



Gordan Durasovic

---

Tillitsbasert ledelse, med eller uten ledere?

## Sammendrag

Hensikten med oppgaven min er å finne ut hvordan medarbeiderne i Velferdsetaten oppfatter så store og utfordrende endringer som en eventuell organisasjonsstruktur uten ledere stiller til det organisatoriske atferdssystemet. Vi har allerede sett forskjellige utviklingstrekk i organisasjonsstrukturer i norske offentlige organisasjoner, fra M. Weber sine hierarkier til NPM og NPG- forretningsfilosofien. Reformene i offentlig sektor gjennomføres i henhold til krav fra institusjonelle omgivelser som i dag omfatter både innenlandske og utenlandske instanser. Alle disse reformene er representanter for særegne forretningstrekk og alle er presentert som nye og moderne trender i organisasjonsutviklingen. Det kan dreie seg om tilpasning av tjenesteproduksjon til brukernes behov og ønsker, det kan dreie seg om årsaker knyttet til bedre utvikling av demokratiske prosesser, deltakelse osv. I bredt forstand er offentlige institusjoner derfor på mange måter representanter for samfunnets forestillinger om hvordan offentlig sektor skal se ut og fungere. Hierarkiske strukturer som er fortsatt i vidt bruk i offentlig forvaltning kan presentere gode løsninger men på den andre siden utfordrer de sterkt våre etiske retningslinjer om likeverd og frihet. I tråd med dette ble tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune vedtatt av byrådet 23. 05. 2017 (byrådssak 1055/17). I praksis betyr dette en satsing på tillit som bærende prinsipp for styring og ledelse, dvs. at styringen går fra detaljkontroll til tillitsbaserte prinsipper. I denne oppgaven har jeg utforsket hvordan tillitsbasert kulturen forstås i Velferdsetaten som en av mange offentlige organisasjoner i Oslo kommune. Sentralt i forståelsen av tillitsbasert styring er at både ledere og medarbeiderne forstår formålet, retningslinjer og politisk betydning av reformen. Oslo kommune har gitt rom for lokal tilpasning av reformen derfor er det interessant å undersøke hvordan innholdet i reformen blir forstått og praktisert i virksomhetene. Men jeg har utvidet undersøkelsen til å gjelde medarbeidernes åpenhet for etablering av fullstendig hierarkiløse organisasjonsstrukturer og overgang til selvledende drift i Velferdsetaten. Undersøkelsen er avdekket medarbeidere som, etter langvarig arbeid i hierarkiene, er blitt ganske passive observatører av organisasjonsendringer med lite vilje til å ta initiativet i endringsprosesser selv. I Velferdsetaten er det i liten grad tatt hensyn til tillitsreformen, noe som forekommer klart fra etatens strategisamling for fireårs perioden. I strategisamlingen handler det fortsatt mye om å bevare og styrke hierarkiske elementer og ledelsessystemet i tråd med gamle prinsipper. Mine funn, etter at alle intervjuene er gjennomgått, viser at det er åpenhet og positiv innstilling blant vanlige medarbeidere i Velferdsetaten når det gjelder det å etablere tillitsbasert ledelse og hierarkiløse organisasjonsstrukturer.

## Summary

The purpose of my task is to find out how the workers of the Welfare-office perceives as large and challenging changes as any organizational structure without leaders poses to the organizational behavior system. We have already seen various developments in organizational structures in Norwegian public organizations, from M. Weber's hierarchies to NPM and the NPG business philosophy. The reforms in the public sector are carried out in accordance with demands from institutional environments which today include both domestic and foreign bodies. All of these reforms represent distinctive features of business and all are presented as new and modern trends in organizational development. It can be about adapting service production to the needs and wants of users, it can be about reasons related to better development of democratic processes, participation etc. In a broad sense are public institutions therefore in many ways representatives of society's notions of how the public sector should be look and function. Hierarchical structures that are still widely used in public administration can present good solutions but, on the other hand, they strongly challenge our ethical guidelines on equality and freedom. In line with this, trust-based governance and management in the City of Oslo was adopted by the City Council on 23 May 2017 (City Council Case 1055/17). In practice, this means investing in trust as the guiding principle for management and leadership, management goes from detailed control to trust-based principles. In this task I have explored how trust-based culture is understood in the Welfare- Office as one of many public organizations in the municipality of Oslo. Central to understanding trust-based governance is that both leadership and collaborators understand the purpose, guidelines and political significance of the reform. The City of Oslo has provided room for local adaptation of the reform, so it is interesting to investigate how the content of the reform is understood and practiced in the businesses. But I have extended the study to examine the collaborators openness to the establishment of completely non-hierarchical organizational structures and the transition to self-management in the Welfare-office. The survey revealed workers who, after long-standing work in the hierarchies, have become quite passive observers of organizational changes with little willingness to participate in processes. The Welfare-office has taken little account of the trust reform, which is clear from the agency's strategy-collection for the four-year period. In the strategy collection, much remains to be done about preserving and strengthening hierarchical elements and the management system in line with old principles. My findings, after all the interviews have been reviewed, indicate that there is still a wide openness and positive attitude among ordinary collaborators to trust-based leadership and non- hierarchical organizational structures.

## Innhold

Forord .....	6
1.1 Innledning .....	8
1.2 Problemstilling.....	9
1.3 Velferdsetaten i Oslo kommune .....	12
2.1 Organisasjon og endring.....	16
2.2 NPM (New Public Management) .....	21
2.3 NPG (New Public Governance) .....	23
3. Teori .....	25
4. Metode.....	27
4.1 Kildeanalyse .....	30
4.2 Innsamling av data .....	30
4.3 utfordringer knyttet til å undersøke egen organisasjon .....	32
4.4 Analyse av datamaterialet .....	35
4.5 Intervjuspørsmål.....	39
5. Hierarkiske strukturer i offentlige organisasjoner.....	46
5.1 Om makt og demokrati i byråkratiske strukturer .....	42
5.2 Hierarkiløse organisasjonsstrukturer .....	48
6. Intervjuene.....	54
6.1 Innledning .....	54
6.2 Analyse .....	56
6.3 Resultater .....	58
7. Diskusjon.....	63
8. Konklusjon .....	72
Litteraturliste .....	74

## Figurer

Figur. 1.1 Velferdsetaten i Oslo organisasjonskart 2020.....	14
Figur. 2.1 Structure follows strategy .....	22
Figur 5.1 Struktur med en sjef.....	46
Figur 5.2 Todelt myndighet.....	46
Figur 5.3 Enkelt hierarki .....	47
Figur 5.4 Sirkelnettverk.....	47
Figur 5.5 Stjernenettverk.....	48
Figur 5.6 Velferdsetaten .....	48
Figur. 7.1 Velferdsetaten/Strategisamling.....	64
Figur 7.2 Velferdsetaten/Strategi.....	70

## Tabeller

Tabell. 2.1 Offentlige styringsregimer .....	19
--	----

## Forord

«Sosiologien postulerer altså at bak det aktørene gjør er det en grunn (i samme forstand som en sier at noe følger etter noe annet, eller ikke skjer tilfeldig) som det gjelder å finne og som vil gjøre det mulig å forklare, å forandre en rekke av tilsynelatende usammenhengende og tilfeldige handlinger til en sammenhengende rekke til noe en kan forstå ut fra et enkelt prinsipp eller ut fra en sammenhengende helhet av prinsipper.» (Bourdieu , 1996, s.132)

