2003 karakteriseres forskjellen etter at tonivå modellen har blitt implementert som stor. Av den ene enhetslederen går det frem at: *”da vi ble enhetsledere fikk vi veldig mye ansvar kastet på oss med en gang som vi ikke hadde hatt før. Alle de oppgavene som vi var vant med at skolekontoret gjorde for oss, de måtte vi nå gjøre selv. Og vi fikk jo det hele budsjettansvaret med det som jeg vil kalle minimal opplæring i forkant og det var ganske krevende”* (Tunballen).

5.3.3.1 Økonomi

Slik som det også kommer frem over er et av de største nye ansvarsområdene for enhetslederen av skolene selvstendig økonomistyring innenfor de tildelte rammene. Samtlige respondenter innenfor skolesektoren føler at de har full økonomisk frihet innenfor tildelt budsjett. Innenfor den pott som en har fått til rådighet kan en fritt omdisponere disse midlene slik som en finner det mest hensiktsmessig. Tilstedeværelsen og følelsen av full økonomisk frihet finner en således for skolene. Dette både med tanke på positive og negative sider. Når en ser på de positive delene blir dette uttrykket slik av en respondent: *”Jeg ser mange fordeler med å ha den friheten. En kan i mange sammenhenger gjennomføre ting som en vil som en har faglig stor tro på og som en ser på som et utviklingspotensial uten å være hemmet av at*

en må ha tillatelse og må søke og så videre”(Songdalen). På den andre siden har dette ansvaret og myndigheten ført til et større arbeidspress som kan føre til at det går på bekostning av andre pedagogiske oppgaver.

Et nærliggende spørsmål i sammenheng med selvstendig økonomistyring er hvordan dette har slått ut for den samlede ressursbruken innenfor skolene som enhet. Til dette svarer en enhetsleder at: *På en måte så har de nok det siden vi er mer direkte ansvarlige så må vi også være mer nøyaktige i måte vi tenker på, og hvordan vi prioriterer midlene...organisasjons endringene har ført til mer delegering av det totale ansvaret som gjør at man hele tiden vil seg på hvordan ressursene kan utnyttes på en bedre måte. Det går på en måte ut over oss selv dersom vi ikke forvalter midlene godt nok* (Tunballen). Av en annen enhetsleder blir det sagt at dette i betydelig grad har styrket rektors styringsmuligheter over egen virksomhet. Det blir således sagt at: *skal en ha et økonomisk ansvar så må du også ha økonomisk manøvreringsmulighet* (Finsland). I forhold til selvstendig økonomistyring går det frem at en av de største forskjellene består i at en selv kan omdisponere de økonomiske midlene:” *i fra min første rektorperiode da fikk vi et detaljbudsjett fra skolesjefen og det var en forholdsvis stor og tung prosedyre for å omdisponere midler fra den ene posten til den andre*” (Finsland).

5.3.3.2 Personal

Når enhetslederne blir spurt om de har frihet til å føre en selvstendig personalpolitikk svarer de ja til dette. Dette har på den andre siden sine begrensninger innenfor de lover og regler som er i det kommunale reglement, samtidig som de økonomiske rammene vil sette begrensninger på ansettelsesforhold. Hos den ene enhetslederen kommer det videre frem at modellen: *”kan gi bedre rom for det vi kaller personalbehandling i og med at vi styrer virksomheten selv. Slik at ting som er i ferd med å toppe seg kan bli behandlet raskere og løst fortere* (Tunballen). Når det kommer til ansettelsesforhold sammenligner en av respondentene dette med en tidligere periode som rektor. Det blir sagt at i hans forrige periode så var det: *”sentrale tilsetninger av lærerstillinger. Det var skolesjef, hovedtillitsvalgt og den enkelte rektor som var tilsetningsutvalg, men nå er det delegert ned til den enkelte skole*”(Finsland). Innenfor det personalpolitiske vil en således kunne peke på at det har forekommet endringer, ved at det har blitt gitt større frihet til den enkelte enhetsleder.

5.3.3.3 Organisasjon

Når det kommer til friheter omkring intern organisasjonsløsninger peker rektor på en av skolene på at det har blitt gjennomført en rekke endringer innenfor denne skolen etter 2003. Det skal også sies at dette er en stor skole hvor det er flere muligheter med tanke på intern organisering til forskjell fra en mindre skole. Som en oppsummering til skolens endringshistorie går det fram av enhetsleder: *”Så det har stadig vært endringer og vi har stått for de selv”* (Tunballen). Til dette sier en annen enhetsleder at han husker endringer som ble gjort før den enhetsmodellen ble tatt i bruk, hvor dette kommer frem som en tidkrevende prosess å gjøre interne organisatoriske endringer. *”Jeg husker at i den tiden hvor vi gjorde dette, i 2000 eller i 2001, så søkte vi til skolesjefen som igjen måtte konferere med kultur og oppvekstsjef, som kanskje igjen måtte konferere med rådmannen og det tok jo mye lengre tid når en skulle gjøre slike endringer hvor en måtte søke.”* Fra en enhetsleder som styrer en mindre skole blir det også samtykket i at en har frihet til å gjøre de nødvendige endringene gitt at en forholder seg til lovene samtidig som det treffende kommer frem: *”så det jo grenser for hvordan jeg kan organisere en skole”*.

5.3.4 Motivasjon

I forhold til motivasjon omkring den nye modellen for enhetslederen av skolene, kan det synes å være to rektorer som er svært begeistret for de nye ansvarsområdene og myndigheten som har tilfalt rektorene. Av de to andre går det frem at det blir for mye tid til administrasjon og for lite tid til pedagogisk tenkning. Til dette kan det sies at svarene tilhørende motivasjon sammenfaller med skolens størrelse, hvor de små skolene faller bedre ut med tanke på motivasjon. Dette kommer også frem av den ene enhetslederen som sier til dette: *”Så det er jo litt forskjell på hvor store skolene er og hvem det er som jobber der og hvor glad de er for dette med å ha styringen med økonomien tror jeg”* (Rosseland). For å kunne bli rektor er det et formelt krav om at denne personen skal ha en pedagogisk utdanning. Dette til tross for at ledelsen på de større skolene i større grad bærer preg av å ha administrative - økonomiske oppgaver enn pedagogiske. Når en så spør en rektor ved en av de mindre skolene om organisasjonsendringen har styrket motivasjonen blir det sagt: *”Ja det vil jeg si og det er jo rett og slett fordi rektorrollen jo har fått mer delegasjon, ansvar og myndighet og det synes jeg er interessant”*.

Den samme enhetslederen som over uttrykker også: ”*enhetsleders ansvars og myndighetsområder er blitt dypere og breiere nå... jeg opplever langt på vei at vi har en riktig myndighet og en riktig delegasjon* (Finsland). Arbeidsgiverrollen har således blitt forsterket ved at en har fått et større ansvar og større myndighet innfor enheten. Dette i seg selv har stått som en sterk motivasjonsfaktor for enhetsleder. Fra en større skole kommer det på den andre siden frem: ”*dersom jeg skal si det rett ut, så blir oppgavene for store og mangfoldige og sammensatt til at jeg tror at en person kan ivareta det på en best mulig måte*”. Av den samme enhetsleder kommer det frem at: ”*Jeg mener at en har lett for å glemme det faglige aspektet, pedagogikken i skolen og en god personalledelse fordi det er så mye innenfor budsjett og økonomi og annen administrasjon som følger med den store friheten som det er å være mer eller mindre selvstyrte under rådmannen*” (R 11 Songdalen ungdomsskole).

5.3.5 Uintenderte konsekvenser

Det er et sentralt aspekt i etableringen av selvstendige enheter, at disse blir ansvarliggjort for den økonomiske situasjonen innenfor sin enhet. Til dette kan det sies at enhetsleder skal bli motivert til fornuftig økonomibruk og til besparelser fremfor overforbruk. Sentralt tilhørende denne motivasjonen hører det med at leder drar dette med seg til neste år. Dette både med tanke på overskudd og underskudd.

Ved god drift og ved en god økonomisk styring vil en også gjennom dette kunne fastsette insentivlønn til leder. Hvorvidt dette vil fremme motivasjon kan diskuteres (Hertzberg, 1968). Dersom en ser dette i forhold til samtlige enheter må det på den andre siden nevnes at disse i stor grad befinner seg innenfor ulike omgivelser, hvor det for noen enheter er mange uforutsette variabler som det er vanskelig å beregne (Donaldson, 2001). For skolene slo dette ut som en uheldig situasjon ved at de ble fratatt oppsparte midler. De siste tre årene har flere av skolene satt av penger på fond for selv å kunne tenke langsiktig. Det har således vært en bitter ettersmak etter at store deler av disse oppsparte fondene ble fratatt skolene etter at kommunen som helhet gikk med underskudd. Dette blir sammenlignet med hvordan økonomistyringen var under den gamle modellen hvor en gjorde store innkjøp mot slutten av året for å kunne få de samme rammene eller bedre vilkår neste år. Etter å ha satt av penger over en lengre periode for å så miste halvparten av disse er erfaringen slik: ”*Det er slik at du skal ikke gå med overskudd, og går du med overskudd så får du ikke nødvendigvis beholde det*

og det kan igjen føre til at du har en økonomisk tanke og bruk av økonomi som er uhensiktmessig i forhold til de langsikte mål”(Tunballen).

I forhold til denne oppgaven er det kanskje viktigere å se på en annen endring for skolene som kommer frem. Friheten til den enkelte enhetsleder gjør at en kan stille spørsmål ved om en skal ha et skolevesen i Songdalen eller om det skal være fire mer eller mindre selvstyrte skoler som selv utformer sine leseplaner etc. Dette etter egne vurderinger og konkretiseringer av nedsatte nasjonale mål. Det er på den andre siden forumer hvor en samordner, men det er opp til hver enkelt rektor å iversette disse føringene. Det vil i stor grad også få store konsekvenser for brukerne dersom skolene, gitt den friheten som en nå, har utvikler seg i ulike retninger. Til dette blir det sagt: *”skolesjefen kan skjære igjennom og det mangler vi jo her hos oss og det kan jo føre til at skolen kan utvikler seg veldig forskjelling, og da spørs det jo hva en ønsker i Songdalen kommunen, skal det være Songdalen skole eller skal det være fire ulike skoler i Songdalen som har hver sin profil* (Rosseland). En ser med dette at den store friheten også vil kunne få negative sider ved at tjenestene innenfor samme område kan utvikle seg i ulike retninger.

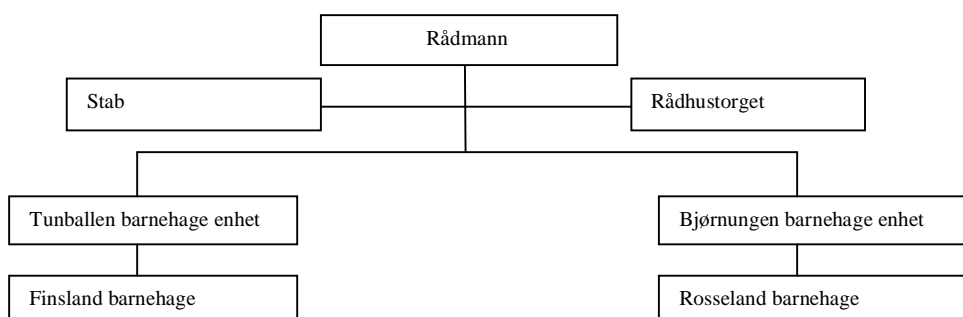
I sammenheng med den nye modellen kommer det frem at en i stor grad er avhengig av et tett samarbeid mellom enhetene. Slik at en sammen kan legge langsiktige planer for kommunens innbyggere i skolepliktig alder. Dette er på den andre siden ikke alltid tilfellet. Til dette blir det for skolene sin del påpekt: *”det kan fort bli til at hver enhetsleder tenker på sin tue for å si det slik og spesielt i situasjoner hvor du skal stramme inn økonomisk sett så kan det bli enkelt å tale for sin syke mor fremfor å tenke helhetlig for kommunen for ungdommene og tenke langsiktig. Det er en utfordring som jeg tror er veldig avhengig av at det er de rette personene som sitter på de rette enhetsleder jobbene”(Songdalen).* Hvor en tidligere var preget av sterke sektorinteresser vil en med sitatet over kunne si at dette har blitt avløst av sterke enhetsinteresser som innfor skolene kjemper om midler opp i mot den samme målgruppen.

