



SAMARBEIDSFORHOLD I KOMMUNEN

**Et innspill i kommunens
organisasjonsutviklingsprosess**

FLATANGER KOMMUNE

NR. 1749-1 /2007

FORVALTNINGSREVISJON

Behandlet i kontrollutvalget i sak 011/07

INNHALDSREGISTER

1. INNLEDNING	4
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET/BESTILLINGEN.....	4
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	4
1.2 FORMÅL	4
1.3 PROBLEMSTILLING	5
1.4 AVGRENSNING AV PROSJEKTET	5
3. REVISJONSKRITERIER.....	5
4. TEORI.....	6
4.1 ORGANISASJONSTEORI I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	6
4.2 ORGANISASJONSTEORI I ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	8
5. METODE	11
6. DATA.....	12
6.1 Avklare roller	12
6.2 Åpen og lyttende.....	13
7. VURDERINGER.....	15
7.1 VURDERING AVKLARE ROLLER	15
7.2 VURDERING ÅPEN OG LYTTENDE	19
8. KONKLUSJON (og ev anbefalinger).....	22
9. HØRING	23
10. OVERSIKT OVER SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	23

FORORD

Denne rapporten skal være et innspill i den pågående organisasjonsutviklingsprosessen i Flatanger kommune. Revisjonen har vektlagt å kartlegge forhold i organisasjonen som både kan og vil påvirke det videre arbeidet med den nye lederplattformen.

Prosjektets problemstilling er endret noe i forhold til den opprinnelige prosjektplanen. Dette skyldes at kommunen selv har arbeidet med ny lederplattform og at vi da fant det uhensiktsmessig å gjennomføre et prosjekt med liklydende problemstilling. Vi valgte derfor å endre problemstilling slik at dette prosjektet kunne være et innspill i organisasjonsutviklingsprosessen.

Analysen er gjort på bakgrunn av anerkjent organisasjonsteori og disse teoriene er brukt for å forklare de fenomener som framkommer gjennom datainnsamling i form av intervju med respondentgruppen. Respondentgruppen er sammensatt av ansatte med og uten lederansvar, og av ledere på ulike nivå i organisasjonen.

Revisjonens arbeid bygger direkte på de kjerneverdier som Flatanger kommune i samarbeid med KS har jobbet fram og vedtatt som ønskede verdier i Flatanger.

Rapporten konkluderer med at kommunen har en sterk organisasjonskultur som sammen med det faktum at kommunens reglementer er av eldre årgang på mange områder hemmer det samarbeidet og den samhandlingen som fra alle nivåer oppfattes som ønskelig og viktig.

Namsos, 11.mai 2007

Sissel Mikalsen
oppdragsansvarlig revisor

Unni Romstad
revisor

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET/BESTILLINGEN

Prosjektet er bestilt av Kontrollutvalget som del av "Plan for forvaltningsrevisjon" behandlet i kommunestyret 22.02.2006 sak 003/06

Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt med bakgrunn i at det ble gjennomført en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko – og vesentlighetsvurderinger.

Det utvalgte prosjektet er prioritert som nr 1 av til sammen 5 ulike prosjekter. Flatanger kommune er inne i en omstillingsperiode og har sammen med RO-senteret arbeidet med organisasjonsutvikling. Det er utarbeidet kjerneverdier og det er satt opp tiltak som skal hjelpe kommunenes ledere å fremme disse verdiene. På bakgrunn av dette, og i samråd med Kontrollutvalget har revisjonen valgt en annen innfallsvinkel enn den opprinnelig tenkte på dette prosjektet. Den nye innfallsvinkelen vil være opplevd samarbeid mellom ledere og mellom ledere og øvrige ansatte. En slik innfallsvinkel vil både kunne peke på konkrete forbedringsområder, sette fokus på områder der samarbeidet fungerer godt og kartlegge dagens situasjon. Uten at dagens situasjon er klart definert vil det være vanskelig å peke ut vegen som skal føre fram til den ønskede situasjonen, definert i form av kjerneverdiene.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

1.2 FORMÅL

Flatanger kommune har til hensikt å videreutvikle organisasjonen. Formålet med prosjektet er å bidra med verdifull input til det videre arbeidet med organisasjonsutvikling. Målet er gjennom ulike teoretiske innfallsvinkler å kartlegge og synliggjøre samarbeidsforholdene i kommunen i dag, slik at kommunens ledere har et godt utgangspunkt for det videre arbeidet. Samtidig har kommunen selv lagt ned et betydelig arbeid i organisasjonsutviklingsprosessen og har utarbeidet kjerneverdier for organisasjonen. Denne rapporten bygger på momenter fra disse kjerneverdiene.

1.3 PROBLEMSTILLING

Prosjektet skal konkret besvare følgende problemstilling:

Hvordan fungerer samarbeidet i ledergruppen, og mellom ledere og ansatte i Flatanger kommune i dag?

1.4 AVGRENSNING AV PROSJEKTET

Det vil metodisk ikke være mulig å gjennomføre en empirisk undersøkelse der alle kommunens ansatte deltar. Respondentgruppen er derfor begrenset til et utvalg ansatte, som etter vår mening er representativ for kommunen. Vi vil deretter på bakgrunn av våre funn søke å generalisere slik at vi kan si noe om forholdene generelt.

Videre er analysen knyttet opp til dokumentet som er utarbeidet i forbindelse med ny lederplattform i Flatanger kommune. Dette dokumentet har tre kjerneverdier: samarbeid, mestring og læring. Det er også knyttet kriterier til hvordan det skal arbeides for å fremme disse verdiene. Siden prosjektet er begrenset til å gjelde samarbeid, vil det være bare kjerneverdien samarbeid og tilhørende kriterier som omhandles her.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er et samlebegrep for de krav og forventninger som revisjonen måler fakta opp mot. I dette prosjektet, som omhandler samarbeid og dermed relasjoner mellom mennesker, vil det ikke være naturlig å benytte lover og forskrifter som revisjonskriterier. Vi vil istedenfor hente revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Politiske vedtak, mål og føringer:
 - Økonomireglement, sist endret 07.09.2005
 - Delegasjonsreglement av 19.12.1995
 - Stillingsinstruks

- Organisasjonsteori i et instrumentelt perspektiv
- Organisasjonsteori i et institusjonelt perspektiv

For at leserne skal ha en felles oppfatning og forståelse for det teoretiske grunnlaget som analysen gjøres mot, vil relevant teori kort bli presentert.

4. TEORI

4.1 ORGANISASJONSTEORI I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

Det er nødvendig å se på mange ulike sider ved organisasjonen for å kunne forstå og si noe om hvordan den fungerer. Det instrumentelle perspektivet omfatter en rekke teoretiske tilnærminger.

Byråkratiteorien (Weber 1947) vektlegger spesialisering og arbeidsdeling blant de ansatte, avgjørelser etter formelle lover og regler, autoritet knyttet til formell posisjon og dokumentasjon av vedtak gjennom skriftlig og arkivert referat (Østerud 1996).

Ut fra et instrumentelt syn vil styring kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen m fl. 2004).