Hva er det da som motiverte meg til å velge et tema som handler om hierarkiske organisasjonsstrukturer i offentlig sektor som tema for masteroppgaven min? Da jeg en gang stilte spørsmål til en av mine nære medarbeidere om hva hun mente om vi kunne jobbe like bra eller kanskje enda bedre uten våre ledere svarte hun med et kontrapørsmål, og spurte om jeg har hatt problemer tidligere med mine egne ledere og kanskje vært irritert eller plaget av en av dem. Selv om det lyder litt primitivt som svar, er dette slett ikke et dumt spørsmål! Det fordi en manns egne irritasjoner, frustrasjoner eller andre høyst private følelser kan lett være pådrivere også av forskningsarbeid. Slike følelser er som motivasjonsfaktor ikke det beste utgangspunktet for en masteravhandling og selv om resultatet kan i enkelte tilfeller fortsatt være gode, kan slike motiver produsere mye støy spesielt rundt innsamling av empiri og konklusjoner som da lett og usynlig kan trekke i en på forhånd bestemt retning. Jeg har vært ansatt i offentlig sektor lengre enn 20 år og under den tiden har jeg, riktig nok, sett og opplevd mange kritikkverdige forhold. Jeg har sett at et offentlig hierarki kan være åpen for at tradisjonelle ledere som er blitt til ledere kun fordi en annen leder er sagt dette og som deretter styrer utelukkende på bakgrunn av egen sans og «innfødt talent» for lederskap, kan være utplassert på hvilket som helst ledd i den hierarkiske organisasjonsstrukturen. Det dreier seg om en «ledertradisjon» som i noen tilfeller kan også ha berørt meg selv og nettopp på grunn av dette har jeg plikt i forhold til oppgaven å gjøre en grundig opprydding i tenke- og følelsesboksen min. Det er en annen ting ved meg som er verdt å nevne, min innvandrer bakgrunn og mitt språk som sikkert kan spille en viktig rolle når det gjelder vurdering av sosiale forhold i organisasjonen. Ifølge Bourdieu (2002) spørsmål hvor i sosiale klasser havner man bestemmes av den enkeltes «totale mengden kapital» som er summen av økonomisk, sosial, kulturell og jeg skal gjerne tilføye også politisk kapital. Som en innvandrer med lite økonomisk kapital og en kulturkapital som ikke lar seg estimere lett i det norske samfunnet, hører jeg til samfunnets nederste klasse. Men det går igjen et skille mellom innvandrere i Norge med hensyn til hvilket land de kommer fra og den nasjonale bakgrunnen

de har. I henhold til dette finnes det «Vestlige» og «Ikke vestlige» innvandrere. De sist nevnte ender nederst i skalaen i en vanskelig samfunnsklasse som må jobbe hardt for å forbedre status og oppnå tillitt i arbeidslivet. Språk og språkfinesser er en utfordring for seg selv. Det er det når man tenker: «ah, er det virkelig det jeg ville si» eller «er det virkelig det han/hun sier». For en innvandrer er språkfinesser alltid en barriere som kan virke både funksjons-hemmende og diskriminerende. For å kunne samle empiri og skrive en god masteroppgave må alle disse utfordringene overvinnes, eller holdes under kontroll. Det hjelper å bli klar over det.

## 1. Innledning

Vi lever i dag i et moderne digitalt kunnskapssamfunn, men til tross for digitalisering og mange andre endringer på flere samfunnsområder har måten vi organiserer arbeid på, forblitt mer eller mindre uendret i lengre enn 100 år. Arbeid er fremdeles organisert hierarkisk og avdelingsvis, ganske likt slik det var i den tidlige industrielle samfunn. Kan vi organisere arbeid på en annen måte? Kan vi finne nye løsninger som skal åpne nye muligheter slik at vi kan i større grad utnytte våre kollektive kompetanser som finnes i organisasjoner? Forbedre tillit, effektiviteten, redusere sykefravær osv.

Spørsmålet om fravær av hierarki fører til anarki og hvor grensen mellom hierarki og anarki går, er ikke lett å besvare. Det er også avhengig av organisasjonskulturen, organisasjons- og profesjonsverdier ved enkelte organisasjoner. Hierarkiske strukturer kan fortsatt presentere gode løsninger men på den andre siden utfordrer de sterkt våre etiske retningslinjer om likeverd og frihet. Hierarki, er det en utdatert styringsform? Et godt eksempel kan være Japanske suksessfulle bedrifter med elastiske organisasjonsstrukturer fleksible og lett tilpassende medarbeidere i en lærende arbeidsatmosfære. Det er en styringsmodell som har gitt gode resultater i Japan men er den forenlig og i hvilken grad med organisasjonskulturen i offentlig sektor i Norge?

Ifølge Aristoteles (384-322 f.Kr.), (filosofi.no, u.å.) er hierarkiet et system som har fire ledd. Nederst i skalaen ligger grunnleggende elementer, livløse og sjelløse gjenstander som stein, jord og vann. Deretter kommer plantene som kun har evne til å ta til seg næring, så kommer dyrene med mulighet til å sanse og øverst er mennesket som har fornuft og evnen til tenking. Ord «hierarki» beskriver en kategorisering, rangering eller sortering etter bestemte evner eller egenskaper som: klokskap, styrke, rikdom, utdanning osv. Det er en pyramidelignende struktur hvor hvert medlem har sin strengt begrensede plass, virkeområdet og myndighet. Når man tenker på valg av styringssystemet tenker man automatisk på begrep «orden», «om ikke ting ordnes blir det kaos». Det vil si «frykt av kaos» er en viktig hvis ikke avgjørende forutsetning for å rettferdiggjøre fortsatt bruk av hierarkiske styringsmodeller i offentlige organisasjoner. Man kan ikke benekte at hierarkiet som sosial struktur gjør en god jobb når det gjelder samordning av aktiviteter, ansvarsfordeling, ryddighet, oversiktighet, lojalitet og forutsigbarhet. Dessuten, å ha en bestemt plass i hierarki med et avgrenset ansvars- og fagområdet betyr trygghet for mange medarbeidere. Hierarkiet kan skape sosialt ro når man har ledere på toppen som styrer med klokskap og selvtillit og fornøyde medarbeidere som



kjenner hver sin plass og som har både tillit og respekt til sine ledere og til andre ansatte. Dermed å forlate hierarkiske organisasjonsstrukturer innebærer også frykt for organisasjonens funksjonalitet og evne til å gjennomføre strategiske endringer. Det dreier seg endelig om frykt for det ukjente og anarki spesielt når vi vet at hierarkiske strukturer har dominert organisasjonsmodellene lengre enn 2000 år.

En hierarkisk styringsmodell, kan riktig nok, presentere en god måte å ordne ting på, men denne «hierarkiske orden», i møte med stadig mer komplekse krav fra omgivelsene, begynner selv å bli mer kompleks. Kostnadene rundt styring og koordinering av arbeidsaktiviteter øker spesielt mye i avdelinger som har komplekse oppgaver og er nødt å samarbeide på tvers av fag og ansvarsområder. Hierarkiske løsninger kan også skape forsinkelser i samarbeid mellom interne enheter og eksterne avdelinger. Det er dessuten stadig vanskeligere og vanskeligere for ledere høyere opp i hierarkier å forstå hvordan ta i bruk og plassere de interne og eksterne ressursene. Hierarkiske systemer har dessuten gjennom tider hatt problemer med både korrupsjon og maktmisbruk. Blant annet er maktmisbruk åpenbart opphav til betydelig sykefraværsmengde i offentlig sektor i Oslo kommune i dag og tross flere forsøk på å gjøre styringen flattere og redusere maktutøvelse er en god del av fraværet fortsatt relatert til maktmisbruk i hierarkiske maktstrukturer. I et representativt utvalg (2539) norske arbeidstakere i 2005 varierte prevalens av mobbing mellom 2 og 14 prosent avhengig av målemetode. (Nielsen et al., 2008). Dessuten er hierarkiske modeller alltid forutsatt mer eller mindre kontroll og overvåking av underordnede strukturer noe som i dag er stort sett dårlig mottatt av selvbevisste profesjonelle medarbeidere i de fleste offentlige organisasjoner.