5.4 Barnehagene

Endringene etter implementeringen av tonivåmodellen er påfallende like for barnehagene som for skolene. Til dette kan det også påpekes at disse tidligere var underlagt den samme seksjonen. Før omorganiseringen var barnehagene underlagt en barnehagesjef, dette på samme måte som skolene var underlagt en skolesjef. Både skolesjefen og barnehagesjefen var igjen underlagt kultur og oppvekstsjefen. Etter omlegging til to nivå er det nå fire barnehager, fordelt på to enheter. Enhetene heter Tunballen og Bjørnungen barnehageenhet. Enhetslederen er således styrer for hver sin barnehage, samtidig som de har enhetslederansvar for to barnehager. Tilhørende den ene enheten, Tunballen inngår også Finsland barnehage. Til sammen utgjør enheten syv avdelinger, hvor det er 29 årsverk. 9 av disse hører til Finsland.

Til den andre barnehage enheten, Bjørnungen, er det fem avdelinger som hører til Bjørnungen og tre avdelinger som hører Rosseland barnehage. Det jobber videre 36 personer innenfor enheten fordelt på 30 årsverk. Begge enhetslederne jobbet også i kommunen før 2003.

Struktur Barnehagene



Av modellen over kan en også påpeke at det for barnehagene eksisterer tre nivå når en ser dette for de to underliggende barnehagene. Til dette kan det sies at disse er å regne som avdelinger av den underliggende enhet. En finner på den andre siden en egen styrer for disse barnehagene. Forholdet mellom enhetsleder og styrer bærer i stor grad preg av å være av overordnet karakter hvor styrer selv har ansvaret for den gitte barnehagen. Det blir sagt at *”hun har jo den daglige driften som en styrer gjør, hun har jo ansvaret for det pedagogiske og hun har ansvaret for å følge opp de ansatte, jeg gjør ingenting i praksis i den barnhagen, det er jo overordnet”* (Bjørnungen). Når det kommer til andre forhold slik som budsjett blir det

gitt styrer et ferdig budsjett. Forholdet kan betraktes som hvordan dette var for nåværende enhetsleder når denne selv var underlagt barnehagesjefen.

På samme måte som for skolene ble det opprettet en egen rådgiverstilling for barnehagene. Denne funksjonen sees på som en del av rådmannens stab på samme måte som skolefagligrådgiver blir oppfattet som dette av rektorene. Enhetslederen peker på at rådgiveren for barnehagene har vært av stor betydning. *”Det har vært veldig nødvendig, det å ha en som kan gjøre den jobben opp mot rådmannen og politiske utvalg og opp mot fylkesmannen, sånn kontakter eksternt som handler om hele barnehagesektoren. Der har vi hatt en rådgiver og det har vært veldig viktig for oss, jeg tror ikke at det hadde gått rundt uten”* (Bjørnungen).

Det var den tidligere barnehagesjefen som tiltrådte denne 50 % rådgiverfunksjonen, samtidig som hun fikk stillingen som enhetsleder for rådhuset. Stilling som rådgiver for barnehagene har på den andre siden i lang tid vært ubemannet grunnet sykdom. Arbeidsoppgavene hennes har blitt fordelt mellom de to enhetslederne. Enhetslederne sier at dette er lagt fra en ønsket situasjon og de ser på det som et *”stort savn”*. *”... jeg ser på det som en nødløsning da og det er ikke et ønske for meg å ha posisjonen jeg har nå veldig mye lengre for det er ikke mulig å få gjort alle arbeidsoppgavene i løpet av uken. Og så er jeg jo styrer for en barnehage også og så er jeg enhetsleder for to barnehager så skal en ha en funksjon som rådgiver i tillegg, det blir for mye, rett og slett. Så det har vært et forferdelig stort savn...”* (Bjørnungen). Ved at en ikke har dette ”halve” rådgiverleddet mellom enhetslederne og rådmannen vil en kunne si at barnehagene i enda større grad er overlatt til seg selv. Dette er på den andre siden ikke intendert ved at forholdet skyldes sykdom. Den andre enhetslederen påpeker at dersom rådgiverfunksjonen hadde vært borte ved overgangen til tonivåmodellen så hadde hun ikke visst hva hun skulle gjort. De siste årene har en på den andre siden opparbeidet seg en kunnskap og kompetanse som gjør at arbeidet til tross for ekstra oppgaver blir løst tilfredsstillende. *”Det er klart at det merker vi jo veldig (at rådgiver er borte) så dersom hun hadde forsvunnet for fire år siden så vet jeg nesten ikke hva jeg skulle gjort. Det er det jeg mener at nå har en jo opparbeidet seg en kompetanse på disse fire årene, så da glir alt mye lettere”* (Tunballen).

5.4.1 Struktur

Innledningsvis ser en at det har funnet sted større endringer for barnehagene etter at en implementerte superstandarden tonivå modellen i 2003. Før omlegging var de nåværende to enhetslederne styrer for hver sin barnehage. Disse var underlagt barnehagesjefen som igjen var underlagt kultur og oppvekstsjefen. Nå har disse enhetslederen fått ansvar for to barnehager hver og rapporterer sine resultater direkte til rådmannen. Ansvarliggjøring og overgangen fra styrer til enhetsleder sees på som en bratt læringskurve. Det var en rekke nye rutiner, dataprogrammer, innrapporteringssystem som måtte læres. Dersom det ikke hadde vært for den støtte som ble gitt av rådgiveren i denne implementeringsfasen påpeker begge enhetslederne at jobben ikke ville latt seg gjøre.

5.4.2 Autonomi

Det har blitt gitt enhetslederen betydelig friheter innenfor de respektive enhetene. Dette kommer spesielt til kjenne innenfor økonomi og personal. Det skal på den andre siden sies at enhetslederen for barnehagene har drevet med økonomiske besparelser gjennom flere år som ble tatt i fra dem tilhørende den siste økonomiske revisjonen. Til dette blir det sagt: *”Vi fikk lov til å beholde 700 000 til alle barnehagene, så det er jo ikke så mye i forhold til tre millioner. Det skjedde i år, så vi var i sjokk i to måneder”* (Tunballen). I seg selv vil dette peke i retning av at det er gitt store økonomiske friheter til enhetslederen, at dette blir forhindret ved å vise til underskudd for kommunen som helhet, kan således sees på som svært uheldig knyttet til den økonomiske autonomi.

Av den andre enhetslederen går dette frem som en nødvendighet gitt kommunens situasjon og ikke som et resultat av noen sin vonde vilje. Når en så spør om frihet til å omdisponere de gitt økonomiske midlene og om har økonomisk autonomi blir det sagt at en stor grad har denne friheten. *”Ja, vi har hatt frihet, veldig mye frihet vil jeg si. Så dersom vi har spart inn noe på lønn så kan vi oppruste en utelekeplass. Dersom vi eksempelvis har klart å oppspare noe på vikarbudsjetten så kan vi bruke det på andre ting”*(Tunballen). Det blir videre påpekt at en tidligere fikk det ferdige budsjettet i hende, hvor en nå selv har det hele og fulle ansvaret for økonomien.

Når det ble spurt enhetsleder om hun selv kunne bestemme hvordan virksomheten skal organiseres svarer enhetsleder nei og peker videre på at dette er sterkt styrt i forhold til lov og

reguleringer. Til dette blir det sagt: *”det skal eksempelvis være så og så mange barn pr pedagog og normen da med en grunnbemanning er at det skal være en pedagog og atten barn på tre til seks års avdeling. På småbarnsavdeling er det to pedagoger og to assistenter pr 14 barn. Altså to pedagoger eller barne- og ungdomsarbeidere”*(Tunballen). Kravene knyttet til bemanning binder den organisatoriske friheten i stor grad slik dette kommer frem av den ene enhetslederen.

Enhetsleder viser videre at det er store forskjeller i forhold til personalpolitikk. Dette kommer eksempelvis frem ved å se på ansettelsesforhold. Det blir sagt at det tidligere ble meldt fra om behov og så ble dette ordnet av overordnet leder. Nå er en på den andre siden selv ansvarlig og med på hele denne prosessen. Det blir sagt at: *”Jeg kunne bare melde ifra om at vi skulle utvide med en ny avdeling og da må jeg ha tre nye ansatte, kan dere ordne det, alt fra stillingshjemmel og sette ut annonsen, intervju, protokoll, nå er jeg med på hele prosessen, tidligere så ble dette gjort ”* (Tunballen). Etter å ha åpnet opp for personalpolitikk på et generelt plan blir det sagt at en har denne friheten, naturlig gitt at en forholder seg til loven. Det blir også vist til at denne friheten er begrenset av de økonomiske rammene. *”Jeg må jo søke hjemmel dersom jeg skal opprette en stilling, og da må jeg vise til at jeg har penger til det innenfor rammen, og utover det så føler jeg ikke at det er noen som legger seg opp i det”* (Bjørnningen).

Slik det går frem fra besparelser de siste tre årene har de økonomiske rammene for barnehagene vært gode. Rammevilkårene kan på den andre siden ikke sees i sammenheng med organisasjonsendringen, men må sees i sammenhenge med at de statlige tilskuddene har økt betraktelig. Rammene har også gjort det mulig å opprette en 100 % stiling som fagutvikler fordelt på de to enhetene. Dersom det skulle vært behov for kutt i antall årsverk sier den ene enhetslederen at det har blitt gitt sterke føringer på konsultasjon med personal og organisasjonssjef dersom det skulle komme til dette. Dersom en på den andre siden er utsatt for et personal som ikke fungerer slik som dette skal, peker enhetsleder på at dette er et forhold som hun selv må rette opp i og at hun på vegne av Songdalen kommunen kan stå for dette (Bjørnningen).

5.4.3 Motivasjon

I sammenheng med ansvarliggjøring og selvstendigjøring av den enkelte enhetsleder er det en grunnleggende antakelse om at dette vil gjøre jobben mer interessant. Hvordan kommer dette frem for enhetslederne for barnehagene? Har innføringen av superstandarden gjort jobben mer spennende og inntresant? ”*Ja det har i alle fall blitt mange flere utfordringer, det har vært en bratt læringskurve, men det har vært gøy, moro. Det negative er jo at stressfaktoren er litt høy, men det skyldes nok like mye andre ting som selve modellen*” (Bjørnungen). Slik som vi har sett vil en stor revolusjonær omlegging som tonivåmodellen, fordre en omlegging som i stor grad blir satt sammen med andre konsepter og verktøy. Slik det går frem av respondent over kan stressfaktorer skyldes andre ting enn selve tonivåmodellen. En kan eksempelvis peke på dårlig støtte fra sentrale stabsfunksjoner og tap av støttefunksjoner innenfor enheten.

Det går på den andre siden frem at det har vært en bratt læringskurve og at det har blitt mange flere utfordringer, disse blir på den andre siden pekt på som positive for enhetslederen. Den andre enhetslederen sier at det også i overgangen til modellen var flere ting utfordrende faktorer tilhørende modellen som stod som stressfaktorer. Stadige innrapportering, budsjett etc var noe hun kunne grue seg til i lang tid i forkant. Etter hvert har hun likevel lært seg og mestret disse arbeidsoppgavene. Motivasjonen tilhørende dette har følgelig også vært stor.” *De først to årene så var det veldig mye å sette seg inn, men nå kjenner jeg at jeg er trygg på de oppgavene, nå er det jo veldig motiverende. Jeg synes at det har vært mye interessant*” (Tunballen).

5.4.4 Nærhet til bruker

En annen svært sentral intensjon tilhørende superstandarden tonivå modellen er slik som vi har sett nærhet til brukeren. Modellen lover ikke bare kostnadseffektivitet ved at innbyggeren skal få mer igjen for hver krone, den lover også at tjenestene skal bli bedre og i større samsvar med brukernes preferanser. Hvordan kommer dette forholdet til kjenne innenfor den tidligere barnehagesektoren? Har tjenesten blitt bedre med tanke på brukerens preferanser? ”*Det med å ha myndigheten det har veldig mye å bety tror jeg. Vi står så nærme brukerne at vi ser hvor skoen trykker og kan disponere midlene veldig nøye utmålet i forhold til behov. Før var det slik at vi meldte inn et behov, og så meldte den barnehagen inn et behov, og dersom vi var heldige så...*”(Bjørnungen).