Formålsrasjonelle handlinger

Mål kan være av forskjellig type og en organisasjon kan ha en rekke mål (Bolman og Deal 2004). Det kan være *multimål*, *tilpasningsmål*, *utviklingsmål*, *driftsmål*, *parademål*, *skjulte mål* og *personlige mål*, (Busch og Vanebo 2003). *Målstyring* er et begrep som bygger på et instrumentelt rasjonalitetsbegrep hvor siktemålet er å utvikle presise mål som atferden kan evalueres i forhold til (Eriksen 1999).

Når vi hevder at organisasjoner har et mål, eller også er et redskap for å nå samfunnsnyttige mål, følger det naturlig at *et problem kan defineres som avstanden mellom dagens ståsted og ønsket tilstand*. En forlengelse av dette resonnementet vil være at problemløsning er handlinger for å minimalisere dette gapet. Busch og Vanebo (2003) viser her til March og Simon (1958) som benevner dette som *målkonflikt* (målene er i konflikt med hverandre) og presenterer fire strategier som kan benyttes til konfliktutjevning. En av disse strategiene er problemløsning, der man arbeider for å finne løsninger som best mulig tilfredsstillende et mål som er akseptert som et felles mål.¹

Christensen et al (2004) omtaler dette som *formålsrasjonelle handlinger*.

Problemløsning vil på denne måten være det samme som formålsrasjonelle handlinger.

Problemløsning hos March & Simon (1958) forutsetter at alle deltakere aksepterer at det foreligger et felles mål, og at det arbeides for å finne løsninger som best mulig tilfredsstillende dette målet (Busch og Vanebo 2003).

Formell organisasjonsstruktur

Christensen et al (2004) definerer *organisasjonsstruktur* som posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Offentlige organisasjoner er gjerne preget av en byråkratisk organisasjonsform, en organisasjonsform som beskrives av Max Weber (1947) med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner.

Vårt utgangspunkt er at organisasjonen skal utføre oppgaver for samfunnet, og at de gjennom dette kan oppfattes som redskaper eller instrumenter for måloppnåelse. På den ene side kan dette vises gjennom at organisasjonen og dennes aktører handler *formålsrasjonelt* ad oppgaveutføringen, og at man gjennom handlingene får ønsket resultat. Implisitt vil dette medføre at man vurderer alternativ eller virkemidler ut fra eventuelle konsekvenser de har i relasjon til de målene som er valgt, og så foretar et valg mellom alternativene. På den annen side kan instrumentalitet vise seg ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål – middel vurderinger, og at dette legger sterke føringer for hvordan medlemmene skal handle ved oppgaveutføring. Vi legger dermed til grunn at det formålsrasjonelle kan berøre

¹ *Forhandling* innebærer at aktørene innser at de har ulike mål, men er villig til å forhandle fram et felles mål. *Kompromiss-strategien* har forutsetninger om at det ikke er mulig å forhandle seg fram til felles mål, men at man forhandler fram en løsning som alle parter kan leve med. *Politisering* er en strategi som inneholder de samme antakelser som kompromiss, men i tillegg vil andre interessenter bli trukket inn her (Busch og Vanebo 2003).

både virkning av organisasjonsstruktur og prosessen som denne besluttes og utformes gjennom.

Den formelle strukturen er også kjennetegnet ved *ulike grader av spesialisering og samordning*. *Vertikal* samordning kjennetegnes av at høyere nivå koordinerer og kontrollerer arbeidet til underordnede ved bruk av virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer, og ved bruk av planleggings og kontrollsystemer. *Horisontal* samordning betegnes av formelle og uformelle møter, arbeids og prosjektgrupper, stillinger eller avdelinger med samordningsansvar, matrisestruktur og nettverksorganisasjoner (Bolman og Deal 2004, Christensen et al 2004, Mintzberg 1983).

Det vil være viktig å påpeke at selv om den formelle strukturen ikke alltid gjenspeiler den måten oppgaveløsningen foregår på til daglig, vil den absolutt legge føringer på hvordan oppgavene blir utført. Grader av og former for arbeidsdeling, rutiner og hierarki legger klare begrensninger på den individuelle beslutningsadferden i offentlige organisasjoner, både når det gjelder handlingskapasitet og analysekapasitet (ibid 2004). Samtidig skaper strukturen kapasitet for å realisere bestemte mål.

4.2 ORGANISASJONSTEORI I ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

Philip Selznik (1948) regnes av mange som grunnleggeren av institusjonell teori med sin påstand om at organisasjoner forsøkte å tilpasse seg verdiene i de eksterne omgivelsene. Han benevnte dette som en *institusjonaliseringsprosess*, og hevdet videre at *denne prosessen, som en av flere faktorer, er viktig for organisasjoner der det er uklart hva som er den beste måten å nå mål på* (Busch og Vanebo 2003:88).

Det institusjonelle perspektivet fremhever betydningen av at styring skjer med forankring i organisasjonens kultur, tradisjon og historiske arv, og ser i stor grad på styring som et fenomen som forankres nedover i organisasjonen. Samtidig vektlegger det kulturelle perspektivet de normer og verdier som finnes intern i organisasjonen. (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik 2004). Christensen, Lægreid, Ramslien (2006) uttrykker på sin side at kulturperspektivet legger vekt på at det over tid utvikles uformelle normer og verdier i en

organisasjon, og at disse faktorene bidrar til at organisasjonens medlemmer handler ut fra en idè om hva som er ”*passende*”.

Passende adferd

Den grunnleggende handlingslogikken i organisasjonskultur er *passende adferd*. Dette betyr at man bedriver matching, eller bruker handlingsregler for å kople situasjoner og identiteter (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004:50). En slik matching vil bety at man i en gitt situasjon stiller spørsmål om gjenkjennelse, identitet og hvilke handlingsregler som skal forbinde situasjon og identitet. Kobling vil kunne skje blant annet på bakgrunn av det som er lært av tidligere erfaringer, kategorisering og tidsmessig nærhet. Organisasjonsmedlemmer antas å handle ut fra hva som oppfattes som passende, og dermed vil det vokse fram systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmene, eller det vi kan kalle *etikk*. Samtidig gir de uformelle normer og verdier høy grad av gjensidig tillit i organisasjonen.

Kulturelle prosesser omtales ofte som naturlige utviklingsprosesser (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004). Kulturelle institusjonaliseringsprosesser innebærer en gjensidig tilpasning til en unik kombinasjon av internt press og press fra omgivelsene (ibid:180).

Ulike symbolske former spiller ulike kulturelle roller i organisasjoner. Myter, visjoner og verdier gir organisasjonen en dyp opplevelse av målbevissthet og besluttsomhet. Helter og heltinner fungerer gjennom sine handlinger som levende logoer, eventyr og fortellinger gir forklaringer mens symbolske handlinger som ritualer og seremonier gir orienteringspunkter (Bolman & Deal 2004: 282).