Profesjonelle medarbeidere savner mer frihet ved tjenesteyting og motsetter seg å bli ledet og detaljstyrt. Mest flinke medarbeidere kan bli irritert og til og med frustrert i arbeidssituasjoner hvor en annen manns situasjonsoppfatning er bestemmende. Ledelse, detaljstyring i stive hierarkier kan motvirke samarbeid på tvers av fagområder, hemme innovasjonsaktiviteter og dermed i mange tilfeller redusere medarbeidernes arbeidsinnsats istedenfor å fremme den.

## 1.2 Problemstilling

Tillitsbasert ledelse eller «selvledelse» er i siste tiden blitt et attraktivt begrep og viktig diskusjonstema i offentlige organisasjoner i Oslo kommune. Ifølge byrådet skal tillit være et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune. Meningen med tillitsbasert ledelse er ifølge Byrådssak 1055/17 (2017) «å bidra til å videreutvikle tillitsbasert styring og ledelse og

styrke toppleder-gruppers ferdigheter knyttet til strategisk ledelse, gjennomføringsevne og gjennomføringskraft».

Tillitsbasert styring og ledelse skal kjennetegnes av:

- få og tydelige mål
- redusert detaljstyring
- gode beslutningsgrunnlag
- bred deltakelse fra innbyggerne
- åpenhet og god kommunikasjon
- god samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner
- god utnyttelse av medarbeideres kompetanse og kreativitet
- god samhandling og samordning på tvers
- innbyggerorienterte digitale tjenester

Implementering av et slikt styringssystem hvor styringen blir stort sett overlat til medarbeiderne selv dvs. profesjoner og profesjonsetikk kan på sikt føre til utvikling av hierarki-løse organisasjonsstrukturer i offentlige virksomheter.

Samfunnssosiologi endrer seg kontinuerlig og innenfor det organisatoriske atferdssystemet ser vi en endring med blant annet en sterk utvikling av stadig mer selvstendige og selvbevisste medarbeidere. Forholdet mellom ledere og medarbeidere har følgelig utviklet seg og endret fra en gjensidig avhengighet til en styrking av uavhengighet og selvstendighet. En slik endring innen atferdssystemet stiller større krav til utvikling av nye struktur- og styringsmodeller, sosiologiforståelse og styrking av profesjonsverdier og organisasjonskulturen. I vår moderne tid reagerer folk flest stort sett negativt på begrepet «hierarki», noe som kan ha sin årsak også i at vi lever i en tid hvor gammeldagse begreper fases ut. Ikke minst gir begrepet hierarki ubehagelige assosiasjoner til militære disiplinen, dirigering og til og med tyranni. Dessuten mener jeg at et forhold hvor den ene ansatte siter i makt posisjon overfor den andre kan på flere måter virke funksjons-hemmende på både over- og underordnede.

Hierarkiets grunnmur i arbeidslivet er kontroll, respekt, tillit, ryddighet og kommunikasjon, mens hierarkiets verste problem er kompleksitet, korrupsjon og maktmisbruk. (Bolman & Deal, 2014) Dagens kulturtrender er likevel preget av verdier som utvikler seg stadig mer i

retning av reduksjon av kontroller og overvåkning generelt. Utdanningsnivået og individenes selvbevissthet er generelt økt kraftig. Syn på egenverdi er endret seg og medført videre utvikling av holdninger og idealer knyttet til individualisme og frihet. Samtidig må man fortsatt være oppmerksom på at mennesker har forskjellig behov for å bli ledet. Det behovet er ikke alltid avhengig av individets utdanningsnivå og kan være mer koordinert med individets andre personlige egenskaper med selvtilit i sentrum. Man må dermed være oppmerksom på at mange medarbeidere ikke har betydelige problemer med å akseptere autoritativ styring under forutsetning at de har nødvendig respekt og tillit. Psykologisk sett er behovet for å bli ledet et komplekst forhold som kan variere fra en fullstendig avhengighet til fullstendig motstand. Det vil si at mens enkelte medarbeidere ønsker og savner å bli ledet, er andre opprørt mot å bli dirigert og detaljstyrt. Av den grunn må vi se på ledelsesrolle og profesjonsverdier som to variabler som kan både utfylle hverandre og komme i stor og bitter konflikt.

I forbindelse med prestasjon av tillitsbasert ledelse i Velferdsetaten er det nylig dukket opp tilbud på et kurs arrangert av «UKE» (Utvikling og kompetanse etaten, Oslo kommune, 2018) med navn «Selvledelse». Men så kort tid etter kom det et nytt tilbud på et kurs med navn «Ingen selvledelse uten ledelse». Det hørtes ut som en slags tilleggsforklaring for å benekte at meningen med selvledelse har vært å avsette ledere og etablere organisasjonsstrukturer uten dem. Dette kan tyde på at det har oppstått forvirring, nesten en konflikt-felt med flere ubesvarte spørsmål i form av «Selvledelse med eller uten ledelse». Det assosierer med en konfliktfylt tautrekking mellom forskjellige ledd i organisasjonens maktstruktur. Man kan stille følgende spørsmål: Hva menes med selvledelse og hvilken funksjon skal ledelsessystemet ta vare på i en selvledendeorganisasjon? Er ledelse og selvledelse to motstridende begreper som ikke kan eksistere parallelt i en selv-ledende organisasjon? Ut fra disse premisser skal jeg formulere følgende problemstilling:

1. Hvordan er offentlige organisasjoner i Oslo kommune forberedt på overgang til hierarkiløse styringssystemer?
2. Kan profesjonsverdier og organisasjonskulturen fullstendig erstatte fravær av hierarkier og maktstrukturer?

Sett fra både organisatoriske og etiske side kan dette skape en utfordrende situasjon knyttet til relasjoner mellom ledelsessystemet og medarbeidere hvor også grunnleggende ledelsesfunksjoner overføres til medarbeiderne selv. Det er lett å oppleve det nye forholdet

som direkte «myndighetsnedgradering» for ledere og myndighetsoppgradering for medarbeidere.

Hierarki som organisasjons-form er tydeligvis fortsatt relevant for å få jobben gjort, men jeg synes, ikke nødvendigvis en forutsetning.

Formålet med oppgaven er å undersøke ulike forståelser av begrepet «selvledelse» og hierarkiløse organisasjonsstrukturer blant ledere og medarbeidere i offentlige institusjoner. I tillegg søker oppgaven å beskrive hvordan ulike profesjonsverdier kan erstatte ledelsesfunksjoner på ulike nivåer i institusjoner. Jeg skal prøve å behandle underveis det sosiale fenomenet som heter makt og følgelig maktvakuumet som kan oppstå ved fravær av direkte ledelse i selv-ledende organisasjoner.

Som «case» velger jeg organisasjon jeg selv er ansatt i, dvs. Velferdsetaten. Oppgaven skal omfatte en historisk utvikling av ledelsesstrategier i ulike økonomi- og styringsregimer i offentlig sektor. Det vil si en vanlig byråkratisk styring (M. Weber), NPM (New Public Management), NPG (New Public Governance) og selvledelse med profesjonsstyring.