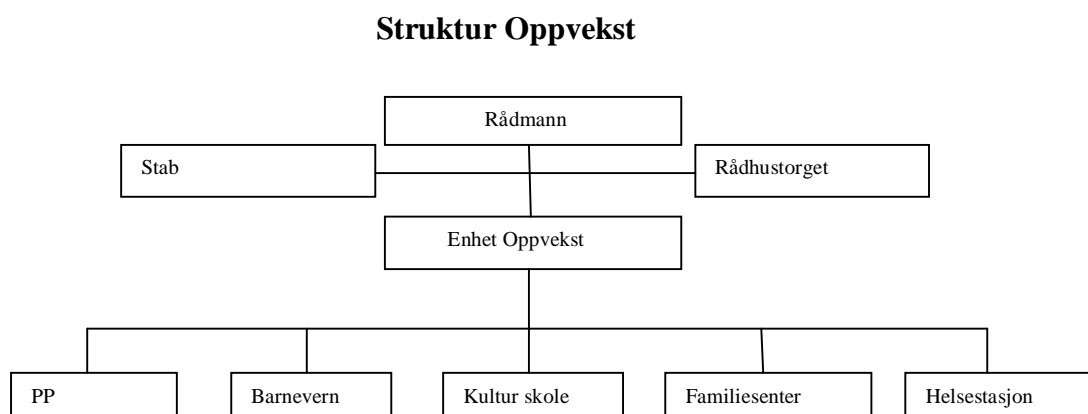
Den strukturelle endringen har i stor grad virket i tråd med intensjonen dersom en ser på brukerperspektivet for barnehagene. Ved at en står nærmere brukeren og selv ser og kjenner hvor skoen trykker kan enhetsleder selv gjøre de nødvendige tiltakene. ”Dersom noen snakker med meg om noe så kan jeg jo sette meg inn i situasjonen ganske lett, om det er en av mine ansatte eller foreldrene. Det er jo positivt. Tidligere så var jeg styrer og så var det barnehagesjef, hun satt på et skjermet kontor hele dagen og kunne ta noen avgjørelser, i selvfølgelig et godt samarbeid med styreren. Men det er en helt annen virkelighet, du er ikke inn i driften på den måten, så det er jo positivt for de fleste vil jeg si”(Tunballen). Dette står i motsetning til hvordan det var tidligere hvor en måtte bringe dette oppover i hierarkiet før en kunne få tillatelse til å gjøre noe med det gitte forholdet. Den andre enhetslederen ser på denne nærheten mellom seg selv som beslutningstaker og brukeren som en av de mest positive sidene ved organisasjonsendringene. Ved at en kontinuerlig er i interaksjon og dialog med barna, foreldre og de ansatte får en svært god innsikt og kjennskap til behov og hva som ellers rører seg i egen organisasjon. Dette danner mulighet for at en på et tidlig tidspunkt kan rette opp i forhold som synes å være dårlige. ”Jeg tror kanskje at de har større påvirkning rett og slett, for det kommer så fort til meg det som de sier, altså det som foreldrene ønsker og sier og så kan jeg gjøre det om kjapt. Det kan være mange ting da, men tidligere så måtte jeg ta det opp den lederen og den lederen, for det var både barnehagesjef og så var det kultur og oppvekstsjef før det var rådmannsnivå når det var etater da”(Tunballen).

5.5 Oppvekst

Enhet for oppvekst består av ca 17 årsverk. Det er mange små stillingsprosenter og antall ansatte i tilknytning til enhet utgjør ca 30 personer. Respondenten ble tilsatt i stillingen som enhetsleder i 2003/2004. Tidspunktet er sammenfallende med iversettingen av tonivåmodellen. Enhetsleder kan således ikke uttale seg om hvordan situasjonen var før superstandarden ble iversatt i Songdalen. Tidligere var denne lederen ansatt som sosialsjef i en nabokommune. Hun har således god erfaring fra den tidligere modellen, men det må altså legges til at dette var i en annen kommune. Indirekte sier enhetsleder at den valgte strukturen slik som denne slo ut for en nyetablert enhet som oppvekst bidro til at hun søkte denne stillingen. Hun sier det selv slik: *”ikke fordi de hadde organisert det i tonivå modellen, men fordi de hadde organisert oppvekst på den måten som de hadde gjort, det var derfor jeg søkte den stillingen”*. Det går videre frem to forhold som gjorde at hun søkte og valgte å ta denne stillingen i Songdalen. For det første blir det klargjort at hun har sterke preferanser og interesser innenfor oppvekst. På denne måten kan en tidlig komme inn med forebyggende virkemidler. For det andre ville en som enhetsleder fremdeles ha det samme ansvaret som en hadde som sosialsjef i en annen kommune. En ville således beholde ansvar, makt og myndighet. Forskjellen var dermed at en fikk et mindre kjerneområde å konsentrere seg om. Hvordan foreligger så de forventningene som enhetsleder hadde i forkant med den realiteten slik som denne foreligger innenfor enheten for oppvekst?

5.5.1 Struktur

Det er fem ulike underavdelinger tilhørende enheten. Dette er PP tjenesten, barnevern, kulturskole, familiesenteret og helsestasjonen.



De ulike underavdelingene går frem av modellen over. En kan så konstantere at det for oppvekstenheten ikke er to nivå men tre. Dette ved at enhetsleder selv kan sees på som en mellom leder mellom den tjenesteytende enhet og rådmannen.

Enhetsleder jobbet som påpekt ikke i kommunen før adopteringen av tonivåmodellen. Når det eksempelvis ble spurte om hun hadde en følelse av at de samlede ressursene hadde blitt bedre utnyttet nå enn før omorganiseringen sier respondenten til dette: *”Det er jo det som er litt vanskelig når jeg ikke vet hvordan de ble utnyttet før”* (Enhetsleder oppvekst). Til tross for dette har leder for oppvekst god erfaring fra hennes tidligere stilling som sosialsjef. Hun sier at den første store forskjellen som møtte henne da hun tiltrådte den nye enhetslederstillingen var knyttet til manglende merkantile funksjoner i forhold til hva hun hadde som sosialsjef i nabokommunen.

5.5.2 Autonomi

Enhetsleder for oppvekst betegner friheten og autonomi tilhørende hennes stilling som begrenset. Det skal sies at dette er en følt situasjon, samtidig som dette strider mot kjernen tilhørende tonivåmodellen. Enhetsleder sier det selv slik: *”På den ene siden så sier de jo det at vi skal være delegert i en slik tonivåmodell, men så må en jo skjele til andre, en blir påvirket”*. Friheten er begrenset av formelle krav, prosesser og rutiner, en ser av sitatet over at friheten ytterligere blir begrenset av uformelle kanaler hvor en skjelner til hvordan andre har konkretisert internt så vel som eksternt.

Enhetsleder for oppvekst påpeker således at friheten rent formelt begrenses på samtlige områder. Dette innenfor personal, organisasjon så vel som innenfor økonomi. Tilhørende personalpolitikk responderer enhetslederen momentant nei når det blir spurt om hun har autonomi innenfor dette området. Hun gjør seg videre bruk av et eksempel tilhørende ansettelse hvor uformell og formell påvirkningen fra flere instanser begrenser for hennes personalpolitiske frihet. Det blir således sagt: *”så var det meg som hadde styrt dette og så var det ingen andre som hadde blandet seg oppi”*. Det er også andre respondenter som også føler begrenset friheten innenfor personal. Det blir pekt på sterke juridiske føringer som setter rammer for handlefrihet innenfor dette området.

Til valg av interne organisasjonsløsninger svarer enhetsleder svakere. Det blir spurt om hun som leder selv kan bestemme hvordan deler av egen enhet skal organiseres. Hun svarer først at hun er usikker på dette da en ikke har foretatt seg endringer av denne karakter på eget initiativ. I den videre redegjørelsen peker hun på at hennes initiativ og argumentasjon i stor grad vil bli hørt, men at det videre er rådmannen og politikerne som bestemmer utfallet at denne saken. ”*det ville nok kanskje være meg som sender den første redegjørelsen til rådmannen og så vil det sikkert bli vurdert der, og så vil det helt sikkert bli vurdert av politikerne... jeg tror jo at jeg vil bli hørt i stor grad, det opplever jeg, men ikke at jeg bestemmer*”.

Hun setter dette videre opp imot hvordan situasjonen var for henne da hun jobbet som sosialsjef i en annen kommune hvor hun påpeker at en skulle tro at det ikke var så mye innblanding i det daglige arbeidet i forhold til en delegert modell som tonivåmodellen. ”... *jeg kom jo fra (en nabokommune) hvor ikke like mye var delegert ned, hvor vi ble styrt i det daglige i forhold til ansettelser og alt det der, men når det var en konflikt så måtte vi ordne opp selv, og jeg trodde at det skulle bli bedre her, det har kanskje ikke vært så mye at de blander seg inn i hvem vi ansetter og slik, men mer sånn på lønn.*”

Det blir påpekt å være mer kontroll og innblanding enn hva enhetsleder hadde forventet seg. Mangel på følt økonomisk autonomi finner en på den andre siden ikke representert innenfor andre enheter. Det kan således sies at dette forholdet innenfor oppvekstenheten er spesielt. Andre enheter ser på dette økonomiske ansvaret som en av de største endringene tilhørende den valgte modellen. Dette både med sin positive og negative side. Til økonomi må det således understrekes at enheten, eller en underavdeling tilhørende enheten har gått i ubalanse. På tidspunktet hvor intervjuet ble holdt var oppvekstenheten en av to enheter som hadde levert et negativt resultat i forhold til de gitte økonomiske rammene forrige periode. Situasjonen for oppvekst har på den andre siden vært i ubalanse helt side tonivåmodellen ble adoptert i 2003. Det har blitt foretatt økonomiske stipuleringer. Underskuddet for 2007 lød på nærmere 3,5 millioner hvor det blant annet ble tilført enheten 2 millioner for å rette opp i dette. Underskuddet er således mindre, men det er fremdeles underskudd.

Til dette sier enhetsleder at friheten begrenses: ”*ikke fra personal for det er jo en liten avdeling det er jo begrenset på hva som kan kontrolleres der, menn lønn og økonomi, at en passer på at det er vedtak, dersom revisoren kommer så er det mitt problem og ikke deres*

problem på en måte, så får jeg tilbake ting med rød skrift, en føler nesten at en er tilbake på barneskolen igjen, litt sånn at de vil ha vedtakene og slik, det er jo slik at det er vårt ansvar, det er mitt ansvar dersom noe som ikke blir gjort riktig det er jo ikke deres om det er fylkesmannen eller andre som jeg skal svare for ovenfor”.

Dette blir videre satt opp i mot den rolle som stabsfunksjonene skal ha i den nye flate strukturen. Det blir her etterlyst rollen som hjelper fremfor rollen som kontrollør.

Enhetslederen for oppvekst uttrykker dette på følgende måte: *”hvilken rolle skal de to støttefunksjonene ha. Er de alltid rådmannens menn, skal de drive å kontrollere når vi er delegert?... Deres rolle bør sees på, slik at en har en klart definert rolle at de som er i stabsfunksjonene. At de kan være mer hjelpere enn kontrollører for å si det slik som jeg opplever i perioder at de blir. Mer kontrollører enn hjelpere for oss som skal gjøre noe som vi kanskje ikke har spesial utdanning i”* (Oppvekst).

Slik som jeg alt innledningsvis til dette intervjuet har sett på er det vanskelig for enhetsleder å svare på om de tildelte ressursene har blitt utnyttet på en bedre måte etter reformeringen i 2003. Det kommer således ikke eksplisitt frem negative eller positive sider med tanke på brukerens preferanser tilhørende intervjuet.

5.5.3 Uintenderte konsekvenser

En rasjonell dimensjon tilhørende en oppsplittet flat struktur oversatt til kommunal sektor har vært og er at dette strukturelle grepet vil hemme og hindre sterke sektor interesser.