Utviklingen av disse uformelle normene som vi gjerne forbinder organisasjonskultur med, gir sammen med de formelle normene det vi kan kalle en institusjonalisert organisasjon. Dette gjør en organisasjon mer kompleks, mindre fleksibel og tilpassningsdyktig overfor nye krav, men gir den også nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den potensielt kan løse oppgaver bedre og virke bedre som et sosialt fellesskap (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004:47). Disse uformelle verdier og normer kan være brede og altomfattende (generelle verdier og normer), eller de kan være preget av subkulturer i betydning av at de bare er gjeldende for eksempelvis en avdeling eller en sektor. En bred norm kan omhandle hva som er ”*passende adferd*” innenfor en kommunal organisasjon (Christensen og Læg Reid 2002).

Sti-avhengighet

Institusjonell teori vektlegger hvor vidt det er samsvar mellom institusjonens grunnleggende identitet, verdier og normer og den adferd man søker å fremme gjennom formell struktur. Hovedtanken er at dersom (forsøk på) endringer *ikke* er i samsvar med organisasjonens identitet, normer og verdier vil endringen møte motstand og ofte mislykkes (Brunsson og Olsen 1993).

Sti-avhengighet står sentralt her. Sti-avhengighet betyr at *hvor en kommer fra* er en like viktig determinant som *hvor en har tenkt seg hen*. Et element ved dette er at betydningen av organisatoriske grep og endringer lett kan overvurderes, i alle fall på kort sikt (Wollman 2003). Antakelsen om sti-avhengighet bygger på en tanke om at de kulturelle verdier og normer som preger en organisasjon i dens første leveår vil påvirke og legge sterke føringer for hvilken retning den utvikler seg i framtiden. En slik sti-avhengighet har både fordeler og ulemper. Fordelene er at man oppnår stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene, og institusjonelle handlingsregler fungerer effektivt. Ulempene vil være at de institusjonelle trekkene kan gi organisasjonen og aktørene manglende fleksibilitet (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004).

Det transformative perspektivet representerer en annen innfallsvinkel når det gjelder tanken om sti-avhengighet. En sentral antakelse er at organisasjoner forsøker å *forene* en radikal endring forstått av det instrumentelle perspektivet med en mer gradvis type endring – sti-avhengighet – som er et element i det institusjonelle perspektivet (Christensen og Læg Reid 2002).

Enhver reform eller endring vil inneholde både elementer som er forenlig med organisasjonens tradisjoner og elementer som er mindre forenlig eller også uforenlig med denne. Ideen i det transformative perspektivet er da at det forventes at forenlige reformelementer blir innført i organisasjonen, mens uforenlige elementer blir tilpasset organisasjonskulturen og arbeidsmåten. Dersom en slik tilpasning ikke er mulig, vil rett og slett elementene ikke bli innført. Slik blir endringer og reformer transformert eller omformet til noe som *kan* innføres i organisasjonen (ibid).

Implisitt i sti-avhengighet ligger det en forståelse av at det skal tungtveiende grunner til for at organisasjonen endrer innhold og retning. Når man har valgt en utviklingsvei, så innebærer det at det investeres mye ressurser, tid og kompetanse, noe som gjør det mer sannsynlig at man forsetter på denne vegen. Det mest vanlige er at man *fortsetter å gjøre det man er vant til og kan godt* (Christensen og Læg Reid 2002:21).

Fenomenet organisasjonskultur

Ikke alle mener at det er en udelt fordel med en stekt utviklet organisasjonskultur. Det som trekkes fram som fordeler er at kulturelle trekk øker det offentlige legitimitet, det kan ha klare interne effekter og det kan medvirke til at store og komplekse organisasjoner fungerer smidig. Kritikere peker på at organisasjoner med for sterke institusjonelle trekk ofte kan oppfattes som rigide, for innadvendte og ”navlebeskuende”. Det påstås at de også mangler mangfold og debatt og ikke minst tilpasningsdyktige strukturer som kan endres i takt med endringer i omgivelsene. Det er også mange som påpeker det negative med for ”tette samfunn” (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004).

5. METODE

Alle utvalgte respondenter er intervjuet etter utarbeidet intervjuguide, se vedlegg 1.

Spørsmålene er operasjonalisert ut fra de kriterier som Flatanger kommune vil anvende for å fremme kjerneverdier samarbeid. I forbindelse med dette er de seks kriteriene som er nevnt i forbindelse med samarbeid sammenfattet i to hovedpunkter, nemlig ”avklare roller” og ”åpen og lyttende”.

Det er også gjennomført observasjon og dokumentstudier for å få et så bredt datagrunnlag som mulig å gjennomføre analysen på. Observasjonen ble gjennomført ved at revisor var tilstede på ett utvidet ledermøte. Revisor deltok ikke i møtet men var kun tilstede som observatør.

Observasjonene er ikke benyttet som datagrunnlag men som bakgrunnskunnskap for prosjektet.

Etter at datainnsamlingen var gjennomført ble det klart at ett spørsmål (spørsmålet om sammensetning av arbeidsgrupper) var for lite operasjonalisert og respondentgruppen samlet hadde for liten kunnskap om denne prosessen. Det vil derfor ikke bli lagt vekt på innsamlet

data her. Det vil likevel etter vår mening verken ha betydning for analysen eller resultatet av undersøkelsen.

6. DATA

Generelt gjelder det at det er stor entydighet i det innsamlede datamaterialet.

6.1 Avklare roller

Ikke alle ansatte i Flatanger kommune har stillingsinstrukser, og dersom det foreligger stillingsinstrukser er disse av eldre dato. Kompetansekartlegging er ikke foretatt, men det kommer signal om at dette er noe som med det første skal gjennomføres i organisasjonen. Kommunens delegasjonsreglement er fra desember 1995 og flere respondenter påpeker at det er gammelt og at det er et behov for oppgradering. Det er avdekket ulik grad av delegering på ulike avdelinger, i tillegg til at *oppfatningen* av hvor stor grad av delegering som både finnes og som det er ønskelig med er svært varierende. Respondentgruppen opplever at det i enkelte tilfeller er så stor grad av delegering at det nesten grenser opp mot ansvarsfraskrivelse mens det i andre tilfeller er så stor grad av sentralisering at det virker umyndiggjørende og ineffektivt. Samtidig pekes det på at det må være klare kriterier for delegering, og ett kriterium som nevnes er tillit.

Flatanger kommune har liten grad av arbeidsdeling på alle nivåer i organisasjonen.

I synet på informasjonsnivået er respondentgruppen svært entydig. Informasjonsrutiner oppfattes som mangelfulle og sviktende, og dermed betegnes informasjonsnivået som ”for dårlig”. Det er delvis variasjoner i personalpolitiske retningslinjer mellom avdelingene, men det påpekes at dette i mindre grad enn tidligere oppfattes som et problem.

Siden respondentgruppa er sammensatt av personer med og uten lederansvar vil det kunne oppfattes som naturlig at funnene viser ulik kjennskap til kommunens mål. Det er likevel interessant at flere personer i respondentgruppa uavhengig av organisasjonsmessig plassering uttrykker at de ikke har kjennskap til mål.

Når det gjelder rutinebeskrivelser er det stor variasjon mellom avdelingene og det er flere som svarer at det ikke foreligger rutinebeskrivelse enn det er som sier at det foreligger rutinebeskrivelser.