### 1.3 Velferdsetaten i Oslo kommune

Etter Jacobsen og Thorvik, (2007) fremstår en organisasjon først og fremst som et sammensatt sosialt system konstruert for å realisere bestemte mål. Siden det alltid er flere mennesker som i en organisasjon jobber sammen er det akkurat målene som er bestemmende når det gjelder aktiviteter som et enkelt individ skal utføre. Medarbeidere er organisert i et system som alltid har en bestemt struktur med ganske klare regler for hvilken atferd forventes av hver enkelt av dem. Organisasjoner fungerer da som rasjonelle systemer noe som kommer ut fra et faktum at det skal utføres kun de aktivitetene som enten direkte eller indirekte fører til måloppnåelse.

Men mange offentlige organisasjoner har ganske komplekse arbeidsprosesser med diffuse mål og vanskelig målbare resultater hvor arbeidsoppgaver krever kreative løsninger som ofte spriker ut fra kjente arbeidsrutiner og arbeidsområder. Spesielt gjelder dette såkalte velferdsorganisasjoner som fremstår mer som organiske helheter med mindre grad av formalisering av arbeidsoppgaver. Velferdsorganisasjoner, kan være sosiale institusjoner, helse institusjoner, diverse institusjoner av samfunnsnyttens eller andre offentlige organisasjoner som hovedsakelig driver med «behandling av brukere».

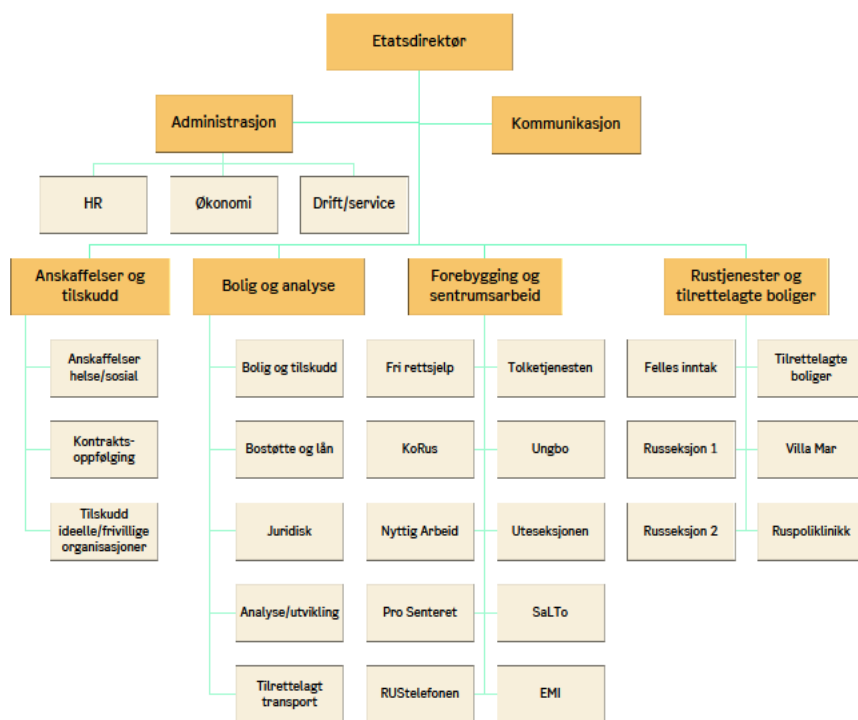
Organisasjonen som jeg skal utforske er Velferdsetaten som er en av til sammen 36 etater i Oslo kommune. Per definisjon er Velferdsetaten en fagetat som utvikler og tilbyr byomfattende tjenester som bidrar til gode levekår for innbyggerne i Oslo. Velferdsetaten er plassert i dag under Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og drifter blant annet 29 institusjoner for rusomsorg og flere andre institusjoner som institusjoner for prostituerte, funksjonshemmede osv. Det er nesten 1300 ansatte fordelt på ca. 50 tjenestesteder. Ifølge Busch og Vanebo, (2003, s 16) er det spesielt to forhold som særpreger enhver organisasjon:

- Den består av en gruppe mennesker som i felleskap arbeider mot spesifikke mål
- Aktivitetene i organisasjonen preges av en relativt høy grad av formalisering

Velferdsetaten er en organisasjon med ganske klare «sosiale mål», meningsfylte arbeidsoppgaver, målrettede arbeidsprosesser men med veldig vanskelig målbare resultater. Den er samtidig et åpent system for alle interessenter. Men selv etaten har meningsfylte arbeidsprosesser og ganske klare mål er disse målene likevel forankret i vise moralske verdier av samfunnsnyttens slik at organisasjonen er fullstendig avhengig av «å prestere sterkt» og opprettholde legitimitet av en organisasjon som gjør en nyttig jobb for samfunnet. Å forsørge rusmisbrukere, flyktninger, prostituerte og funksjonshemmede regnes som en viktig samfunnsoppgave. Etter William R. Scott, (2008) består institusjoner av regulative, normative og kulturelle kognitive elementer som sammen med tilknyttede aktiviteter og ressurser gir stabilitet og mening til sosialt liv. Det som er spesielt ved velferdsorganisasjoner er at det er organisasjoner som ikke skal bare levere tjenester til mennesker, men skal behandle mennesker ved å yte direkte omsorg, hjelp, råd med målet å gjøre en positiv fremgang i menneskers liv. Etaten er bundet av et mandat om å tjene allmenhetens interesser noe som medfører sammensatte legitimitetskrav eller kort sagt «en moralsk kontrakt med befolkningen». Av etatenes arbeidsområder kan man nevne følgende:

- allmennlegevakt
- tannhelsetjenester
- folkehelsearbeid
- oppgaver knyttet til omsorgstjenester og psykososiale tjenester sosiale og økonomiske boligvirkemidler
- tiltak for rusmiddelmissbrukere

- boliger for grupper med særlige behov
- tiltak for å skape et trygt miljø i Oslo sentrum
- transporttjenester for personer med nedsatt funksjonsevne
- Tilrettelagte boliger
- flyktninger med oppholdstillatelse
- Oslo-ungdom mellom 17 og 23 år
- voksne personer med autisme og psykisk utviklingshemming
- utviklingshemmede og mennesker med atferdsproblemer



Figur1.1 Velferdsetaten i Oslo organisasjonskart 2020

Med hensyn til at etaten driver med ulike typer virksomheter er den delt opp i 6 avdelinger hvor hver av dem består av ulikt antall underliggende seksjoner og institusjoner «koststeder». Organisasjonsstrukturen er hierarkisk med en toppleder, 6 avdelingsledere og 30 seksjonsledere. Hver av ledere har en stedfortreder. Seksjon økonomi er avdeling nr. «2» og er delt opp i to enheter, økonomienhet og regnskapsenhet. Regnskapsenhet har for tiden 6 medarbeidere også med en enhetsleder og en stedfortreder. Økonomienhet har tre medarbeidere hvor en av dem er seksjonsleder en stedfortreder og jeg. Jeg selv har ingen ledermyndighet og dermed er plassert på bunnen av organisasjonshierarkiet. Dermed er jeg

ikke bundet med forventninger om karrierebygging og har «friere hender» når det gjelder kritisk vurdering av diverse forhold innen organisasjonen.