Enhetsleder for oppvekst peker på at sterke sektor interessene har blitt avløst av sterke enhetsinteresser hvor det er vanskelig å få ledere enhetene til å se utover egen enhet. Av enhetsleder for oppvekst går det frem følgende: *”jeg tenker at det er både og å splitte opp i små enheter. For enhver blir så opptatt av å holde sitt budsjett og sine ting, så det kan være vanskelig å se på tvers, så det er jo en utfordring da. For rådmannen og hans folk er det vanskelig å få folk til å se utover sin egen enhet. Det er kanskje letter å få til når en har en seksjonssjef for kultur og oppvekst som har skoler og hele pakken”.* Det blir videre sagt at denne snevre fokuseringen gjør det svært vanskelig å se på kommunene som en helhetlig organisasjon. Enhetsleder sammenligner dette med etatsmodellen hvor muligheten for samordning var større ved denne strukturen. Tilhørende dette ble det videre påpekte at: *”en får bare lov til å mene noe om sitt eget lille felt, en kan jo mene mye om annet, men det er få*

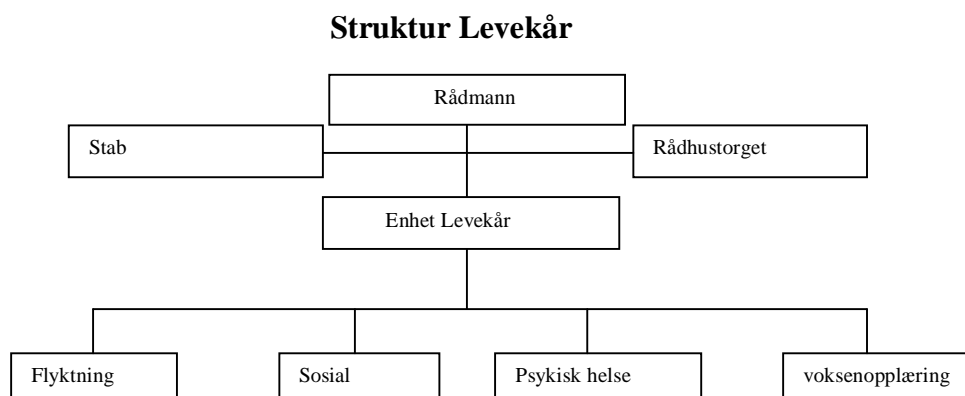
som definerer dagsorden innenfor små områder, så det må jo være krevende for rådmannen, men så kontrollerer han veldig mye på en måte.”

5.6 Levekår

Levekår er en ny enhet som oppstod som et resultat av omorganiseringen i 2003 på samme måte som enheten for oppvekst.

5.6.1 Struktur

Enheten består av fire underliggende avdelinger. Dette er sosialkontoret, psykisk helsetjeneste, flyktningkontoret og voksenopplæringen. I betydningen ”ny” vil en vise til at enheten oppstod som en overbygning til fire avdelinger som ble skilt ut og satt sammen fra ulike seksjoner. To av de fire avdelingene, flyktning og sosiale tjenester var samordnet i en avdeling under den tidligere etatsmodellen. Disse var videre underlagt seksjon for oppvekst og kultur. Etter adopsjonen av tonivåmodellen har disse blitt splittet opp i to forskjellige avdelinger. Voksenopplæringen var også innordnet seksjonen for oppvekst og kultur. En vil således kunne si at disse tre avdelingen, spesielt flyktning og sosiale tjenester også jobbet tett sammen tidligere. Psykisk helse ble på den andre siden skilt ut av helse og omsorgsseksjon, og underlagt den nyetablert levekårsenheten.



Enheten utgjør ca 21 årsverk. Det utgjør ca 25 personer. Enhetsleder jobbet i kommunen også før adopteringen av tonivåmodellen. Hun hadde da stillingen som avdelingssjef for flyktning og sosialtjenester.

5.6.2 Autonomi

Foreligger de intenderte rasjonelle intensjonene tilhørende superstandarden når en setter dette opp i mot levekårsenheten? Har det blitt gitt enhetsleder mer og stor grad av autonomi? Har ansvarliggjøringen ført til økt trivsel for enhetsleder? Har dette videre ført til bedre tjenester for brukerne?

Innenfor økonomi blir det først replisert at enhetsleder har totalansvar for økonomi og budsjett innenfor enheten. Når det blir spurt om hun fritt kan omdisponere de midlene som en har tilrådighet peker enhetsleder på at detaljbudsjettet er politisk vedtatt og dersom det er større justeringer i forhold til det som en selv har fremmet vil en også måtte sende dette over til politisk vurdering. Dersom det er mindre påkrevde justeringer peker enhetsleder på at en vil kunne foreta seg disse. Forholdet kommer frem på følgende måte: *”innenfor hver enkelt tjeneste så kan jo jeg disponerer, prioritere og vurdere, innenfor enheten så kan jeg vel også gjøre det, men det kommer vel an på hvor stort det er, politiske så må det i alle fall sendes budsjettjusteringer eller søknader om det underveis, innenfor den enkelte tjeneste så kan jeg gjøre det”*.

Når det gjelder organisering sier enhetsleder at hun ikke har fått prøvd dette fullt ut. Dersom det er i samråd med underliggende avdelingssjefer, samtidig som en vil kunne peke på gevinster ved å gjøre organisatoriske endringer, tror hun at dette både fra rådmannen og fra politisk side vil veie som tunge argumenter for å virkeliggjøre den aktuelle endringen. Hun sier det selv slik: *”Jeg tror ikke det ville vært så veldig vanskelig for da ville vi jo hatt en prosess på det og jeg ville sammen med faglederne hatt en begrunnelse som gikk på å gi et bedre tjenestetilbud, så jeg tror nok at vi hadde fått det igjennom, men jeg har aldri testet det ut”*.

Innenfor personal peker enhetsleder på at den personal politiske frihet er begrenset ut fra nedsatte regler og rammer. Ser en eksempelvis til opprettelsen og nedleggelse av stillinger er dette begrenset av avtaler med organisasjoner og av arbeidsmiljølov samtidig som en skal styre forsvarlig innenfor de gitte økonomiske rammene som en har til rådighet. Enhetsleder sier således at: *”Jeg tenker jo at jeg har stor frihet på en måte, på den andre siden så har vi jo et system som skal følges i forhold til rutiner for personalpolitikk... så i realiteten så har vi jo ikke så veldig stor frihet”*

Som en oppsummering til den følte samlede autonomi som enhetsleder har, sier hun: *”jeg har jo frihet, men den friheten er jo begrenset”*. Til dette sier hun videre: *”frihet i forhold til det som er mulig å ha innefor ganske stramme systemer, jeg synes det er vanskelig å svare på for de systemene er der jo, men så kan du jo tilpasse deg de og agere innefor de og har du et behov for å få til noe endring så må en videre opp til stab og til rådmann”*. Autonomien må således kunne betraktes som begrenset innenfor satte rammene og den følte situasjonene som enhetsleder har. Det skal på den andre siden sies at det er gitt autonomi innenfor enheten hvor en blant annet har benyttet denne friheten til å ansvarliggjøre underliggende avdelingsjefer innenfor visse rammer. Det blir blant annet sagt at det er gitt avdelingslederen frihet til å gi permisjon med tre dagers lønn på egentlig initiativ, samtidig blir det understreket at dersom det vil være aktuelt med mer må dette tas opp med henne. Delegasjonen nedover til de faktiske tjenesteytende nivå blir påpekt som svært positivt. Til dette blir det sagt at: *”Så det er jo positivt for min del at jeg kan delegerer ned og at en kan dra lasset felles, det tror jeg er bra for en organisasjon.”*

5.6.3 Motivasjon

Det ble spurt enhetsleder om organisasjonsendringene hadde styrket hennes motivasjon og gjort arbeidet mer interessant. Til dette sier enhetsleder først: *”Ja, det tenker jeg nok. For nå spør du meg, du spør ikke om mine medarbeidere og organisasjonen og hva organisasjonsendringer skaper av støy og slikt”*. Etter at det ble klargjort at mitt fokus og min interesse var hvordan dette forholdet oppleves i forhold til hennes rolle som enhetsleder blir det sagt at: *”Ja, jeg synes det har vært veldig spennende, men det har vært ekstremt krevende”*. Enhetsleder sier at situasjonen for enheten har vært spesielle den siste tiden ved at det har vært mye sykdom og mange vikariater. Det har videre manglet en leder på en underliggende avdeling slik at arbeidspresset ytterligere har økt. Når enhetsleder således blir spurt om organisasjonsendringen har styrket hennes motivasjon føler hun således behov for å korrigere for flere forhold som ikke har direkte tilknytning til den valgte strukturen. Enhetsleder sier således at: *”dersom jeg korrigerer for de tingene der og tenker at jeg hadde vært enhetsleder og hatt mine fagledere på plass så tenker jeg at dette hadde vært kjempe interessant og utfordrende det vil jeg si”*. Det ble videre spurt enhetsleder hva det er som har gjort jobben mer interessant og styrket hennes motivasjon. Til dette peker enhetsleder først og fremst på den læring som hun har ervervet seg ved å få ett utvidet ansvarsområde. Hun sier: ”

jeg får jo innblikk i andre områder og får kunnskap og kompetanse og lærer av andres kunnskap og kompetanse som jeg ikke hadde fra før”.

5.6.4 Nærhet til bruker

Et poeng som går igjen flere ganger tilhørende valg av struktur og hvordan dette kommer til syne for levekårsenheten er brukerperspektivet. Når det blir spurt om enhetsleder mener at organisasjonsendringene har vært positive for den økonomiske ressursbruken setter enhetsleder dette opp mot at hun mener at valg av struktur har fått positive virkninger for brukerne. Det kommer frem på følgende måte: *”vi hadde mulighet til å være litt kreative til å finne tiltak innfor de ressursene som vi hadde for vi hadde forskjellig kompetanse områder, så sann sett så tror jeg at den nye organiseringen for min enhetsdel er en fordel i forhold til å kunne gi bedre tjenester, det er jeg faktisk ikke i tvil om”* (Levekår).

Når det blir spurt enhetsleder hvordan hun er fornøyd med den valgte strukturen peker hun også på brukerperspektivet som en av de mest positive ringvirkningene tilhørende den valgte strukturen. Dette kommer på den andre siden frem som den valgte sammensetningen av enheten fremfor å være betinget gjennom den nærhet som det er mellom bruker og leder. Det blir av enhetsleder sagt: *”jeg tenker nok at i forhold til de brukerne som jeg har ansvaret for og som jeg er opptatt av, det er jo ofte de brukerne som ingen andre vil ha noe med å gjøre, så tenker jeg at dette er en veldig bra måte å gjøre dette på for å samle faggruppene dersom en vil ha brukerperspektivet så er jeg helt sikker på at dette er veldig bra for de. Det er uten tvil”*.

5.6.5 Uintenderte konsekvenser

Etter at det hadde blitt klargjort at det ikke var noen ledd, eller at det var noen oppfattelse av ledd mellom respondent som enhetsleder og rådmannen ble hun spurt om hun syntes det med fordel kunne vært flere ledd. Enhetsleder sammenligner så hennes rolle som avdelingsleder og hennes rolle som enhetsleder. Til dette sier hun: *”jeg følte nok at jeg var litt nærmere (rådmannen) før selv om det høres litt ulogisk ut. Jeg tror nok det. For rådmannen har jo på en måte mange flere, det er jo et større område og er vel ikke så tilgjengelige. Det har jo noe med selve strukturen å gjøre”*. Ved at hun tidligere var underlagt en seksjon med fire ulike avdelinger peker hun på at det var bedre kommunikasjon mellom henne og leder i den tidligere etatsstrukturen. Ved at en nå er en av ti enheter til forskjell fra å være en av fire sier

enhetsleder at: *”min opplevelse er at jeg nok hadde mer kommunikasjon og lettere tilgang til min leder før enn hva jeg har nå”*.

Tilhørende enhetsmodellen ble det i denne sammenheng også sett på at i utredningsfasen ble det lagt vekt på at modellen ville bryte ned de sterke sektorinteressene. Det kommer videre frem at en på dette tidspunkt også pekte på at en fare tilhørende modellen ville bli avløst av sterke enhetsinteresser. For å unngå dette og for å få frem en sterkere kommunikasjon mellom enhetslederne og relasjonen mellom enhetsleder og rådmann står etableringen av et sterkt enhetslederforum i sentrum. Til dette blir det sagt at: *”En er nok mer alene som enhetsleder i jobben sin, en er alltid alene i slik mellomlederjobber men jeg opplever nok at jeg er enda mer alene i enhetslederjobben, en er avhengig av å ha det forumet med andre enhetsledere, en er mer avhengig av det nå enn før”*. Til dette forumet sier respondent at: *”det har jo potensialet i seg til å bli noe bra”*. Med det er det også sagt et dette forumet enda ikke har fått realisert sitt mulige potensial.

5.7 Funn intervjuene tema

Hvordan har Songdalen oversatt tonivåmodellen? Bærer ideen preg av å være implementert i henhold til det instrumentelle perspektivet? Har en oppnådd de forventningene som en hadde? Har det blitt gitt enhetslederne stor delegasjon og frihet i forhold til de oppgavene som disse er satt til å løse? Forutsatt at det er gitt frihet; har enhetslederen blitt bedre motivert i forhold til den jobben som en er satt til? Har brukerens preferanser blitt bedre ivaretatt slik at disse får bedre tjenester gjennom valg av den nye modellen? Eller bærer tonivåmodellen preg av å være et symbol, hvor ideen i virkeligheten er som keiserens nye klær?