Alle respondenter oppfatter at kommunens ansatte har tilstrekkelig kompetanse til de arbeidsoppgaver som de har. Funn viser at flere i respondentgruppa peker på at den kompetansen som finnes faktisk ikke blir utnyttet tilstrekkelig.

Respondentene ble spurt om man opplever samsvar mellom det som formelt er vedtatt og det som faktisk blir gjort. Spørsmålet ble eksemplifisert ved at det ble diskutert om delegerte oppgaver utføres av den som har fått delegert ansvaret, eller om det foreligger formell delegering som ikke blir brukt. Svarene her beveger seg langs hele aksene og i begge ytterpunkter av skalaen. Noen sier at det stort sett er slik at den som er delegert myndighet utfører oppgaven. Andre oppfatter at gitt delegasjon tas tilbake i enkelt-tilfeller mens den tilbakeføres i andre tilfeller. Respondentgruppa er entydig når det påpekes at det til tross for delegering er stor grad av detaljkontroll.

Et annen viktig funn er at ikke alle vet hva som er forventet av dem samtidig som at de fleste opplever at de har et avgrenset arbeidsområde.

Ikke alle har kjennskap til økonomi – og delegasjonsreglementet og begge regelsettene har gått ut på dato. Ingen av reglementene er i aktivt bruk og betegnes som sovende. Flere peker på at årsaken til at det ikke blir brukt er at det er gammelt og usammenhengende. Heller ikke alle oppfatter at budsjett er et styringsverktøy og slett ikke at dokumentet uttrykker mål for virksomheten. I tillegg er det mange som påpeker at det ikke blir brukt til tross for at det foreligger.

Respondentene ble spurt om hva de mente var viktig for at endringer skal kunne skje i organisasjonen. Det ble pekt på at implementering er vanskelig, og at organisasjonen ikke tar dette inn over seg. Informasjon ble trukket fram som et sentralt element, og også at gode prosesser med deltakelse er viktig, opplæring og forankring i toppledelsen må til.

6.2 Åpen og lyttende

De fleste oppfatter at det finnes en arena for å komme med innspill, og postmøter, avdelingsmøter, ledermøter og ”utvidet ledermøte” nevnes som eksempler i tillegg til uformelle møter. Frekvensen oppleves derimot som delvis ustabil. Skille mellom formelle og uformelle møter er glidende, der enkelte opplever at det legges for stram struktur på uformelle møter og for løs struktur på formelle møter. Det stilles ikke spørsmål til om arenaen finnes, men hvordan den brukes. Ikke alle ansatte har medarbeidersamtaler.

Datamaterialet viser en klar tendens til at det oppleves at innspill ikke tas på alvor. Dette i betydning av at det som blir sagt blir hørt på, men ikke lyttet til.

Det oppleves lite eller ingen to-vegskommunikasjon, men det er bedre horisontalt enn vertikalt i organisasjonen

Det settes ikke av tid til å snakke sammen, og det oppleves at det ikke er akseptert at man snakker sammen. I motsatt retning påpekes det at det finnes rutiner på at det skal være "toermøter" hver 14.dag, ledermøter og utvidede ledermøter.

Respondentene ble spurt om det var naturlig for dem å ta opp problemer med leder, og om det var slik at leder (det vil si nærmeste leder) tok opp saker med sine underordnede. 3 av 10 sier at det ikke er ubehagelig; 7 sier det er delvis svært ubehagelig å ta opp problemer med leder.

Svarene her viser stor spredning, der noen føler det naturlig mens andre opplever det svært som vanskelig. Noen tar ikke opp problemer i det hele tatt fordi det oppleves som uhensiktsmessig, mens alle gir uttrykk for at det er høy terskel for å ta opp problemer.

På spørsmål om hvem man henvendte seg til i faglige spørsmål er det en tydelig tendens til at henvendelser gjøres på tvers i organisasjonen eller til eksterne nettverk.

Det er også tendenser til at det er noen utvalgte man samarbeider med og andre man ikke samarbeider med.

En naturlig videreføring av dette spørsmålet er hvorfor eller hvorfor ikke leder oppfattes som en naturlig diskusjonspartner. Årsaker som det pekes på er at dette utløser andre momenter som oppleves ubehagelig, man får ikke svar på spørsmål som tas opp, det oppleves ikke som fruktbart å ta opp problemer. Det pekes også på at ulikt verdigrunnlag, at diskusjoner/avgjørelser skjer i små uformelle grupper, at det fokuseres på detaljer og at enkelte er redd for eller lite villig til å slippe ansvaret og slippe til andre.

Når det gjelder struktur på egen arbeidsdag, ble de ansatte spurt om de ofte ble avbrutt i sine daglige gjøremål. Her er det ingen entydighet i empirien. Noen sier ja og mener det er naturlig, andre opplever lite struktur på egen arbeidsdag pga ad hoch oppgaver.

Videre er det en klar tendens til at man får oppgaver med korte tidsfrister, og det er en påstand om at respekten for tidsfrister ikke er overhengende i organisasjonen.

Respondentene ble så spurt om det er slik at de kan og faktisk benytter anledningen til å gi ris eller og ros til sin leder. Enkelte respondenter svarer ja på dette, men samtidig påpekes det at det er mest ris og svært lite ros.

Det er en klar tendens til at det er et utstrakt samarbeid med ansatte på egen avdeling, og stor grad av samarbeid på tvers /vertikalt organisasjonen, men tilsvarende liten grad av samarbeid horisontalt. Samtidig påpekes det uklare grenser mellom ulike roller, og noen opplever at den jobben som skulle vært gjort før respondenten mottar den og skal bygge videre på er ufullstendig.

Syv av ti respondenter opplever at de er de eneste som har disse arbeidsoppgavene i organisasjonen.

Ikke alle mener at deres arbeidsoppgaver hører naturlig inn under stillingen og arbeidsdelingen oppfattes ikke som naturlig.

Respondentene ble så spurt om hvordan de opplevde informasjonsflyten i organisasjonen. Informasjon oppleves tilfeldig og ikke helt tilstrekkelig av de aller fleste, selv om noen mener det er nok informasjon.

Det påpekes også at intranett og andre naturlige informasjonsarenaer ikke er à jour.

Respondentene ble så spurt om sin egen rolle og hvor aktivt de selv søkte informasjon. Alle uttrykker at de selv tar initiativ til å skaffe seg informasjon, men at dette ikke er tilstrekkelig og at det oppfattes som unyttig at man må søke etter informasjon. De fleste er av den oppfatning at nærmeste leder er den som man kan og skal forespørre om informasjon, men det er også respondenter som uttrykker at de ikke vet hvor de skal finne nødvendig informasjon.

Det er heller ikke alle som oppfatter at organisasjonen har et naturlig sted for utveksling av informasjon, og noen påpeker at om en slik arena finnes blir den ikke utnyttet.

Det ble også spurt om hvilken type informasjon de enkelte mente at de hadde behov for. Dette var et spørsmål som ikke alle svarte på; men de som har svart sier alle at man trenger relevant informasjon knyttet til den jobben man skal gjøre.