## 2. Organisasjon og endring

Alle organisasjoner, også offentlige, er alltid i kontinuerlig endring. «Organisasjoner går gjennom endringer hele tiden». (Busch et al. (2013, s.384) Disse endringene kan være initiert av flere innvendige og utvendige forhold som enkeltvis eller i samspill påvirker stadig arbeidsprosesser og tvinger organisasjoner til å tenke nytt. Endring i organisasjonsstrukturen gjøres alltid med hensyn til å forbedre og effektivisere bruk av personalresurser. Gjennom historien har vi allerede sett forskjellige strukturmodeller i organisering av arbeid i offentlig sektor. Disse modellene har alltid vært knyttet til forskjellige styringsideologier alt avhengig av aktuelle utviklingstrekk som er for tiden på mote i organisasjonens omgivelse. Ifølge Jacobsen, (2004 s. 45) oppstår endringsinitiativet som en opplevelse blant noen mennesker i en organisasjon om at organisasjonen ikke fungerer godt nok, eller at den kunne ha fungert bedre. Endringsinitiativer kan komme fra både ytre og indre forhold i organisasjonen. For eksempel i dag står vi overfor tre sterke globale trender som på sin måte kan skape behov for endringer. Ifølge Busch et al. (2013, s.23) er dette:

- globalisering,
- forholdet til naturen (miljøet) og
- individualisering med endring i familiestrukturen

Ytre forhold kan ifølge Jacobsen, (2004) være offentlige reguleringer og reformer, diverze normative og kognitive forhold men også endringer i markedet, endring i etterspørsel, konkurranse, nye teknologier, arbeidsmarked, kunnskapsutvikling og samfunnets etiske normer.

Indre forhold kan være produksjon og teknologi, strategi eller struktur noe som kan være knyttet til forhold som; interne konflikter, dårlige arbeidsforhold, manglende motivasjon og engasjement hos ansatte, dårlig moral og kultur generelt, lav effektivitet, lav kvalitet og produktivitet, dårlig ledelse og styring osv... Endringsinitiativer i offentlig sektor kommer stort sett fra institusjonsomgivelse i form av reformer ofte som følge av nye forretningsideologier.

Men ved siden av flere reformer og endringsinitiativer er organisasjonsstrukturen til offentlige organisasjoner alltid vært mer eller mindre basert på den hierarkiske modellen formet en gang av den tyske økonomen Max Weber (1864-1820). Public administration eller ”monokratisk byråkrati” er et velkjent og i dag vel omdiskutert hierarkisk struktur- og styringsmodell med



strengt definerte stillinger stablet i en fast hierarkisk struktur. Denne styringsmodellen er tross alle kritikker fortsatt aktuelt i bruk i aller fleste offentlige organisasjoner i faktisk alle land i verden. Dette skulle vært en ideal organisasjonsform som en gang erstattet den gamle og dominerende patriarkalske organisasjonsformer hvor en leder organiserte og styrte arbeid som «en far». En sterk utvikling og vekst av industribedrifter på den tiden er medført at organisasjoner er blitt stadig større med stadig mer sammensatte arbeidsprosesser. Styringen som omfatter stadig flere enheter og organisasjonsstrukturen ble gradvis utvidet og mer sammensatt. Det er gradvis kommet til behov for formatering og konsolidering av stillinger som førte til utvikling av et strengt hierarkisk system hvor medarbeidernes rolle i organisasjonen ble begrenset til bestemte arbeidsoppgaver. Utvikling av ledelsessystemet ble preget av resultat orientert ledelseskulturen og effektivisering av arbeidsoppgaver. Weber sin organisasjonsform er basert på faste arbeids- og styringsregler i et hierarki som Weber selv definerte som: «et fast system av over- og underordnede stillinger hvor de med større myndighet har oppsyn med dem med mindre.» (Weber, 1971, s.108) Jeg skal gjengi hovedprinsipper med en kort beskrivelse av Webers byråkratiske modellen, men det må presiseres at ingen eksisterende organisasjon fullt ut vil svare til modellens krav. Det vil si at det kan variere i hvilken grad de idealtypiske krav er oppfylt innen forskjellige byråkratiske organisasjoner.

- en fastlagt arbeidsdeling høy grad av spesialisering, ansatte med avgrensede oppgaver
- et hierarki av stillinger, hierarkisk strukturoppbygging med over- og underordnede hvor ansatte må alltid respektere tjenesteveien
- Klart definert ansvarsområder med et sett av regler og instruksjoner for hvordan arbeidet skal utføres
- et skille mellom personlige og offisielle rettigheter og eiendeler
- faglige kvalifikasjoner som grunnlag for ansettelse og ikke familie eller vennskapsbånd
- arbeid i byråkratiet som hovedbeskjeftigelse og som langsiktig karriere
- Klare grenser mellom ansattes jobb og privatliv ingen av dem må eie produksjonsmidlene
- Ledelse skal baseres på den formelle autoriteten som følger med stillingen
- Fast ansettelse med livslang karriere
- Ansettelsene skjer på grunnlag av fagkompetanse
- Saksbehandlingen er skriftlig

- Vedtak tas på grunnlag av klare, kjente regler

Gjennom denne byråkratiske styringsmodellen og kontroll- og insentivmekanismer som den tilbyr, har offentlige myndigheter og ledelse tradisjonelt søkt å opprettholde kontroll over tjenesteproduksjon og tildeling av midler. Styringsmodellen er ganske bestemmende når det gjelder utføring og design av arbeidsoppgaver som da er sterkt knyttet til hver enkelt av medarbeidernes stillingsbeskrivelse og strengt begrenset til et bestemt fagområdet. Samarbeid på tvers av fagområder er som regel sjeldent definert i stillingsinstrukser og i organisasjonens styringsdokumenter og kan være ganske tungvint når det skjer spontant. Flexibiliteten og kreativiteten som tjenesteyterne har når det gjelder endelig tilpassing av tjenestene til brukernes reelle behov er vanligvis begrenset med nøyaktig definerte regler og lover men også arbeidsinstrukser som kommer gjennom den hierarkiske organisasjonsstrukturen. Selv den byråkratiske styringsmodellen er i siste årene blitt noe mer fleksibel er den fortsatt et stivt styringsverktøy for å kunne møte brukernes stadig mer sammensatte behov. Offentlige velferdsorganisasjoner møter nemlig stadig oftere komplekse problemer som krever meget fleksible og kreative løsninger hvor man ofte må handle utenfor faste rammer og forbi arbeidsinstrukser.

Etter Vabø (2015) er tilpasning av velferdstjenester belastet med tre konkurrerende «styringsdiskurser» nemlig;

- Den legalbyråkratiske
- Den bedriftsøkonomiske
- Den velferdsprofesjonelle

Flexibiliteten og frihet ved tjenesteyting har, et godt stykke på vei, alltid vært bestemt av organisasjonsstrukturen og styringsprinsipper som ligger i en enkel organisasjons styringsideologi. Jeg skal derfor gjøre først en kort analyse av en historisk utvikling av organisasjonsstrukturer knyttet til forskjellige styringsprinsipper i offentlig sektor. Alle disse strukturerne har hatt forskjellig suksess med hensyn til effektiviteten i tjenesteproduksjon men også forskjellige konsekvenser for ansattes kreativitet og flexibilitet ved oppgaveutførelsen spesielt når det gjelder behandling av komplekse problemer (uregjerlige problemer).

Tabell. 2.1 Offentlige styringsregimer

Regime	Periode	Teoretiske røtter	Assosiert koordinerings mekanisme	Regimet vektlegger	Verdigrunnlag
Public Administration	1945 -	Statsvitenskap/ offentlig politikk/ byråkrati	Hierarki	Politikkutforming og iverksetting	Offentlig sektors etos Forutsigbarhet og åpenhet
New Public Management	1980 -	Rasjonell aktør/ ledelsesteori	Marked	Ledelse av organisasjonens resurser og resultater	Kostnadseffektivitet og konkurranse/ markeds plass sparsomelighet og effektivitet
New Public Governance (samstyring)	1990 -	Institusjonell teori og nettverksteori	Nettverk	Forhandlinger om verdier, mening og relasjoner	Divergerende og omstridt/ fleksibilitet og responsivitet

(Røiseland og Vabo, 2012,s.19)

Røiseland og Vabo (2016, s.19) har identifisert tre klare styringsregimer i Norge i perioden fra 1945 til 2010, det vil si tre forskjellige måter en stat kan organisere sin administrasjon og tjenesteproduksjon på.