I tabellen under går utvalgte indikatorer for en implementering av tonivåmodellen frem. Her er de ulike enhetene slik som disse er behandlet i analysen sammenlignet med tanke på hva som har skjedd med struktur, autonomi, motivasjon og brukerperspektivet etter at tonivåmodellen ble adoptert. Tabellen er en forkortet versjon.

Tabell 1: Funn intervjuene tema

| Enhet | Struktur | Autonomi | Motivasjon | Bruker |
|------------------------|---|-----------------------------------|---|---|
| Helse og omsorg | Tre nivå. Fem underavdelinger. Skilt ut ny enhet, men henger igjen i gammel praksis | Stor autonomi, som før. | Dårligere motivasjon etter adoptering | Negativt for bruker |
| Habilitering | Tre nivå. To underavdelinger. Ny enhet, henger igjen i gammel praksis. Jfr. Helse. | Samråd med helse og omsorg | Dårligere motivasjon etter adoptering. | Negativt for bruker |
| Teknisk enhet | Tre nivå. Ingen endring | Stor autonomi, som før. | Ingen endringer, foreligger som tidligere | Ingen endringer. Foreligger som tidligere. |
| Skolene | To nivå. | Stor grad av autonomi | Delt motivasjon. Skillelinjen forsterkes av skolens størrelse. | Positivt for bruker. |
| Barnehagene | Tre nivå. En underavdeling til hver enhet. | Stor grad av autonomi. | Svært stor grad av motivasjon. | Svært positivt for bruker. |
| Oppvekst | Tre nivå. Fem underavdelinger. | Begrenset autonomi. | Begrenset motivasjon. | Grunnlag for sammenligning mangler. |
| Levekår | Tre nivå. Fire underavdelinger. | Middels til stor grad av autonomi | Stor grad av større motivasjon. | Svært positivt for bruker. |

For helse og omsorg har det skjedd en strukturell endring ved at det har blitt skilt ut og etablert en ny enhet. For helse og omsorg isolert sett gir enhetsleder uttrykk for at det er behov for flere nivå enn to, en finner også igjen at det for enhetene er fire ulike underavdelinger knyttet til enheten. Den nye enheten, habilitering, som ble skilt ut av helse og omsorg består også av to underavdelinger. Selv om det har forekommet strukturelle endringer for denne tidligere seksjonen når en ser til organisasjonskart, foreligger det et nært symbiotisk samarbeid mellom de to enhetene. Dette forholdet er så nært at en vil kunne si at det ikke har forekommet reelle endringer i praksis og i atferd for denne tidligere seksjonen.

For teknisk enhet ser vi av tabellen at det ikke har forekommet endringer i det hele tatt. Dette bortsett fra at en har forandret navnet for denne tidligere seksjonen.

Ser vi videre til tabellen er skolene de eneste enhetene som har en struktur med to nivå. Til dette er det følgelig også gitt stor grad av autonomi til de respektive enhetslederen. Med tanke på motivasjon er det to enhetsledere som synes å være sterkt motivert, mens endringen synes å være mindre motiverende for de resterende to. Skillelinjen synes å forsterkes av størrelsen til enhetene. Et bedre brukerperspektiv gitt gode manøvreringsmuligheter kommer frem for skolene.

For barnehagene har en måttet ha for øye at det er to avdelinger underlagt en enhet. Strukturen er med det tre og ikke to nivå. Nærheten er på den andre siden bedre ivaretatt nå enn tidligere. Til tross for dette har en måttet ta hensyn til strukturen som tilsier tre nivå. Når det kommer til de andre variablene kommer disse svært positivt frem for barnehagene. Dette både med tanke på autonomi, på grad motivasjon og med tanke på at endringen har stått for bedre tjenester når disse blir satt opp mot brukers preferanser.

For oppvekstenheten er det fem ulike avdelinger som er underlagt enhetsleder. Strukturen har dermed tre nivå, samtidig som den vertikale kompleksitet innenfor enheten er større enn hva tilfellet er for barnehagene. Ovenfor de andre indikatorverdiene kommer oppvekst videre dårlig ut. Dette henger sammen med autonomiske begrensninger gitt dårlig økonomi for enheten.

For levekårsenheten finner en omtrent samme struktur som for oppvekst hvor det er tre nivå med fire ulike underavdelinger. I intervjuene går det midlertidig frem at enhetsleder føler at

autonomien er ivaretatt. De nye ansvarsområdene har stått for en større grad av motivasjon og tjenestene er i bedre samsvar med brukerens preferanser gitt den nærhet som det er mellom leder og bruker.

6.0 Drøfting

Jeg vil først i denne drøftingen se på hvordan Songdalen ser ut fra utsiden. Jeg vil dernest se på hvordan innsiden ser ut etter at superstandarden er innført. Etter dette vil jeg sette empirien fra intervjuene opp mot valgt teori. Hva har skjedd med den enkelte enhet? Slik som en har sett av intervjuene er det ulik grad av oversettelse. Hvor finner vi så ideen som symbol, hvor finner vi denne som et instrument? Dette vil bli redegjort for gjennom å se om det har skjedd en tilkobling, en frastøting eller en frikobling av ideen når denne blir satt opp mot gjeldene praksis.

6.1 Songdalen fra utsiden

Tidligere i denne oppgaven tok en for seg en kort sammenligning av to organisasjonskart. Det ene gav et bilde av hvordan kommunens struktur var før tonivåmodellen ble adoptert og det andre gav et bilde av hvordan kommunens struktur er etter at tonivåmodellen ble adoptert. Til dette vil en kritisk kunne bemerke at organisasjonskartet anno 2001 nærmest bestreber seg på å få frem de ulike underavdelingene. Modellen står således i en stor kontrast til valgt struktur slik som denne foreligger av organisasjonskartet anno 2008. Her har en ikke tatt med noen av de mange ulike underavdelingene som vi har sett eksisterer. På det nye organisasjonskartet fremstår kommunen som en organisasjon med to administrative nivå. Ett overordnet ledelsesnivå og ett tjenesteytende operativt nivå. Symboleffekten utad vil således kunne tilsi at Songdalen er en moderne og moteriktig organisasjon som har etablert selvstendige enheter og implementert en struktur med to nivå.

Som vi videre har sett av de ulike dokumentene i tilknytning til tonivåmodellen er det en rekke ulike standarder som har blitt kombinert sammen med tonivåmodellen. Ved å se til visjon, mål og midler kan det for en utenforstående være svært vanskelig å få frem hva som isolert sett ligger i denne superstandarden. Dokumentene er på den andre siden ikke utarbeidet etter at den administrative grovmodellen ble adoptert. De foreligger som diffuse og vage formuleringer tilknyttet dette verktøyet i forkant av implementeringen.

I tilknytning til standardens inntog i Songdalen vil kunne si at denne større endring i organisasjonens komposisjon har blitt satt sammen med en rekke andre standarder som i seg selv ikke har noen med denne modellen å gjøre. Denne kombinasjon og omsmelting er på den andre siden ikke uvanlig (Røvik 1998, 2007). Ved at en kan lokalisere disse kombinasjonene også i andre kommuner som har valgt å innføre denne standarden vil dette først og fremst indikere imitering og kopiering. Modellen som verktøy blir så først og fremst tåkelagt når en ser på disse prinsippene. Hjemmesiden til kommunen er således mer kommunens ansikt utad enn hva disse saksdokumentene er. Når en ser på valgt struktur slik som dette her foreligger vil dette utad symbolisere en kommune som har etablert to administrative nivå.

6.2 Songdalen fra innsiden

Til forskjell til hva som går frem av organisasjonskartet anno 2008 har vi sett at det er mange ulike nyanser som ikke kommer frem. Kritiske vil en kunne bemerke at rollen som enhetsleder i stor grad vil kunne minne om den tidligere seksjonslederrollen. Dette ved at det er noen enheter som har fire og fem ulike underavdelinger. I disse enhetene består enhetsleders ansvar første og fremst av administrative oppgaver knyttet til ledelsen av de underliggende avdelingene. Det er på den andre siden en stor forskjell dersom en sammenligner den nye enhetslederrollen med seksjonslederrollen. Forskjellen består i at det for den tjenesteytende avdeling vil foreligge en atskillig mindre avstand til ledelsen enn hva tilfellet var når en hadde tre til fire hierarkiske administrative nivå. Nærhetsprinsippet er således bedre ivaretatt når en ser dette fra den operative enhetssiden. Dersom en forutsetter at det er gitt atskillige grader av autonomi til enhetsleder vil en med dette kunne lede en enhet som i større grad kan ta hensyn til ansatte og brukerens preferanser..

Nærhetsprinsippet opp mot rådmannen er på den andre siden ikke tatt helt fullt ut. Ved at de fleste enheter har flere underavdelinger, vil en kunne konstantere at mange av tjenesteområdene fremdeles har tre administrative nivå. Samtidig vil en også finne enheter hvor det er to nivå. Oversettelsen av ideen for Songdalen kommune som helhet bærer med det preg av å være en strukturell konfigurasjon med to og ett halvt nivå.

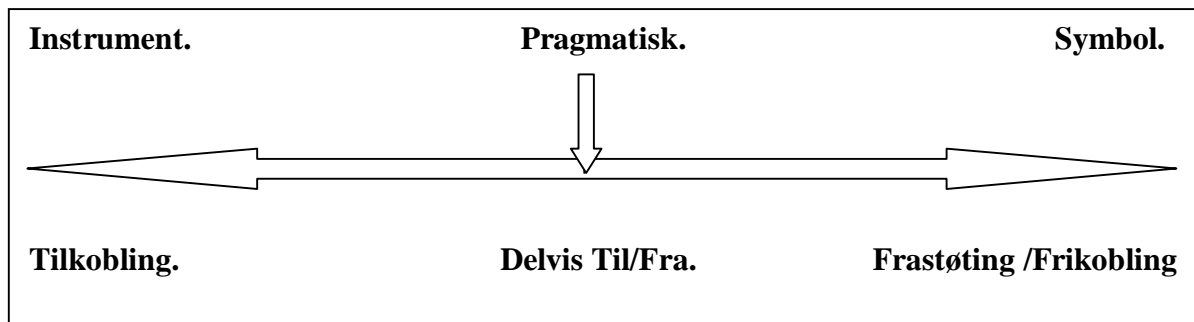
For det første vil en med dette indikere at nærhet mellom leder og den tjenesteytende enhet er stor, selv om autonomien ikke er delegert fullt ut. For det andre vil dette indikere, slik som vi

har sett, at det er ulik tilstedeværelse av instrumentelle indikatorer avhengig av hvilken enhet en retter fokus på. Ser en til en streng definisjonen av ideen vil dette fordre at det er etablert to operative nivåer. Slik som vi har sett i beskrivelsen av de ulike enhetene er dette kun realisert for skolene. Her må en også korrigere bort og begrense rådgiverens funksjon til å være en støttefunksjon tilhørende rådmannens stab. Innenfor de andre enhetene finner vi fremdeles tre administrative nivå, dog med en større nærhet en tidligere.

6.3 Instrument eller symbol

Kommunen en svært kompleks organisasjon, på samme måte som tonivåmodellen er en svært kompleks standard. Mulig utfall for kommunen som helhet er mange, dette ved at oversettelsene av standarden er mangfoldig når denne forsøker å vinne innpass i de ulike tjenesteytende enhetene. For det første innebærer ideens dynamikk at den må konkretiseres for den gitte enhet for å kunne være kompatibel med gjeldene forhold. For det andre vil denne konkretisering få ulik mottakelse når den forsøker å vinne innpass i enheten. Modellen under illustrerer disse mulige utfall av ideens oversettelse. Her er de ulike teoretiske perspektivene satt opp mot praksis som en finner ut av ideen som et verktøy.

De ulike teoretiske betraktningene



Ved å vise til en tilkobling etter det instrumentelle perspektivet vil det fordre at det er to nivå, samtidig som grad av følt autonomi er stor. Dette vil videre ha utløst en større motivasjon for enhetslederen, samtidig som det vil kunne vise seg som bedre ressursutnyttelse med tanke på brukerperspektivet. Dersom det har skjedd en frastøting eller frikobling vil begge utfallene peke i retning av det symbolske perspektivet. Selv om det er ulike intensjoner bak disse, vil ideen kun eksistere som et ytre metafor uten videre innvirkning på den praksis som finner sted i organisasjonen. Modellen viser videre den pragmatiske tilnærmingen som et kompromiss av

de to andre hvor en innenfor noen områder kan konstantere at det har skjedd en delvis tilkobling eller en delvis frakobling av ideen satt opp i mot praksis.