7. VURDERINGER

7.1 VURDERING AV KLARE ROLLER

Christensen et al (2004) definerer *organisasjonsstruktur* som posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Disse posisjonene og reglene er gjerne definert i stillingsinstrukser og delegasjonsreglement. Mangel på stillingsinstrukser, ikke oppdaterte stillingsinstrukser og et delegasjonsreglement som er ”utgått på dato” vil dermed kunne bety at Flatanger kommune ikke i tilstrekkelig grad har

definert hvem som skal gjøre hva og hvordan oppgaven skal utføres. Når ansvaret for en oppgave ikke er plassert hos en bestemt stilling vil oppgaveløsningen få preg av ad – hoc løsninger og det vil oppstå usikkerhet i organisasjonen. Denne usikkerheten vil på ledernivå kunne komme til uttrykk i form av detaljstyring av ansatte, mens det på lavere nivå i organisasjonen vil kunne oppfattes som at gitt delegering i enkelttilfeller tas tilbake og løftes opp på høyere nivå. Det vil også kunne bety at gjøremål ikke blir utført fordi ansvaret ikke er plassert hos en bestemt stilling. Våre funn har avdekket ulik grad av delegering på ulike avdelinger, i tillegg til at *oppfatningen* av hvor stor grad av delegering som både finnes og som det er ønskelig med er svært varierende. Respondentgruppen opplever at det i enkelte tilfeller er så stor grad av delegering at det nesten grenser opp mot ansvarsfraskrivelse mens det i andre tilfeller er så stor grad av sentralisering at det virker umyndiggjørende og ineffektivt. Samtidig pekes det på at det må være klare kriterier for delegering. Sett fra et instrumentelt ståsted vil dette kunne være problemer som kunne vært løst med oppdaterte stillingsinstrukser, et delegasjonsreglement som er tilpasset dagens organisasjon og dennes mål, og også kompetansekartlegging. Kriteriene for delegering vil i et instrumentelt perspektiv bestemmes ut fra hvilken rolle stillingen har i organisasjonen og vil ikke bli vurdert opp mot kriterier som eksempelvis tillit til den enkelte arbeidstaker eller den enkeltes ansiennitet. Et instrumentelt syn framhever også at organisasjonen skal fremstå som et redskap for ledelsen for å nå de fastsatte målene. Når rutiner og regler for oppgaveløsning og -fordeling ikke er på plass eller ikke er oppdaterte vil Flatanger kommune i mindre grad være egnet som verktøy for måloppnåelse. Når verktøyet ikke er optimalt for å nå målene, vil ledelsen komme i en situasjon der de føler at de må handle for å vise ansvar. Resultatet av uklare/manglende delegeringer og rutiner vil dermed kunne bli at leder tar oppgavene fra underordnet. I neste omgang vil dette kunne gi umotiverte ansatte. Holdninger som at ”det nytter ikke” får fritt spillerom, usikkerhet brer seg i organisasjonen: en usikkerhet som lett kan bli oppfattet av underordnet nivå som utidig innblanding i oppgaveløsningen. Overordnet nivå vil kunne oppleve situasjonen som ”at det korker seg” og at jobben ikke blir gjort. Respondentgruppa er delt i spørsmålet om rutinebeskrivelser. Det er stor variasjon mellom avdelingene og de fleste svarer at det ikke foreligger rutinebeskrivelse. Dermed kan vi si at Flatanger kommune ikke framstår som et optimalt verktøy for å oppnå de målene som er fastsatt.

På bakgrunn av en instrumentell innfallsvinkel vil vi også kunne si at løsningen på ikke utnyttet kompetanse også vil kunne være en klar delegering til alle stillinger. Bruk av rutinebeskrivelser vil tilsvarende sikre lik oppgaveløsning i hele organisasjonen.

Et annet vesentlig moment er at når organisasjonens medlemmer uttrykker at de enten ikke har kjennskap til eller ikke anvender økonomireglement og delegasjonsreglement i sitt daglige virke, vil ikke disse styringsredskapene bidra til å legge føringer for adferd og oppgaveløsning i organisasjonen. Slik vil organisasjonen fremstå som et mindre anvendbart instrument for måloppnåelse.

Fra en institusjonell innfallsvinkel vil liten eller ingen kjennskap til økonomi – og delegasjonsreglement og/eller ikke anvendelse av reglementene kunne tolkes som at det utvikles egne regler og at disse uoffisielle reglene institusjonaliseres. Dersom man velger å bruke regler som på tross av delegasjons – og økonomireglement har utvikles seg i organisasjonen vil dette valget kunne legge føringer for hvordan Flatanger kommune handler videre. En slik tolkning vil kunne identifisere sti-avhengighet i kommunen. Fra et institusjonelt syn betyr dette at organisasjonen er låst fast i inngrodde holdninger. Det betyr også at Flatanger kommune må bruke store ressurser i form av menneskelig innsats for å endre disse holdningene. Dersom disse vedtatte sannhetene ikke utfordres (ved eksempelvis å oppdatere reglementene) vil man ikke kunne oppnå at de vedtatte reglementene erstatter de uoffisielle reglene. Dette vil også gi et grunnlag for subkulturer; og disse blir sterkere og sterkere dersom ingen legger press på dem eller stiller spørsmål ved disse vedtatte holdningene.

Offentlige organisasjoner er gjerne preget av en byråkratisk organisasjonsform, en organisasjonsform som beskrives av Max Weber (1947) med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Våre funn viser at Flatanger kommune har avdelinger som er ansvarlig for de ulike oppgavene (altså arbeidsdeling på avdelingsnivå) men at det er liten grad av overlapping og arbeidsdeling på ansattensnivå. Kommunen benytter både *vertikal* og *horisontal* samordning. Vi har tidligere påpekt at virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer i Flatanger kommunen kan karakteriseres som ufullstendige og/eller foreldet, noe som igjen betyr at den vertikale samordningen er svekket. Dette vil i sin tur bety at den formelle organiseringen vanskeliggjør samarbeidet i organisasjonen.

På ledernivå benyttes formelle og uformelle møter, og for spesielle oppgaver som eksempelvis organisasjonsutvikling oppnevnes arbeids – og prosjektgrupper. Eksempler er ledermøtene, utvidet ledermøte og de arbeidsgruppene som er nedsatt i forbindelse med

organisasjonsutviklingsprosessen. Et annet kjennetegn på horisontal samordning er stillinger med samordningsansvar, og i Flatanger kommune er personalkonsulentstillingen en slik stilling. Dette betyr at den horisontale samordningen på ledernivå i langt større grad framstår som vellykket og at dette bidrar til å gjøre Flatanger kommune til et velegnet verktøy for ledelsen. Våre funn vedrørende informasjonsnivået kan også knyttes til dette resonnementet slik at funnene underbygges av teorien. Det er en felles oppfatning at informasjonsnivået kan betegnes som for dårlig. Informasjonsnivået skal ivaretas av informasjonsrutiner, og svikt i vertikal samordning vil bety at informasjonsrutinene oppfattes som ikke gode nok. Det er delvis variasjoner i personalpolitiske retningslinjer mellom avdelingene, men det påpekes at dette i mindre grad enn tidligere oppfattes som et problem. En slik bedring kan begrunnes med opprettelsen av personalkonsulentstillingen.