Den byråkratiske styringsmodellen strever med å respektere regler, paragrafer, også rutiner ofte med vekt på å sikre rettferdighet og minimalisere forskjellsbehandling.

Å sikre rettferdig fordeling av offentlige goder kan fortsatt regnes som et godt akseptert og populært tiltak i samfunnet som sikres av politiske institusjoner og organisasjonsstrukturer i offentlig sektor. Rettferdig fordeling av offentlige goder kan dessuten regnes som et av de viktigste prinsippene i et demokratisk samfunn. «Like saker skal behandles likt»

Problematikken rundt etablering av hierarkiløse organisasjonsstrukturer i offentlig sektor handler derfor blant annet om frykt at manglende styring og kontroll kan medføre at bakkebyråkratene kan i siste ledd gjøre betydelige endringer på politisk bestemte tjenester noe som videre kan medføre ulikt behandling av brukere. Det hierarkiske styringssystemet er gjennom årene utviklet seg til å være typisk og allment akseptert system for fordeling av ressurser i offentlig forvaltning. Det synes at det systemet med ansvarstildeling og ansvarsdelegering har bestått alle prøver, overlevd gjennom alle systemer og tross flere forsøk er ikke endret seg betydelig på lenge enn 2000 år. Hvorfor?

Fremstår det hierarkiske systemet fortsatt som effektivt og pålitelig eller eksisterer den kun på grunn av manglende alternative styringsform og ren frykt for at det blir verre uten den? Betyr det egentlig at vi fortsatt ikke har klart å styrke kulturen og organisasjonsverdier nok til å kunne trygd overlate alle styringsfragmenter til profesjoner i våre offentlige organisasjoner.

Ifølge C. Mintzberg (1980) strukturmodell består de fleste hierarkiske organisasjoner av fem deler:

- Sentral ledelse («strategic apex»)
- Teknostruktur (analytikere: økonomi og planlegging)
- Støttestab (rådgivere: kommunikasjon, jus etc.)
- Mellomledere («Middle line»)
- Grunnplanet /produksjonsarbeidere («operating core»)

Men hvem har den reelle makta i den hierarkiske organisasjonsstrukturen?

Mintzbergs modell:

Fem alternative maktsentre som utfyller en hierarki kan være:

1. Sentral ledergruppe (linjeledelse, (kongen på haugen i offentlig sektor))
2. Mellomledere (småkongedømmer)
3. Teknostrukturen (styring gjennom standardisering)
4. Profesjonelle operatører (styring basert på profesjonsnormer og kunnskaper)
5. Støttestab (koordinering gjennom kommunikasjon)

Ifølge denne modellen finnes det styringsaspekter ved alle organisasjonens segmenter. Maktfordeling i hierarkiske organisasjoner er hierarkisk bestemt, men kan fortsatt være komplisert og uavklart pga. innslag av andre typer makt som ligger i organisasjonsstrukturer, karismatisk eller økonomisk dominans eller kunnskapsmakt som kan strekke seg på tvers av hierarkiene.

Det er, nemlig, ifølge Busch og Vanebo, (2003) tre typer autoriteter i offentlige organisasjoner:

- Tradisjonell autoritet:

De underordnete aksepterer lederen fordi det alltid har vært sånn. Lederen blir til ved å arve lederstillingen f.eks. som stedfortreder eller blir innstilt, som regel, av høyere instanser i organisasjonen. Weber karakteriserer denne autoritetsformen som gammeldags.

- Karismatisk autoritet

«Karisma er et gresk ord som betyr nådegaver når det gjelder å utrette mirakler og forutse fremtidige begivenheter» (Busch og Vanebo, 2003,s.300) Karismatisk autoritet bygger på lederens personlige kvaliteter som ifølge Busch og Vanebo, (2003) er et sterkt utviklet maktmotiv, høy selvtilitt og en sterk overbevisning om egne oppfatninger og idealer. Medarbeidere føler ledernes nesten magiske indre kraft og godkjenner spontant hans dominans og rett til å styre.

- Legalrasjonell autoritet

Lederskap er basert på nøye konstruert og allment godtatt regelverk. Dvs. at lederen skal alltid ha riktig utdanning og lederkompetanse. Autoriteten skal oppnås først og fremst gjennom kunnskaper, dvs. at lederen skal være faglig sterk.

I en organisasjon uten hierarkiske strukturer og klart definerte lederposisjoner kan det skje at medarbeidere flokker seg rundt karismatiske ledere som noen ganger kan også ha legalrasjonell autoritet men ikke nødvendigvis.

## 2.1 NPM (New Public Management)

På 1980- tallet kom det en reformbølge med mål å effektivisere offentlige tjenester med hjelp av styringslogikken fra privat sektor. (Røiseland og Vabo, 2016, s.20) NPM representerer en annen forretningspolitikk med styringsprinsipper som står i sterk motsetning til den byråkratiske skolen og dagens offentlige styringspraksis. NPM-s tilhengere mener at en passiv styringspolitikk og fravær av konkurranse er medført bredt utvikling av offentlige monopoler hvor offentlige organisasjoner er gradvis blitt ineffektive med en tjenesteproduksjon som ofte slett ikke er helt i samsvar med brukernes reelle behov. Lav produksjon og effektivitet er dermed forårsaket av en for passiv organisasjon hvor fravær av konkurranse gir svake eller ingen impulser til effektivisering og leder til utvikling av ineffektiv ledelse og begrenset medarbeiderens arbeidsinnsats. NPM- effektiviseringstiltak er egentlig et sett av forskjellige økonomiske tiltak basert på privat sektors forretningsfilosofi. Disse tiltakene kan sammenfattes i begreper som: privatisering, konkurranseutsetning, effektivisering, fokus på kunder, mål og resultatstyring, ansvarliggjøring, kontraktstyring, strategisk ledelse osv. Målet med implementering av NPM i offentlig sektor er, enkelt sagt, å effektivisere

tjenesteproduksjon ved å redusere kostnader og forbedre inntekter. Offentlig sektor har tradisjonelt vært produksjonseier av diverse samfunnsgoder mens hovedprinsipper i NPM er at det er uvesentlig hvem som eier tjenesteproduksjonen dersom produksjonskostnader er lave og kvantiteten og kvaliteten i tjenestetilbudet forbedres. NPM dreier seg om markedstilpasning av organisasjoner i offentlig sektor gjennom økt press på deregulering, privatisering og økt konkurranseutsetting. Målet er å skape mer rom for «spontane» økonomiske prosesser og erstatte typisk byråkratisk regelstyring med markedsløsninger. Dette skulle skape mer kostnadseffektiv offentlig sektor som tilbyr tjenester som bedre tilfredsstillende brukernes behov når det gjelder både omfang og kvalitet? NPM- prinsipper som desentralisering og delegering vil kunne gi den nødvendige autonomien for at små organisasjonsenheter eller individer skal kunne fatte selvstendige beslutninger. Ideen er at mindre enheter er mer fleksible og kan reagere raskere på endringer i markedet. «Structure follows strategy». (Alfred Chandler, 1991) Etablering av fleksible og dyktige enheter følges naturligvis opp med etablering av mer fleksible og flattere organisasjonsstrukturer.

Figur. 2.1 Structure follows strategy



#### Strategy Structure Fit (Johnson et al., 2008)

Også ifølge Johanson et al, (2008) er strategi og organisasjonsstrukturen uløselig sammenflettet.