Slik vi har sett i behandlingen av intervjuene er ideen på ingen måte oversatt på en unison måte for kommunen som helhet. Skillelinjen blir forsterket når en ser dette ut fra de ulike funksjonsområdene i kommunen. Det er større grad av samstemning av denne opplevelse når en ser på skolene under ett, enn når en eksempelvis setter en skole opp mot en annen enhet som helse og omsorg. En kan således konstatere at det innenfor noen tjenesteområder er flat struktur og at det har skjedd store endringer etter at tonivåmodellen ble adoptert i 2003. På andre områder så har det ikke skjedd endringer i det hele tatt. En vil således både kunne argumenter for et symbolsk og et instrumentelt perspektiv når en ser på kommunen som helhet. Ved at ideens implementering er et verktøy i noen enheter og et symbol i andre vil dette på den andre siden underbygge den pragmatiske tilnærmingen. For noen enheter har det blitt besluttet å beholde etablert struktur. Tonivåstrukturen synes ikke å være kompatible med enheten. I andre enheter har en etablert ny struktur, samtidig som en henger igjen i gammel praksis. I de enheter hvor endringen i praksis har vært størst, har det blitt etablert et atskillig nærmere forhold mellom leder og den operative enhet. Samtidig er det for majoriteten av disse fremdeles tre nivå. Denne varierte oversettelse vil med dette underbygge pragmatisk institusjonalisme, hvor ideen først har blitt konkretisert forskjellig fra sentralt hold, for senere å ha blitt formet og slipt tilpasset den enkelte enhet.

I denne videre drøftingen vil jeg sette variasjonen i de ulike enhetene opp mot valgt teori. Hvor finner vi ideens oversettelse som et instrument og hvor finner vi dette som et symbol?

6.4 Frikobling

Slik det går frem av intervjuene innenfor helse og omsorg har omorganiseringen blitt møtt med motstand. Av begge enhetslederne går det frem at det ikke var et ønske om å splitte opp den tidligere seksjonen. Til tross for dette ble det gjort en strukturell endring, hvor en har etablert to enheter. Det går videre frem av intervjuene at dette forelå uten en rasjonell appellering for enhetslederen. Sagt med enhetsleder for helse sine egne ord ” *Vi slet med å få noen begrunnelser som vi skjønnte, men det var noe med at det skulle være små enheter*”.

Endring er på den andre siden svært ofte forbundet med motstand. Til dette vil en kunne konstantere at desto større endringen er desto vanskeligere vil det være å gjennomføre denne. Samtidig vil organisasjoner som stadig endrer seg være mer endringsvillige enn organisasjoner som ikke tradisjonelt sett innehar denne dynamikken (Jacobsen, 2004). Begge disse punktene vil kunne indikere sterk motstand mot endringen. For det første ved at endringen er stor i omfang, samtidig som offentlig sektor tradisjonelt sett har vært en mer rigid enn en dynamisk størrelse og konstruksjon.

For en organisasjon hvor en finner motstand mot en endring vi en stille motstandskampen føre til at etablert praksis og rutiner er så godt innarbeidet at en over tid vil settes tilbake i den praksis som en hadde fra før. Innenfor organisasjonsteorien betegnes dette fenomenet som sti avhengighet. Dette blir underbygget av institusjonell teori som tilsier at robuste organisasjoner i liten grad lar seg prege av kontekstløse standarder (Jacobsen, 2004).

Motstanden for helse og omsorg har resultert i at en har fortsatt i det samme gamle sporet som en hadde fra før. En har merket endringer, dette først og fremst negative resultat når dette blir satt opp mot samlet ressursutnyttelse. Dersom en ikke hadde vært litt ulydige og fortsatt i gammel praksis ville dette ha slått enda mer negativt ut enn det allerede har gjort. Det blir også sagt at en har vært åpen omkring denne praksis opp mot rådmannen.

For helse og omsorg kommer det spesielt godt frem at adopteringen av superstandarden har vært en top - down beslutningsorientert prosess. Pollitt viser til at de fleste reformer skjer ut fra et top-down hierarkisk prosess. Det er eliten som initierer og kanaliserer ulike strukturelle reformer på vegne av organisasjonen (Pollit og Bouckaert, 2000).

Til en implementeringsprosess av denne typen er det av essensiell betydning at legitimitet tilhørende konseptet skapes og kanaliseres til de andre underliggende nivå i hierarkiet. Dette for å redusere friksjonen og skape et eieformhold til endringen fremfor å møte denne med motstand (Kotter, 1995). Dette motiveringsarbeidet er svært sentralt, for ikke å si en nødvendig forutsetning for at en vellykket implementering skal kunne finne sted. De ansatte må forstå hvorfor de skal forandre sine rutiner og arbeidsoppgaver. Dersom de ikke selv finner frem til at en endring er nødvendig, vil dette kunne ytres som ønsker og eller tvang fra de som bestemmer over dem. I så fall må det bli gitt dem en rasjonell begrunnelse som i større grad gjør at de ville tilkoble seg dette nye. Dersom de ikke selv identifiserer seg med, eller finner en rasjonell begrunnelse for den nye ideen så vil det være vanskelig at ideen blir inkorporert. Den vil bli frastøtt eller frikoblet og adoptert i det ytre dersom endringen skulle inneha noen ytre artefakter.

Dersom en knytter dette opp mot helse og omsorg så foreligger endringen som et ønske eller tvang fra ledelsen, uten at lederne av de to nye enhetene finner en rasjonell begrunnelse for denne endringen. Dette har resultert i at en har skilt ut to selvstendige enheter på papiret, i praksis er de på den andre siden fremdeles sterkt for ikke å si symbiotisk intervenert i hverandre. Det blir gitt felles kursing, det er felles møter, enhetslederne inngår i et komplimentert team etc. Etablert praksis og godt innarbeidede rutiner foreligger med det på samme måte som det gjorde før at bestemte at en skulle etablere to selvstendige enheter. For helse og omsorg vil en kunne si at ideen finnes som en frikoblet ide uten videre styring for det som måtte finne sted i organisasjonen. Til dette må det korrigeres for en uintendert endring som har resultert i dobbeltarbeid ved at enhetslederne må innrapportere resultatene for de to enhetene separat.

Det skal sies at selv om det hadde vært et aktivt motiveringsarbeid til dette endringsarbeidet er det for helse og omsorg sin del ikke gitt at en ville kunne finne rasjonaliteten bak dette. At det er sterke økonomiske drivkrefter bak endringen synes å gå klart frem, men med tanke på de oppgavene som helse og omsorg er satt til å løse vil en kunne hevde at disse er gjensidig avhengige av hverandre. Det har også vært en lang diskusjon innenfor helsesektoren som har tatt for seg hvordan en bedre kan koordinasjonen mellom de ulike tjenestene. Dette har meldt seg som et behov ved at det er flere personer, spesielt eldre som har behov for en rekke ulike offentlig helse tjenester. For sykehusene har det blant annet blitt foreslått å opprette egen geriatriske avdelinger som innehar en rekke ulike spesialfunksjoner. Dette for på best mulig

måte å kunne ivareta brukere med sammensatte holistiske behov (Lake, 2003, Amstrup, 2002, Daatland og Solem, 2000). Behovet for koordinering og tilrettelegging av omsorgstjenestene er svært stor. En fragmentering av omsorgen synes ytterligere å ineffektivisere tjenestene spesielt med tanke på disse utsatte brukerne.

6.5 Frastøting

Når det gjelder teknisk enhet så har det ikke skjedd en forandring i det hele tatt med tanke på før og etter adopteringen av tonivåmodellen. Det eneste som har skjedd er at en har byttet navnet på enheten, samtidig som at leder har ervervet seg en ny tittel. De har samtidig mistet stabs og støttefunksjoner i etterkant av omleggingen, ellers er denne enheten identiske med den gamle tekniske seksjonen.

Slik vi allerede har sett, fører en strukturell endring som tonivåmodellen til at en bryter opp tidligere pyramider, kvitter seg med mellomledere og selvstendiggjør tjenesteytende ledd. Dette i påvente om å oppnå de resultatene som den flate, selvstendiggjorte strukturen er forventet å kunne inneha (Torsteinsen, 2006). På lik linje med de andre seksjonene hadde en også en organisasjonsgjennomgang for den tidligere drift og forvaltningsseksjonen. Det ble diskutert og rådført om en skulle splitte opp seksjonen i to selvstendige enheter, hvor en skulle etablere en egen driftsenhet og en egen forvaltningsenhet. Det ble også diskutert om en videre skulle splitte opp enheten i tre selvstendige enheter. Endringen ble på den andre siden sett på som lite hensiktsmessig på grunn av seksjonens størrelse.

Frastøtingen av ideen har for teknisk sin del en rasjonell begrunnelse, hvor det ble påpekt å være flere ulemper enn fordeler knyttet til en utflating av strukturen for seksjonen. Standarden ble ikke sett på som kompatibel med disse organisatoriske rammene. Det blir videre pekt på at dette er en vurderingsprosses som det fremdeles var liv i på tidspunktet hvor intervjuet ble holdt. Enhetsleder la således frem tre ulike modeller med tanke på en fremtidig strukturell utflating for tekniske enhet hvor en i den nærmest fremtid igjen skulle ta stilling til om det vil være hensiktsmessig å bryte opp strukturen innenfor enheten. I motsetning til helse og omsorg hvor konseptets ide har frikoblet seg i etter at dette har blitt forsøkt adoptert så har standarden for teknisk enhet blitt frastøtt gjennom en rasjonell begrunnelse før denne i det hele tatt ble forsøkt implementert.

6.6 Tilkobling

Skolene har fått større delegasjon av makt og myndighet enn hva de hadde tidligere. Skolene er også de eneste enhetene i min case hvor en finner en strukturell konfigurasjon som faktisk innehar to nivå. Til dette må en korrigere og begrense rådgiver rollen til å være en del av rådmannens stab. Samtidig som en må understreke at det ikke hviler beslutningsmyndighet til rådgiverrollen.

I oppgaven har en flere ganger sammenlignet skolene og barnehagene. Likheten er stor med tanke på de oppgavene som enhetene er satt til å løse. Selvstendigheten som hver enkelt skole og barnehage har fått er også stor. Samtidig er deres tidligere plassering innenfor kultur og oppvekst seksjonen tilfallende lik, hvor det for begge var en skole- eller barnehagesjef før kultur og oppvekstsjefen.

For barnehagene har en på den andre siden satt sammen enhetene slik at det er to avdelinger tilhørende hver enhet. Det er gitt styrer av de underliggende mindre barnehagene stor grad av autonomi, samtidig som det må konstanteres at det er enhetsleder som innehar totalansvaret for begge avdelingene opp mot rådmannen. Selv om en har komplisert strukturen for barnehagene finner en igjen store deler av de instrumentelle teoretiske betraktningene her. Dette både med tanke på autonomi og motivasjon så vel som en bedre ivaretagelse av brukerens preferanser. For skolene er det videre en tilkobling med tanke på struktur og de andre indikatorene. For barnehagene må en på den andre siden ta hensyn til de to underavdelingene og konstantere med det at det har skjedd en delvis tilkobling.

Når en ser til motivasjon i de nye rollene har det for de store skolene vist seg å være et for stort administrativt ansvar som kan gå på bekostning av fagutviklingen. Dette var ikke tilfellet for de mindre skolene hvor motivasjonen for den nye rektorrollen synes å være større. For barnehagene går det også frem at de administrative funksjonene har gått på bekostning av fagutvikling. Her har en på den andre siden hatt mulighet til å engasjere en egen fagutvikler som skal kunne ivareta den faglige pedagogiske tilrettelegging for begge enhetene. Det blir vist til at økte statlige rammevilkår har gjort det mulig å opprette denne funksjonen.

Til motivasjon er det er rekke ulike teoretiske betraktninger som en kan gjøre seg bruk av (Woolfolk, 2004). I dette tilfellet vil forventningsteorien slik som denne kommer frem hos

Vroom være tjenelig. Denne teorien tilsier at det å lykkes med noe som er vanskelig vil utløse en større grad av mestring og påfølgende motivasjon, enn det å lykkes med noe som er enkelt å løse (Arnold et al, 2004).

Rektorrollen har endret seg til å i større grad bære preg av å være reformator enn å være forvalter (Lotsberg, 1997). I forhold til en flat struktur har rektor fått mer ansvar og nye oppgaver blant annet i form av økonomistyring og tilsetninger. Rektorrollen har også endret seg i forhold til sentrale krav om systemer for kvalitetsvurderinger. Dette gjelder blant annet nasjonale prøver og ulike undersøkelser som blir offentliggjort. For Songdalen kommer det også frem at to av fire rektorer er i et vikarierende engasjement.