Våre funn viser at ikke alle har kjennskap til Flatanger kommunes mål, ikke alle vet hva som er forventet av dem og det er flere som gir uttrykk for at de ikke betrakter budsjettet som uttrykk for organisasjonens mål. Samtidig er det slik at de fleste opplever at de har et avgrenset arbeidsområde. Fra et instrumentelt syn gir ikke våre funn anledning til å peke på spesifikke målkonflikter. Derimot avdekker funnene at det er ulik kjennskap til målene, og i forlengelsen av dette vil vi kunne si at det ikke foreligger en aksept for felles mål. En forutsetning for at prosessen med problemløsning skal kunne komme i gang, er at det foreligger aksept for felles mål. I en slik situasjon vil målkonflikter lett kunne oppstå fordi enkeltpersoner og avdelinger definerer egne mål, og uten kjennskap til overordnede mål vil egendefinerte mål ofte komme i konflikt med vedtatte overordnede mål. I delvis motsatt retning er funnet om at de fleste opplever at de har et avgrenset arbeidsområde. Dette kan tolkes som at man vet hvilken jobb man skal gjøre men at man ikke vet hva som er hensikten med at man skal gjøre denne jobben, og at man har vanskeligheter med å sette sin egen jobb inn i den store sammenhengen. Igjen kan vi utlede at målkonflikter lett kan oppstå. Siden ledelse er styring mot mål vil en slik situasjon kunne oppleves som utydelig ledelse, manglende ledelse, og tilfeldig ledelse.

Fra et institusjonelt syn vil disse funnene kunne tolkes som at det ikke eksisterer en felles forståelse av hva som oppfattes som passende adferd i organisasjonen. Uten en slik felles forståelse av hva som er passende adferd vil heller ikke rådende normer og verdier i organisasjonen entydig være retningsgivende for hvor organisasjonen går. En tolkning ut over det som respondentene legger opp til vil kunne være at til tross for at det ikke foreligger en felles holdning til hva som er passende adferd i hele organisasjonen, vil det foreligge en slik

felles oppfatning i de enkelte avdelinger. Dette vil kunne gi et grunnlag for subkulturer i organisasjonen.

Videre vil det fra et institusjonelt syn være slik at funnet om at ikke alle oppfatter at budsjettet benyttes (som styringsverktøy) kunne tolkes som at det ikke oppfattes som nødvendig å benytte vedtatte styringsverktøy eller at andre uformelle styringsverktøy benyttes (eksempelvis egne oversikter over ressursforbruk, ”skyggeregnskap” og lignende). Denne påstanden kan underbygges av et enkeltutsagn om at ”respekten for tidsfrister er ikke overhengende her hos oss”. Rådende verdier og normer (det vil si kultur) i organisasjonen vil da undergrave organisasjonens egnethet som redskap for å nå mål i et instrumentelt perspektiv.

Respondentene ble spurt om hva de mente var viktig for at endringer skal kunne skje i organisasjonen. Det ble pekt på at implementering er vanskelig. Fra et institusjonelt perspektiv vil dette tolkes som at endringer som skal innføres må samsvare med de verdier og normer som råder i organisasjonen. Samtidig understreker dette at det er svært viktig at den rådende oppfatning av hva som er passende adferd må påvirkes samtidig som endringer innføres, nettopp fordi det er kulturen som gjør implementeringen vanskelig. Kulturen (”slik gjør vi det hos oss – oppfatningen”) er også årsaken til at respondentene sier at det er så lett å gjøre det man gjorde før. Dette funnet underbygges av den teorien som er presentert: man fortsetter å gjøre det man er vant til og er god til.

Påstanden om at implementering er vanskelig kan også styrke antakelsen av at det eksisterer en sterk kultur i Flatanger kommune.

Siden organisasjonskultur gir motstandsdyktighet mot endringer vil det være slik at selv om endringen tilsynelatende tas inn i organisasjonen, vil man fortsette å gjøre det man er vant til og kan godt. Der vil derfor være svært avgjørende for ledelsen i Flatanger kommune at det samtidig med at organisasjonen presenteres for endring i form av nye rutiner, ny møtestruktur eller ny arbeidsfordeling også skjer en påvirkning av det som oppfattes å være passende adferd.

7.2 VURDERING ÅPEN OG LYTTENDE

Våre funn viser at Flatanger kommune har arena for idéutveksling, men at man opplever at innspill i mindre grad følges opp samtidig som det oppleves liten grad av to-vegs

kommunikasjon. Samtidig er det en påstand at det ikke er aksept for å snakke sammen samtidig som det er innarbeidet rutiner for flere typer formelle møter.

Fra et institusjonelt syn vil dette kunne forklares ved at til tross for at formelle rutiner og prosedyrer legger opp til det, er det ikke oppfattet som passende adferd i organisasjonen at man utveksler ideer, diskuterer og vurderer ulike problemstillinger i fellesskap. Dette betyr ikke at organisasjonen har lav takhøyde eller at noen bevisst trenerer eller motarbeider andres innspill. Kultur er noe ”som sitter i veggene” og svært ofte er det et fenomen man ikke er bevisst på eller har en tydelig oppfatning av. Fra et instrumentelt syn vil man kunne si at så lenge møtevirksomhet er nedfelt i prosedyrer og rutiner har man lagt til rette for meningsutveksling. Nok en gang ser vi at kulturen legger sterke føringer for hvordan en organisasjon opptrer, til tross for at de vedtatte regelverk skulle tilsi noe annet. Dette kommer godt til syne i Flatanger der vi ser at det til tross for at det er lagt et fast mønster for både formelle og mindre formelle møter, oppfattes dette ikke som en anledning til diskusjon og kommunikasjon. Uten at det er presentert i kapittel 6 er revisjonen kjent med at det er utarbeidet nye og oppdaterte rutiner for møtegjennomføring i Flatanger.

Våre funn viser at det er høy terskel for å ta opp problemer, og det er en tydelig tendens til at henvendelser gjøres på tvers i organisasjonen og til eksterne nettverk og at det oppleves som vanskelig å drøfte problemer med leder. Det siste gjelder på alle nivåer i organisasjonen. Også disse funnene kan belyses ved å følge resonnetet fra forrige avsnitt. Det oppfattes som en sannhet at det bør være virkelig viktig før man tar opp et problem, at tema først skal diskuteres med ansatte på samme nivå før det løftes opp til høyere nivå og at det er noen som er mer hensiktsmessig å samarbeide med enn andre. Kulturen vil her være begrensende for en optimalisering av samarbeid og samhandling.

En slik holdning vil ikke endres uten at denne sannheten utfordres av andre og nye holdninger. Funn viser også at det er lettere å gi ris enn ros. Å utfordre en vedtatt sannhet vil da være å snu denne trenden, gjerne fra ledernivå, og ha en bevisst holdning til at man faktisk gir ros. Det er viktig å ha i tankene at en slik endring da må foregå over tid.