Først velges strategi og implementeres gjennom følgende prosess:

- Det kommer ordrer fra ledelse til underordnede
- Strukturen endres
- kulturen påvirkes

Chandlers (1991) poeng var at nye markedsutfordringer etterfulgt av strategiendringer gir insitament til endringer også i organisasjonsstrukturer. Organisasjonsstruktur er utformingen av organisasjonen som muliggjør gjennomføring av strategien. Endringer i en organisasjons strategi kan føre til nye organisasjonsproblemer som vil kreve en ny struktur for vellykket implementering av den nye strategien. Den strukturelle utformingen beskriver roller, ansvar

og rapporteringslinjer i organisasjoner og har sterk innflytelse på organisasjonens evne til å produsere belønninger. Dermed kan unnlattelse av å justere strukturer på riktig måte undergrave implementeringen av nye forretnings- og styringsstrategier.

NPM er en forretningsfilosofi som har også en egen styringsideologi med en mer usynlig styring, en såkalt «myk» styring som ifølge Vabo og Røiseland (2012) formes gjennom rammeloavgivning, diverse sosiale insentiver, forretningsinformasjon, læring eller andre mer kreative tiltak i form av uforpliktet rådgivning uten detaljerte henvisninger og spesielt uten tvang. Målet er å gi mer handlingsrom til produksjonsavdelinger for å kunne gjøre selvstendige vurderinger og fatte egne beslutninger. Målet er også å påvirke organisasjonskulturen ved å øke medarbeidernes forståelse av den økonomiske virkeligheten som organisasjonen befinner seg i. Målet er også å synliggjøre behovet for medarbeidernes selvinitiativ og innsats i egen regi.

Men det nye økonomiske regime har et sterkt fokus på effektiviteten dvs. kostnader og inntekter. Tjenesteytere (bakkebyråkrater) er nødt da å holde seg strengt innenfor gitte økonomiske rammer og fokusere på å opprettholde kvaliteten ved å sette kostnader nede, noe som utvilsomt kan påvirke negativt andre verdier i offentlige velferdsinstitusjoner. For eksempel kan sterkt fokus på inntekter og kostnader medføre strengere kontroll og overvåkning. Besparelser oppnådd på denne måten kan ha negative konsekvenser på kvaliteten i tjenesteproduksjon men også negativ innflytelse på atferdssystemet i offentlige organisasjoner. Organisasjonsstrukturen i organisasjoner med NPM-styring er riktig nok noe flatere men fortsatt hierarkisk.

## 2.2 NPG (New Public Governance)

Tidlig på 90-tallet kom nye ideer knyttet til styring av offentlige institusjoner kjent under navn «New Public Governance» (NPG). (Osborne, i Vabo, 2014) Hovedpoenget med «New Public Governance» er at styringen i offentlige organisasjoner i stadig stigende grad preges av ønske om samstyre. Brukere og brukernes behov spiller fortsatt en sentral rolle. Denne styringsfilosofien er i første omgang knyttet til offentlige velferdsorganisasjoner som forvalter komplekse arbeidsoppgaver knyttet til behandling av brukere, som krever kreative og fleksible løsninger. New Public Governance går ut på at bakkebyråkratene får mer frihet i oppgaveutførelse og bør belastes verken med for stive regler eller detaljstyring av for ambisiøse og dominante ledere.

Utviklingen av digitale løsninger har på mange måter styrket denne formen for styring. Det er blitt enklere for arbeidsgivere og ledere å overvåke og nærstyre sine medarbeidere uten å være til stede og sterkt synlige som ledere.

«NPG- regimet tar utgangspunkt i arenaer og prosesser basert på dialog og frivillighet, som i prinsippet er gunstig for læring både på individuell og gruppenivå. Det kan igjen ses på som en forutsetning for fleksibilitet og responsivitet» (Vabo, 2014)

Det som er vesentlig i denne styringsformen er at ideen om NPG ikke er bare å skape et usynlig handlingsrom til ledelse, meningen er at reformen kan gi grunnlag for gradvis utvikling av et ledelsesalternativ til den tradisjonelle offentlige ledelsen. Ideen er å undersøke om den digitale teknologien kan gi grunnlag for utvikling av nye organisasjonsstrukturer frie for hierarkiske regimer hvor både medarbeidernes kunnskaper og deres sosiale og kulturelle egenskaper skulle komme sterkere til uttrykk.

Man kan konkludere med at jo strengere regler og eller faste rutiner er, desto mindre rom og muligheter har bakkebyråkratene til å konstruere fleksible og kreative løsninger. Fokusering på å tilrettelegge for økt kvalitet, økt rettssikkerhet eller likhet i saksbehandling, kan medføre også økt kontroll, noe som tradisjonelt sikres gjennom hierarkiske strukturer. Derfor er både den byråkratiske og NPM- forretningsskolen fortsatt ganske «stive» systemer som satser mye på kontroll, regler, standarder, effektivitet og ikke gir tilstrekkelig frihet og rom for praktisering av profesjonsverdier i tjenesteproduksjon i offentlige organisasjoner.

«I rendyrket form legger ingen av disse regimene til grunn en avveining når det gjelder verdien av fleksibilitet og responsivitet.» (Vabo, 2015) Men generelt sett er det i Norden likevel mindre populært med reformer som er typiske for NPM (privatisering, outsourcing), enn med reformer som er typiske for NPG (digital forvaltning, åpenhet). (Greve et al, 4-2019)



### 3. Teori

I denne problemstillingen fokuseres det også på fleksibiliteten i organisasjonsstrukturer og friheten som tjenesteutøvere har ved behandling av komplekse problemer i brukerbehandlede organisasjoner i offentlig sektor. Siden mange arbeidsoppgaver ofte krever særskilt behandling (såkalte uregjerlige problemer) som ikke lar seg løse i rammen av eksisterende arbeidsrutiner må tjenesteutøvere finne løsninger ved å improvisere og bruke skjønn. Bruk av improviserte, kreative løsninger og skjønn er i brukerbehandlerne organisasjoner alltid vært problematisk. Aktivitetene i slike organisasjoner er sterkt begrenset med lover og regler, men også styrt med arbeidsinstrukser og autoriteter fra det aktuelle hierarkiske struktur- og styringssystemet. I etterkrigstiden har vi sett flere forskjellige «organisasjonsoppskrifter» i offentlig sektor med hensyn til effektivisering av tjenesteproduksjon og med forskjellig tilnærming til tjenesteutøverens autonomi. For å kunne belyse problemstillingen skal jeg derfor trekke inn teori om organisasjonsstrukturen i offentlige organisasjoner; Busch og Vanebo, J. O. «Organisasjon og ledelse» og videre Busch et al «Modernisering av offentlig sektor.» Scott, W. R. «Institutions and organizations» og Bolman og Deal T. E. «Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse». Det er viktig å analysere den byråkratiske styringsmodellen som er fortsatt aktuell i faktisk alle offentlige organisasjoner i Oslo kommune i dag. Jeg trekker inn Max Weber sin teori om «det rasjonelle byråkratiet». Under forutsetning at tjenesteutøvere i velferdsorganisasjoner har full autonomi og frihet til å bruke skjønn i oppgaveutførelser må man basere styringen på andre premisser nemlig profesjonsetikk og organisasjonskulturen. Profesjonsetikk og verdier har fått da en ny egenverdi på organisasjonsnivå som styringsverktøy. Derfor tenker jeg også å drøfte problematikken rundt organisasjonskulturen, organisasjonsverdier og offentlige profesjoner. I forbindelse med dette skal jeg trekke inn teori om verdibasert ledelse i offentlige profesjoner, T. Busch (2015).