Motivasjonen for enhetslederne av barnehagene synes på den andre siden å være påfallende stor. På lik linje med skolen er det også her gitt enhetslederne ansvar for arbeidsoppgaver som tidligere var langt utenfor deres ansvarsområde og myndighet. De har opplevd økt arbeidspress og stressfaktoren har til tider vært stor ved at en har blitt satt til å løse oppgaver som en ikke tidligere ikke var kjent med. Over tid har en på den andre siden lært seg å løse disse oppgavene. En har ikke bare lært å løse disse, kanskje mer essensielt er det at en har lært seg å like og løse disse oppgavene. Følelsen av å mestre og den påfølgende motivasjon synes således å være mer i samsvar med de teoretiske betraktningene, enn hva tilfellet for skolene er. Utfallet kunne på den andre siden også ha slått motsatt vei dersom en ikke hadde klart å gjennomføre formelle krav og forventninger som stilles til en i de nye rollene. Dette vil kunne slå ut i langtidsfravær og sykemelding som ofte blir brukt som indikatorer for motivasjon og arbeidsmiljø.

Brukerperspektiv kommer best frem for barnehagene. Her gjør begge enhetslederne et eksplisitt poeng ut av at nærheten til bruker har ført til at en i større grad kan korrigere tjenestene og tilrettelegge disse på vegne av brukerens preferanser. At en videre er satt til å disponere de tildelte midlene har ført til en bedre ressurs utnyttelse og at tjenestene har blitt bedre. En bedre ressursutnyttelse finner en også igjen for skolene hvor det blir sagt at det går ut over en selv dersom en ikke forvalter de tildelte ressursene på beste mulig måte. For både skolene og barnehagene vil en med det kunne si at ressursutnyttelsen og brukerperspektivet er bedre ivaretatt etter omleggingen enn hva tilfellet var før to nivå modellen ble adoptert.

6.7 Delvis fra, delvis til

Enhetene for oppvekst og levekår er begge samlingsenheter bestående av mindre avdelinger som har blitt skilt ut fra den tidligere kultur og oppvekst seksjon. Til dette er det ett unntak og det er psykisk helse som ble skilt ut av den tidligere helse og omsorgsseksjonen og innlemmet i levekårsenheten. Det er således store likheter mellom disse enhetene. Først vil en kunne peke på at de strukturelle endringene er tilfallende like, dette ved at det er fire og fem ulike underavdelinger til hver av enhetene. De er videre lokalisert på samme sted, noen som bidrar til at enhetslederen konferer med hverandre, enhetene er på den andre siden atskilt. Nærheten mellom de to enhetene blir også understreket ved at den ene enhetsleder har vikariert for den andre i en periode med sykefravær.

Til tross for de mange likheter har jeg i behandlingen av intervjuene sett meg nødt til å behandle funn fra enhetene separat. Dette fordi opplevelsen av superstanderens nærvær er svært forskjellig i de respektive to enhetene. Dette kommer blant annet frem ved at enhetsleder for oppvekst ikke kan uttale seg om ressursbruk ved at hun ikke jobbet i kommunen før 2003. Av mer essensiell betydning er det at følt autonomi for de to enhetene kommer svært forskjellig frem. Dette avgjørende evalueringskriteriet har videre innvirkning på de andre indikatorene slik dette går frem av det instrumentelle perspektivet.

Til dette vil en først si at det er stor grad av usikkerhet knyttet til de tjenestene som begge disse enhetene er satt til å løse. Innenfor en avdeling som barnevern vil det eksempelvis ofte kunne komme til kjenne forhold som gjør at en må handle raskt. Det vil således være vanskelig å forutse mange av disse forholdene. Dette står i sterk motsetning til en enhet som skolene som i større grad er preget av forutsigbarhet. Enhetsleder for oppvekst påpeker således at enhetene har vært underbudsjettet i mange år. Dette økonomiske forholdet må sees i sammenheng med sterke autonome begrensning for denne enheten. Av enhetsleder blir det videre sagt at hun ikke bare føler at det er begrensninger, men at hun føler at enheten er under streng kontroll og overvåkning. Dette spesielt innenfor det økonomiske området. Det er flere som har karakterisert tonivåmodellen som en "godværs modell" som finner sitt mulige potensial i økonomiske gode tider (Laudal m.fl. 2002).

Gitt autonomi og god økonomi er spillerrommet for den enkelte enhetsleder svært stort. Dette både med tanke på bedre tilrettelegging opp mot brukerne og med tanke på stipuleringer av

det psykososiale arbeidsmiljø. Dette har vi også sett for barnehagene, hvor en blant annet har kunnet opprette nye stillinger samtidig som en har kunnet skreddersy flere tjenester på vegne av brukeren. For oppvekstenheten stopper denne kjeden opp ved at det er en dårlig økonomisk situasjon som går ut over autonomisk frihet, motivasjon og brukeren.

Enhetsleder for oppvekst sier videre at stabs og støttefunksjonenes rolle må sees på. På tidspunktet hvor intervjuet ble holdt ble de oppfattet mer som kontrollører fremfor å være hjelpere. Som en parentes til dette kan det sies at det også fra flere respondenter eksisterte forvirring omkring rollene tilhørende støtteelementene. Dette forholdet kommer klarest frem for denne enheten. Lokaliseringen og rollen til de nye stabs og støttefunksjonene er for mange kommuner et problematisk anliggende. Dette ser en blant annet av rapporten som Laudal m. fl la frem i 2002 hvor lokaliseringen av stabs og støttefunksjonene blir karakterisert som den flate strukturens akilleshæl (Laudal m.fl. 2002).

For levekår finner en den samme strukturen som en finner hos oppvekst. Opplevelsen som enhetsleder sitter igjen med er på den andre siden annerledes. Det blir påpekt at den følte autonomien er stor. Dette avgjørende kriteriet får videre predikasjon på de andre områdene som denne studiene tar for seg. Selv om en må korrigere for flere forhold responderer enhetsleder at motivasjonen er stor gitt denne autonomien. Det kommer også frem flere ganger i dette intervjuet at økt nærheten mellom leder og bruker har resultert i at tjenestene har blitt bedre og i større samsvar med brukerens preferanser og behov.

Hva har så skjedd med ideen innenfor disse to enhetene? Det er en større nærhet til bruker, dette selv om enhetene er preget av å inneha tre nivå. På det underliggende nivået finner vi videre fire og fem ulike mindre avdelinger som enhetsleder har det overordnede ansvaret for. Det er videre gitt leder for levekår en større følt autonomi enn hva tilfellet er for oppvekst. Slik som en også har sett flere ganger er denne økte operative friheten selve kjernene i den flate strukturen. I dette tilfellet begrenser autonomien seg ved overordnet intervensjon og kontroll gitt dårlig økonomi. Rollen som enhetsleder innehar kan på dette punktet ikke sies å være stort forskjellig fra rollen som mellomleder i den tidligere etatsmodellen. En rolle som enhetsleder også selv kjenner godt til. Hun repliserer også at forventningene tilhørende den nye enhetsleder rollen var at det skulle bli gitt henne større grader av frihet enn hva tilfellet har vist seg å være. Med dette vil en si at det har skjedd en frakobling av ideens fremste ide som er økt operativ frihet. Kjeden stopper med det opp. Det er på den andre siden en større nærhet

mellom lederen og brukeren som gjør at en kan korrigere denne symbolske siden ved å si at det har skjedd en delvis frakobling av ideen satt opp mot etablert praksis

For levekår vil en kunne sammenligne situasjonen med den som foreligger barnehagene. I motsetning til barnehagene hvor det er en mindre underavdeling til hver enhet er også enhetsleder selv styrer. For levekår vil en måtte konstantere at det er fire ulike underavdelinger under enhetsleder. Den nye enhetslederrollen foreligger med det på samme måte som for oppvekst. En vil på den andre siden si at tilkoblingen er større enn hva tilfellet er for oppvekst ved å blant annet å kunne vise til større følt autonomi. Samtidig er den mindre enn hva tilfellet er for barnehagene ved at det er flere underavdelinger som enhetslederen må følge opp. Her finner en også igjen motivasjonen og brukerperspektivet så sterkt at en vil kunne si at det har skjedd en delvis tilkobling av ideen satt opp mot praksis. En må samtidig begrenset denne tilkobling sterkt ved å vise til antallet underavdelinger.

6.8 Oppsummering drøfting

I tabellen under går funnene fra de ulike enhetene frem med tanke på den oversettelse som har skjedd etter at en bestemte seg for å adoptere tonivåmodellen. I kolonnen til høyre er dette knyttet opp mot de teoretiske perspektivene slik som dette går frem av drøftingen.

Tabell 2: Oversettelse og teoretisk perspektiv

| Enhet | Oversettelse | Perspektiv |
|-----------------|---------------------|-------------------|
| Helse og omsorg | Frikobling | Symbol |
| Habilitering | Frikobling | Symbol |
| Teknisk | Frastøting | Symbol |
| Skolene | Tilkobling | Instrument |
| Barnehagene | Delvis til | Instrument |
| Oppvekst | Delvis fra | Symbol |
| Levekår | Delvis til | Instrument |

Selv om denne studien er av en mer deskriptiv karakter vil det være nærliggende å undre seg over funnene over. Hva er det som kan forklare at ideen synes å være bedre kompatible med

noen enheter enn andre? Hvilke årsaker synes å være nærliggende tilhørende denne varierte oversettelse og tilkoblingen av tonivåmodellens rasjonale? Totalt sett kan man se at for Songdalen kommune har tonivåmodellen en pragmatisk karakter som helhet. Dette ved at de ulike enhetene har knyttet seg opp mot modellen på ulikt vis. Innenfor barnehagene, oppvekst og levekår kan de ulike mutasjonene også tilsies å være pragmatiske tilpasninger på enhetsnivå. I modellen over har en på den andre side forsøkt å gjøre dette til en dikotom variable, samtidig som en må ha de ulike nyansene i mente. Med modellen over vil en videre kunne spørre seg er det slik at den flate strukturen egner seg bedre innfor noen tjenesteområder enn andre? I denne avslutningsdelen vil jeg knytte dette opp mot to mulige forhold. Dette er enhetenes størrelse og grad av usikkerhet knyttet til de oppgavene som enheten er satt til å løse (Donaldson, 2001).

6.9 Størrelse og oppgaveusikkerhet

Burns og Stalker var de første som påpekte at trekk ved en organisasjon vil være avgjørende for hvilken strukturell konfigurasjon som en organisasjonen bør benytte seg av. Dette ble gjort i en studie som de foretok seg på 50- tallet (Bruns og Stalker (1961). Henry Mintzberg (1979) videreførte på mange måter Burns og Staker sin strukturelle konfigurasjon i sin bok "The structuring of organizations". Hvor Burns og Staker dikotomiserte sine konfigurasjoner mellom et organisk og et mekanisk kontinuum, spesifiserte Mintzberg fem ulike strukturelle konfigurasjoner langs denne aksens. Dette var den enkle strukturen, maskinbyråkratiet, det profesjonelle byråkratiet, divisjonalisert struktur og adhoc- kratiet. (Mintzberg, 1979, Jacobsen, 2004).

Tilhørende trekk ved organisasjonen skiller Donaldson (2001) mellom oppgaveusikkerhet og organisasjonens størrelse som avgjørende faktorer for hvilken konfigurasjon en bør benytte seg av. Med en organisasjons størrelse ser en på antall medlemmer i organisasjonen. Med oppgaveusikkerhet ser en på grader av stabilitet versus usikkerhet tilhørende de oppgavene som organisasjonen er satt til å løse. Donaldson gjør seg videre bruk av Bruns og Stalker sin organiske og mekaniske konfigurasjon, hvor han presiserer at valg av en organisk eller mekanisk struktur kan predikeres av antall medlemmer som er engasjert i organisasjonen. Dersom organisasjonen har mange medlemmer anbefales en byråkratisk struktur. Dersom organisasjonen har få medlemmer anbefales en enkel ubyråkratisk struktur. Dersom vi ser til Songdalen er Helse og omsorg den desidert største enheten med ca 140 ansatte. Dette i seg

selv vil kunne peke i retning av en byråkratisk struktur. Dette i motsetning til de mindre enhetene hvor en flatere konfigurasjon vil være tjenelige. Problemet med tanke på størrelse og etableringen av mindre ubyråkratiske enheter er for Songdalen knyttet til at enhetene blir for små. Dette med tanke på fordeler som denne strukturen er forventet å kunne inneha.