En annen måte å utfordre en ”tatt for gitt-holdning” vil være å senke terskelen for å be om bistand fra egne ansatte. Vi har presentert funn som viser at det er utstrakt grad av samarbeid på samme nivå i organisasjonen og tilsvarende liten grad av samarbeid mellom de ulike nivåene i organisasjonen. En institusjonell innfallsvinkel vil forklare også dette med at vedtatte normer og verdier tilsier at slik skal det være. Organisasjonens medlemmer vil dermed opptre på en slik måte at deres adferd samsvarer med gjeldende normer og

vanskeliggjøre horisontalt samarbeid. Påvirkning av kulturen i form av å presentere nye verdier og normer som et alternativ til de eksisterende vil over tid kunne endre en slik situasjon.

Glidende grenser mellom ansatte med tanke på hvilke oppgaver som hører til hvem og det faktum at flere oppfatter at enkelte oppgaver ikke naturlig hører til deres arbeidsområde vil fra et instrumentelt synspunkt kunne forklares med at rutinene ikke fremmer formålsrasjonelle handlinger. Samtidig vil instrumentell teori kunne forklare at manglende eller ufullstendige stillingsinstruksjoner og uklar delegasjon kan være årsaken til at oppgaver ”faller mellom to stoler”.

Flatanger kommune har liten grad av overlapping og sju av ti respondenter sier at de er de eneste som utfører sine arbeidsoppgaver i organisasjonen. Dette betyr at det foregår liten grad av dobbeltarbeid samtidig som det kan være en indikasjon på at man har liten forståelse for andres oppgaver. Manglende kunnskap om andres arbeidsoppgaver kan medføre at høyere nivå i organisasjonen oppleves som unødig kontrollerende av lavere nivå. Fra et instrumentelt synspunkt vil en slik problematikk kunne forklares med at formelle regelverk ikke bidrar til å nå en målsetting om effektiv oppgaveløsning. Dette kan for Flatanger kommune også uttrykkes som at manglende og/eller gamle stillingsinstruksjoner gjør at organisasjonen er mindre egnet som verktøy for å nå et mål om effektiv oppgaveløsning.

Når det gjelder struktur på egen arbeidsdag finner vi ingen entydighet i empirien. Mange har stillinger som innebærer kontakt med både kolleger og publikum. Likevel er det en klar tendens at oppgaver som gis har korte tidsfrister. Igjen vil et instrumentelt perspektiv peke på viktigheten av rutiner og stillingsinstruksjoner. En formell organisering som tydeliggjør arbeidsfordelingen mellom stillingene vil ut fra et slikt syn legge klare føringer for hvem som løser hvilke oppgaver. Dermed vil også den ansvarlige kunne organisere sin hverdag slik at oppgaver løses til riktig tid.

Informasjonsflyten og tilgjengelighet når det gjelder informasjon oppleves som en utfordring i organisasjonen. Det som igjen blir framtrødende er at uten en klar arbeidsfordeling vil oppgavene ”flyte” fordi den formelle strukturen ikke gir forankring av oppgavene. Fra et kulturelt synspunkt kan en slik situasjon forklares med at man utfører de oppgaver man alltid har utført. En videreføring av dette resonnetet er at man ikke gjør det man ikke er vant til. Her vil det kunne bety at oppgaver som man tidligere ikke har utført (sørge for informasjonsflyt og gjøre informasjon tilgjengelig) faktisk ikke blir prioritert eller

gjennomført. Sammenholdt med at oppgaven ikke er forankret i formell struktur vil dette kunne gi en vanskelig situasjon. Fra ledernivå vil man kunne oppleve at oppgaver bli liggende uløste med det som resultat at ledelsen oppfattes som kontrollerende og ikke delegerende og støttende.

Funn peker i retning av at informasjonsflyten opp og ned i organisasjonen ikke er optimalt ivaretatt. Fra et instrumentelt syn vil dette kunne defineres som et problem; det vil si at det oppleves en avstand mellom dagens situasjon og ønsket situasjon. I Flatanger kommune vil dette også kunne knyttes opp til en antakelse om at uklar arbeidsfordeling kan gjøre at ingen vet hvor ansvaret for informasjon formelt er plassert med det som konsekvens at informasjonsflyten stopper opp.

Det ble også spurt om hvilken type informasjon den enkelte mente at de hadde behov for. Naturlig nok er det store variasjoner her. For Flatanger kommune vil det være avgjørende at det for den enkelte avdeling/stilling klarlegges hvilken informasjonsnivå som er nødvendig og deretter at det utarbeides rutiner som sikrer ivaretagelsen av dette. På denne måten vil man kunne "luke ut" unødvendig informasjon og sikre at nødvendig informasjon tilflyter riktig stilling. En positiv effekt av dette vil kunne være at man unngår antakelser og rykter. Slik vil Flatanger kommune kunne definere et felles mål for informasjonsflyt i organisasjonen.

8. KONKLUSJON (og ev anbefalinger)

Denne analysen er gjort ved hjelp av både instrumentell og institusjonell teori. Vi konkluderer med følgende:

- det foreligger vilje til samarbeid
- for å fremme samarbeid bør dette innarbeides i rutiner og reglementer
- oppdatering og fornying av reglementer bør prioriteres
- de vedtatte sannheter om at "slik gjør vi det i Flatanger kommune" bør løftes fram og stilles spørsmål ved, nettopp for å utfordre gamle tenkemåter. Slik vil også ønsket kultur kunne beholdes og videreutvikles
- den nye lederplattformen vil være et svært godt verktøy for å løfte samarbeidet til et enda bedre nivå
- det er et lederansvar å sørge for at den nye lederplattformen implementeres

- informasjon er en viktig forutsetning for optimalt samarbeid. Rutiner og holdninger til informasjonsflyten i organisasjonen bør gjennomgås for i enda større grad å framme samarbeid.

9. HØRING

Rapporten er sendt til rådmannen for kommentarer. Administrasjonssjefens kommentarer vedlegges rapporten men er ikke innarbeidet i analysen.

Siden respondentgruppen er anonymisert med tanke på utsagn og data er kategorisert og bearbeidet av revisjonen har ikke respondentene kvalitetssikret faktadelen i rapporten. Det presiseres at det i kommunens årsmelding 2006 framkommer opplysninger om at delegasjonsreglement og stillingsinstrukser skal gjennomgås i etterkant av sak om ny administrativ organisering.

10. OVERSIKT OVER SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR

Busch T. og Vanebo J.O (2003) *Organisasjon og ledelse*. Oslo. Universitetsforlaget.

Brunsson N og Olsen J.P (1993) *The reforming organization*. New York. Routhledge

Bolman L.G og Deal T.E.(2004) *Organisasjon og ledelse*.Oslo. Gyldendal

Christensen T., Lægreid P., Roness P.G og Røvik. K.A (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo. Universitetsforlaget

Christensen T., Lægreid P., Ramslien, A. (2006) *Styring og autonomi*. Oslo. Universitetsforlaget

Eriksen O.O (1999). *Kommunikativ ledelse*. Bergen. Fagbokforlaget

Flosand,T. og Romstad,U (2007) *Samarbeid og styring i interkommunal virksomhet* Master-avhandling Copenhagen Business School. København.

Mintzberg H (1983). *Structure in fives*. Englewood Ciffs. Prentice Hall, N.J

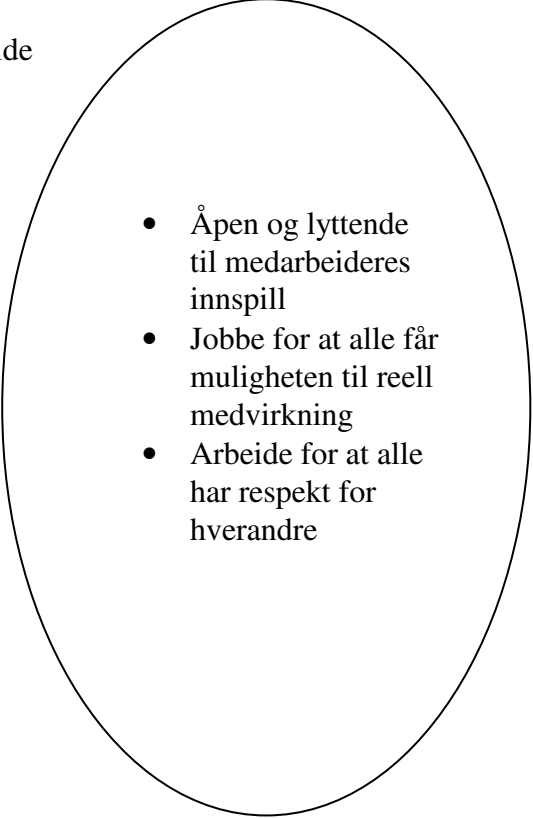
Rinde H (2004). *Kontingents og kontinuitet. Fremveksten av stiavhengige organisasjonsmønstre i skandinavisk telefoni*. Oslo. Det historisk-filosofiske fakultet, UiO

Wollman H (2003). "The strong mayor form in German local government: Does it make a difference?" Paper, conference on "The political Executive in Local Government" Odense

Østerud Ø (1996) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo. Universitetsforlaget

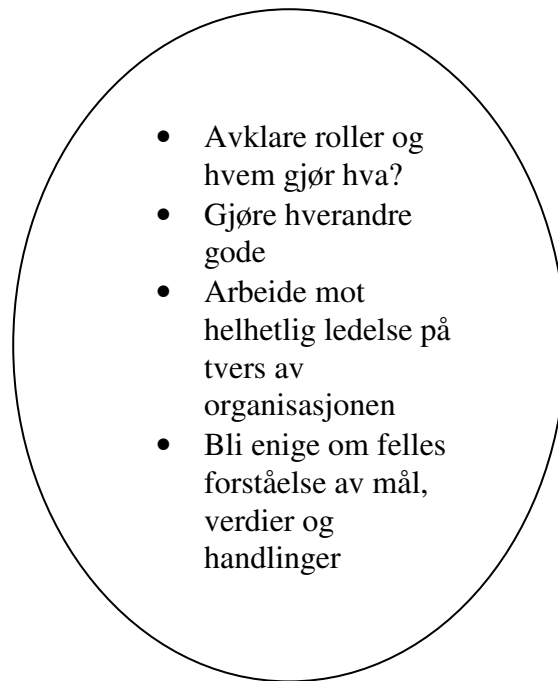
Vedlegg 1: intervjuguide

Ark 1

- 
- Åpen og lyttende til medarbeideres innspill
 - Jobbe for at alle får muligheten til reell medvirkning
 - Arbeide for at alle har respekt for hverandre

1. Finnes det en arena der du som medarbeider kan komme med innspill etc? Avdelingsmøter? Medarbeidersamtaler?
2. Blir innspill tatt på alvor? Bringes det videre? Ser du som ansatt at det skjer endringer som følge av dine innspill?
3. Sette det av tid til å snakke sammen?
4. Er det naturlig å ta opp problemer med leder? Tar leder opp tema som vedrører avdelingen med deg?
5. Hvem henvender du deg til i faglige spørsmål?
6. Hvorfor er (ikke) din leder naturlig diskusjonspartner?
7. Opplevs det ubehagelig å ta opp ulike problemstillinger?
8. Blir du ofte avbrutt i dine daglige gjøremål? Eks at leder kommer med hasteoppgaver slik at du får lite struktur på din arbeidsdag? Bistand til andre medarbeidere i forbindelse med deres arbeidsoppgaver?
9. Får du ofte arbeidsoppgaver med korte tidsfrister?
10. Har du som medarbeider muligheter for å gi ris/ros til din leder? Blir evt denne muligheten benyttet?
11. Hvor stor grad av samarbeid har du med andre ansatte i egen avdeling?
12. Hvor stor grad av samarbeid har du med andre ansatte i andre avdelinger?
13. Er det andre i kommunen som har samme arbeidsoppgaver som deg?
14. Synes du alle dine arbeidsoppgaver hører naturlig til din stilling?
15. Blir du informert om det som skjer i kommunen?
16. Tar du selv initiativ til å skaffe deg informasjon?

17. Hvem spør du om informasjon?
18. Finnes en naturlig arena for utveksling av informasjon?
19. Hvilken informasjon mener du at du har behov for?
20. Hvis min påstand er at det finnes stillinger som er viktigere enn andre i organisasjonen, hva ville du mene om en slik uttalelse?



1. Foreligger stillingsinstruks?
2. Er det foretatt kompetansekartlegging?
3. Hvilken grad av delegering finnes?
4. Hvordan er arbeidsfordelingen på avdelingen?
5. Hvordan oppleves informasjonsnivået? Gis det tilstrekkelig informasjon?
6. Følges samme rutiner i alle avdelinger for eksempel vedr permisjoner etc?
7. Gis ansatte i alle avdelinger lik mulighet til kurs etc?
8. Kjennskap til mål? Hvordan ble du gjort kjent med dem?
9. Foreligger rutinebeskrivelser?
10. Tilstrekkelig kompetanse til de arbeidsoppgaver som er gitt?
11. Er det samsvar mellom det som blir sagt og det som blir gjort, i den forstand at delegerte oppgaver kan utføres av den som har fått oppgaven delegert også i virkeligheten? Opplevs det at overordnet selv gjør oppgaver som er delegert?
12. Hvordan er din holdning til delegering?
13. Foreligger rutinebeskrivelser?
14. Kjennskap til etiske retningslinjer?
15. Vet du hva som er forventet av det?
16. Avgrenset arbeidsområde?
17. Delegasjonsreglementet – kjenner du til dette?
18. Økonomireglementet – kjenner du til dette?
19. Hvordan forholder du deg til økonomi – og delegasjonsreglementet? Brukes det aktivt, tenker ikke på det, etc?
20. Hvis jeg sier ”budsjett” hva tenker du da?
21. Nå har kommunen arbeidet med kjerneverdier etc i utvidet ledergruppe. Hvilke kriterier ble brukt når gruppene ble satt sammen? Hvorfor /hvorfor ikke var for eksempel økonomisjefen med? Rådmannen? Ansatte som ikke er lederer?

22. Lojalitet: når det vedtas nye måter å arbeide på i organisasjonen; hvorfor/hvorfor ikke tror du dette blir en suksess?
23. Dersom din avdeling har avvikende rutiner i forhold til andre avdelinger i organisasjonen, hvordan håndterer du det?
24. Gjennomføres endringer samtidig i alle avdelinger?