Dersom en knytter helhetlig kommunale størrelse opp mot etableringen av tonivåideen finner en først og fremst denne rendyrkede strukturen i mellomstore kommuner. Vabo, Stigen og Laudal (2002) tar eksempelvis for seg tonivåmodellen slik som denne er oversatt for ni ulike kommuner. I den minste eksisterer det fremdeles tre nivå slik som også tilfellet er for Songdalen. For de største kommunene eksisterer det også tre nivå, dette betinget av den kompleksitet som det å ha ansvar for eksempelvis 100 enheter vil innebære (Kallager, 2008).

Donaldsen (2001) ser videre på trekk ved de oppgavene som organisasjonen er satt til å løse som indikatorer for en mekaniske eller en organisk struktur. Tonivåmodellen er videre en organisk konstruksjon, dette ved at en gir autonomi og oppfordrer enhetsleder til en dynamisk endring betinget av interne så vel som eksterne forhold. Dette forutsatt at det er gitt enhetsleder autonomi.

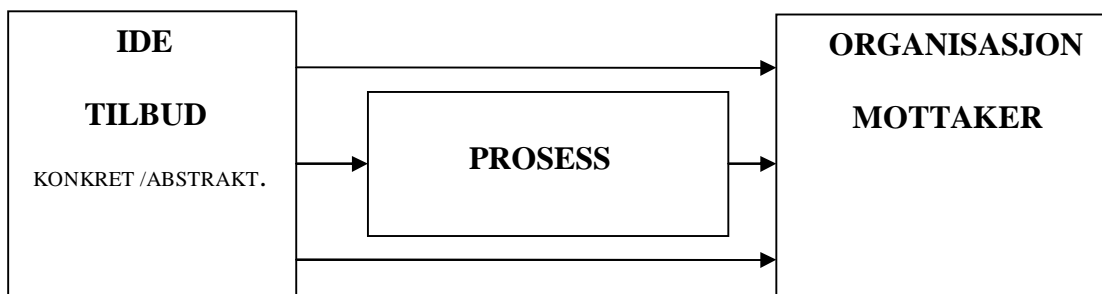
Isolert sett befinner enhetene seg i omgivelser med ulike grader av oppgaveusikkerhet knyttet til det arbeidet som en er satt til å løse (Donaldson, 2001). Dette ser vi blant annet for oppvekstenheten hvor en har måttet iverksette prosjekter som har gått ut over de økonomiske rammene. Fremfor å vise til trekk ved omgivelsene vil en også kunne se på trekk ved tjenestene og enhetene i seg selv som avgjørende for hvilken struktur som vil være mest tjenelig. Vi har sett at innenfor helse og omsorgsenheten er behovet for koordinasjon mellom andre enheter stor med tanke på et brukerperspektiv. Dette for på en beste mulig måte å kunne ivareta behov som brukere med sammensatte behov har. Denne intervensjon finner vi også innenfor teknisk enhet, ikke ved å vise til tjenestene i seg selv med ved å vise til at det er ansatte som har stillingsbrøker i hver av de tre ulike underavdelingene. Ser en videre til skolene og barnehagene så vil disse i seg selv være mer avgrenset. Dette både med tanke på større grad av sikkerhet i omgivelsene og med tanke på de tjenestene som enhetene er satt til å løse. Det vil eksempelvis være enklere å se på en skole som en selvstendig frikoblet enhet enn hva tilfellet måtte være innenfor helse og omsorg hvor delene i større grad er intervensjon og avhengige av hverandre.

6.10 Avsluttende kommentar

I 1973 gjennomført Pressmann og Wildavsky en studie som i ettertid har blitt til en velkjent klassiker innenfor implementeringsteori. I denne studien fant en frem til at det var mangel på samsvar mellom de forventingene som en hadde fra sentralt hold når disse ble satt opp imot resultat i praktiske virkeligheten. Dersom mål var nådd, så hadde disse fordreid seg bort fra de opprinnelige målsettingene gjennom ulike fordreiningpunkter (Pressmann og Wildavsky, 1973).

I denne avsluttende kommentar vil jeg løfte fokuset bort fra denne oppgaven og sette dette inn i et større aspekt som denne studien ikke fanger opp. Min studie ser på hvordan oversettelsen av et konsept, her tonivåmodellen, foreligger på det operative enhetsleder nivå. En kan på den andre siden si at det er rekke ulike faser som ideen går igjennom før denne eventuelt tilkobler seg den operative enheten. Den pragmatiske tilnærmingen tilsier så at bearbeidelsen og oversettelse kan skje på hvert trinn i implementeringsarbeidet. Denne avsluttende kommentar har som hensikt å klargjøre dette forholdet. En ønsker også å åpne for andre fremtidige arbeid som i større grad kan se på hva som skjer hvor i denne overføringskjeden, hvor de ulike delene er sterkt intervensert i hverandre (Rava, 2007).

IDE, PROSESS OG ORGANISASJON



I modellen over ser en at det fra tilbudssiden blir lagt frem en ide. Denne kan foreligge klar eller uklar. Ofte finner en igjen et konsept hvor enkelte deler er klare, mens andre deler av konseptet er uklare. Dette er som vi har sett tilfellet for tonivåmodellen slik denne går frem av visjonen. Som ide kan en aktør velge mindre eller større fragmenter av dette konseptet. Det kan smeltes om, kombineres eller delvis imiteres. Med andre ord, det oversettes slik som dette foreligger tilhørende den pragmatiske tilnærmingen. Fra sentralt hold, kanaliseres konseptets innhold seg videre nedover i beslutningsrekken. Denne fasen er svært kritisk (Røvik, 1998).

Hvordan en motiverer ansatte vil her være av essensielle betydning (Kotter, 1995). Ideen vil kunne møte motstand i denne fasen som i seg selv vil kunne hindre en tilkobling. Samtidig vil en ideen med diffust innhold være åpen for ytterlig fortolkning, tilpassning og oversettelse. Når ideen så foreligger på det operative nivået slik som denne studiene har tatt for seg har den gått igjennom en rekke ulike prosessuelle faser som denne studien ikke fanger opp. (Kjellberg og Reitan, 2003). Også her vil det kunne skje tilpasninger over tid som gjør at praksis dreier seg bort fra den opprinnelige ideen. I denne oppgaven har en så sett at ideen foreligger forskjellig avhengig av hvilken enhet og tjenesteområde som en retter fokus på. Det avsluttende spørsmålet som denne studien ikke fanger opp er så hvor skjer hva, og hva skjer hvor før denne ideen foreligger slik som denne gjør for den gitte enheten

Kildeliste

- Abrahamson, E, 1996: *Technical and aesthetic fashion*, i Czarniawska B og Sevon. G (red) *Translating organizational change*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Amstrup K. et al, 2002: *Gerontologi. Livet som gammel*, Munksgaard Danmark, Hellerup 2002.
- Arnold et al, 2004: *Work Psychology. Understanding human behaviour in the workplace*, Preufice Hall.
- Baldersheim H. og Rose L.E (red): *Det kommunale laboratorium*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Burns T. og Stalker, G.M, 1961: *The management of innovation*, London, Tavistock
- Brunsson, N, 2002: *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. 2. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Christensen T. og Lægveid P, 2002: *Reformer og lederskap*, Oslo/Bergen, Universitetsforlaget
- Christensen, T. m.fl., 2004 : *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dalby, K, 2005: *Omstilling i kommunen med fokus på New Public Management*, Hamar, Stiftelsen IMTEC
- DiMaggio, P. J. og Powell, W.W, 1983: *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review, 48.
- Donaldson, Lex, 2001, *The contingency theory of organizations*, Thousand Oaks, Sage publications
- Daatland, S, O og Solem P. E, 2000: *Aldring og samfunn*, Fagbokforlaget, Oslo/Nova.

- Fimreite, A. L, 2005: ”Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?”. I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Hellevik, O, 2002: *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave, Universitetsforlaget, Oslo.
- Herzberg, T, 1966, *Work and the nature of man*. Cleveland: World publishing Company.
- Holme, I. M og Solvang B. K, 1996: *Metodevalg og metodebruk*, Tano.
- Lake K, 2003: *Geriatri i praksis*, Fjerde utgave, Gyldendal, Oslo
- Mintberg, H., 1979, ”the structuring og organizations” Engelwood Cliffs, Prentice Hall
- Moland, L.E. og Bogen, H. (2001): *Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Fafo-rapport 351/2001
- Jacobsen, D. I, 2004: *Organisasjonsendring og endringsledelse*, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I, 2002: *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Johnstad T., Klausen J. E. og Mønnesland J, 2003, ”Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk”, Makt og demokrati utredningens rapportserie, ISSN 1501-3065
- Kallager, K, 2008: *Omstillinger i Arendal kommune*, Kristiansand, UIA
- Kjellberg, F og Reitan M. 1995: *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Kotter, J. P, 1995: *Leading change: Why transformation efforts fail*. Harvard Business Review.
- Lotsberg, D, 1997: ”Rektor: fra forvalter til reformator – om ledelse i skolesektoren”. I Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Peters, T.J, 1997, ”The cirkel of motivation”, Knopf.

- Pollitt, C. og Bouckaert G, 2000: *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Opedal, S., Stigen, I.M. og Laudal, T. 2002: *Flat struktur og resultatenheter*. NIBR-rapport 2002/21
- Pressman J. L og Wildavsky A, 1984: *Implementations*. Berkly, California University Press.
- Rava, I. M , 2007: *Fra etater mot enheter. En analyse av en beslutningsprosess – Ringsaker kommunen 2000-2002*, Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Røvik, K.A, 1992: *Den syke stat, myter og moter i omstillingsarbeidet*, Tromsø, Universitetsforlaget Oslo
- Røvik, K.A, 1998: *Moderne organisasjoner*, Tromsø, Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A, 2007: *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Torsteinsen, H, 2006: *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel?* Tromsø, Universitetet i Tromsø.
- Torsteinsen, H, 2004: *Resultatenhetsmodellen som kommunal reformide*. Paper til Den XIII Nordiske Kommunalforskerkonferansen, Institutt for statsvitenskap 26-28 november 2004, Universitetet i Oslo
- Vabo S. I, et al, 2004: *Konkurransetsetting i kommunen*, Oslo, Abstrakt forlag.
- Øgård, M, 2005 : ”*New Public Management –fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?*”. I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Hovik S. og Stigen I. M, 2008, *Kommunal organisering 2008, Redegjørelse for kommunal- og regionsdepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR- Rapport 2008:20
- Whyte, W. F, 1968: *Imitation and innovation: reflections on the institutional development of Peru*, *Administrative Science Quarterly*, 13, n 372

Woolfolk, A, 2004, *Pedagogisk Psykologi*, Tapir Akademisk forlag

Dokumenter fra arkivet til Songdalen kommune:

Arkivsaknr: 02/00065 – 83 Saksansvarlig: Anders Andersen

Arkivsaknr: 04/1-17/K1-030/AAN Saksansvarlig: Anders Andersen

Arkivsaknr: 06/573- 18 Saksansvarlig: Anders Andersen

Arkivsaknr: 06/428-4/K1-031/AAN Saksansvarlig: Anders Andersen

Internett kilder:

<http://no.wikipedia.org/wiki/Songdalen>.(09.10.2008)

http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1017 (09.10.2008)

http://www.songdalen.kommune.no/archive/Internett/Enhetsbeskrivelser/Organisasjonskart_0kt06.doc.(09.10.2008)

Vedlegg 1 Organisasjonskart Songdalen kommunen.

| | |
|--|--|
| Rådmann Vidar Skaaland Assisterende rådmann Kjell S Langenes | |
| Rådhuset Enhetsleder Inger Berit Flood | Stab Økonomsjef Svein Lohne Personal og organisasjonssjef Anders Andersen |
| Tunballen skole Enhetsleder/Rektor Frode Syverstad | Helse og omsorg Enhetsleder/Helse og omsorgsjef Margun Øhm |
| Songdalen Ungdomsskole Enhetsleder/Rektor Anund Brøttveit | Habilitering Enhetsleder/Habiliteringssjef Hakon Belsøy |
| Finsland skole Enhetsleder/Rektor Øystein Dybesland | Teknisk Enhetsleder/Teknisk sjef Svein Henriksen |
| Rosseland skole Enhetsleder/Rektor Janne Fallan Lorentsen | Levekår Enhetsleder/Levekårssjef Gunn Heidi Gabrielsen |
| Bjørningen barnehageenhet Enhetsleder/Styrer Unni Olsen | Oppvekst Enhetsleder/Oppvekstsjef Liv Turid Nøglestad |
| Tunballen Barnehageenhet Enhetsleder/Styrer Sylvi Sunde | |

http://www.songdalen.kommune.no/archive/Internett/Enhetsbeskrivelser/Organisasjonskart_0kt06.doc