Mange offentlige organisasjoner har ganske komplekse arbeidsprosesser med diffuse mål og vanskelig målbare resultater. Organisasjonens medlemmer jobber da i langt mindre synlig grad for en felles måloppnåelse. Spesielt gjelder dette såkalte velferdsorganisasjoner som fremstår mer som organiske helheter med liten grad av formalisering av arbeidsoppgaver. Det er forhold som særpreger også atferdssystemet i slike organisasjoner. Dessuten må man ta hensyn til at medarbeidernes sosiale handlinger, uansett organisasjonens målsetning og styringsmodeller, er alltid interessebestemte. I følge Jacobsen og Thorsvik (2011) består en

organisasjon av mange ulike mennesker og grupper som i mange tilfeller kan ha sine egne målsetninger. Dette kan være høystforskjellige ting som for eksempel egen faglig utvikling og forfremmelse, andre interessante jobber, en mer behagelig arbeidstid, bedre lønn, osv. Det gjør at styringen i offentlige organisasjoner er en langt mer kompleks prosess som ikke lar seg forme og regulere utelukkende med organisasjonsstrukturen. Siden styringen og alle kontakter innen organisasjoner utvikler seg i det sosiale rommet hvor den enkeltes medarbeiders kultur spiller viktig rolle, tenker jeg at det er greit å trekke in også sosialpsykososiologi som for eksempel, Pierre Bourdieu (1995) og hans teori om «Habitus» dvs. om sosiale grupperinger hvor medarbeidernes kulturelle og andre sosiale (økonomiske, politiske ...) ressurser kan ha innvirkning på organisasjonens formelle strukturer. Kulturelle og økonomiske ressurser spiller en viktig rolle i at det er verdier som kan påvirke atferd til andre medarbeidere i organisasjonen. En slik internalisering av verdier er noe som i en selv-ledende organisasjon kan spille viktig rolle.

Jeg må trekke inn teorier som belyser følgende aspekter:

- Psykososiologi med organisasjonens atferdssystem i fokus
- Organisasjonskulturen
- Verdier og verdiutvikling på organisasjonens nivå
- Profesjonsverdier

## 4. Metode

Metode er en måte å gå fram på for å samle inn data om virkeligheten (empiri). Når vi sier «virkeligheten» må vi tenke på hva virkeligheten egentlig er og hvordan vi skal forstå den. Vi må stille spørsmål om det finnes en felles oppfatning av det fenomenet eller ikke og er det slikt at ethvert menneske har sin egen forståelse av virkelighet. (Ja, det gjør de sikkert!)

I sin bok «Kritikk av den rene fornuft» i år 1781, beskriver den tyske filosofen Immanuel Kant ting og mennesker betraktet som gjenstand for vitenskapelig erkjennelse, og ting eller mennesker sett på som uavhengig av en slik erkjennelse. For Kant er vitenskapelig erkjennelse sterkt knyttet til måten vi erkjenner en ting på, avgrenset i rom og tid.

Vitenskapen forutsetter i det tilfelle vår egen personlig innblanding, i form av fordommer og begreper vi selv har og som vi ofte på forhånd bringer inn i de vitenskapelige erkjennelser. Men er det meningsfullt i det hele tatt å tenke seg at mennesket kan handle uavhengig av ytre omstendigheter, egne behov og ønsker i bakgrunnen? Det er flere spørsmål knyttet til virkelighetserkjennelse som egentlig mangler et tydelig svar. Det er i hvert fall viktig å være klar over egen situasjon som forsker dvs. å avklare hvordan vår metodologiske posisjon påvirker hvordan vi tilegner oss kunnskap. Da er det neste problem hvordan vi kan beherske og minimalisere våre egne fordommer og forventninger knyttet til undersøkelsens prosess.

Ontologien «slik ting faktisk er» er læren om hvordan virkeligheten faktisk er. Men ifølge Jacobsen (2005, s.24) er det vanskelig om ikke umulig å komme til en felles forståelse av hvordan verden ser ut. Vi kan imidlertid utvikle en ontologisk debatt dvs. debatt om hvordan et fenomen ser ut og om det finnes generelle regler som kan knyttes til fenomenet. Det er utviklet seg en vitenskapelig teoretisk retning såkalt «positivismen» som er tuftet på en antakelse at det finnes generelle lover også i sosiale systemer slik det er for eksempel i fysikken.

I følge Jacobsen (2015, s.26) finnes det tre sentrale teser i positivismen:

- Det finnes en objektiv verden utenfor oss selv
- Den objektive virkeligheten kan studeres på en objektiv måte
- Vi kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden

Det vil si at alt, også sosiale systemer og mennesker kan studeres empirisk ved hjelp av sanse data. Ifølge positivismen er antakelser, påstander og spekulasjoner kun hypoteser som kan bekreftes eller avkreftes. Positivistene stoler på sanseerfaringer og deres logiske og matematiske behandling av problemer.

Kritikere av positivismen synes at alle empiriske analyser på det sosiale feltet må tas med en grad av forbehold. Det fordi mennesker er kun ustabile levende vesener og kan raskt endre seg. «Fordi menneske kan endre atferd må kunnskap om mennesker bli mindre generell, mer tidsavgrenset og mer avhengig av kontekst.» (Jacobsen, 2005, s.25) Det er en såkalt fortolkningsbasert tilnærming som står i motsetning til den positivistiske tilnærmingen i det at man skiller mellom det å studere og analysere fysiske ting på den ene siden og mennesker og samfunn på den andre. Siden jeg skal undersøke et tidsavgrenset fenomen og situasjon har jeg tenkt å innhente kunnskaper med å ta utgangspunkt i et positivistisk syn og en ontologisk tilnærming.

Oppgaven skal løses som en såkalt case studie. Jeg skal først gjennomføre en grundig undersøkelse av ett isolert tilfelle, «kasusstudie». «Case- studie» er en forskningsmetode, en prosess hvor man studerer detaljert et «tilfelle» (en gruppe, en organisasjon osv.) i det tilfelle Velferdsetaten, for å kunne trekke mer generelle konklusjoner som kan gjelde lignende organisasjoner i helle Oslo kommunen. Siden det finnes fortsatt ikke hierarkiløse og selvledende organisasjoner i offentlig sektor i Oslo kommune er det vanskelig å vurdere faktiske resultater og gjøre sammenligninger.

En undersøkelse kan gjennomføres i Velferdsetaten i form av kvalitative intervjuer av ledere og medarbeidere. «Et kvalitativt opplegg har som regel til hensikt å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon.» (Jacobsen, 2005, s.131) Jeg er klar over at kvalitative undersøkelser innebærer høyt risiko for at selve undersøkelsen skaper spesielle, på forhånd ønskede resultater, en såkalt «undersøkelseeffekten». Undersøkelseeffekten omfatter diverse forstyrrelser som kan oppstå i direkte kontakt mellom den som undersøkes og den som undersøker. Dette gjelder spesielt for sensitive opplysninger. En som undersøker risikerer da å motta skjeve usanne eller ufullstendige svar. Ifølge Jacobsen (2005, s. 131) er en som undersøker også utsatt til andre problemer som «fleksibiliteten» eller følelse av at det dukker opp stadig nye svar og informasjon, noe som kan lede til stadig nye undersøkelser uten ende. Neste problem kan komme med faktum at gjennomføring av kvalitative intervjuer er tidskrevende slik at vi kan undersøke kun et begrenset antall respondenter noe som kan

begrense alternativer. Dette medfører at en slik metode for datainnsamling kan få problemer med representativiteten, det vil si problemer med den eksterne gyldigheten.

Ifølge D. I. Jacobsen (2005, s. 131) egner den kvalitative metoden seg til å avklare et uavklart tema og til å få fram en detaljert beskrivelse av temaet. Kvalitative intervjuer egner seg når vi ønsker å undersøke sammenhengen mellom individ og kontekst. I oppgaven min skal det dreie seg konkret om sammenheng mellom medarbeidere i Velferdsetaten og et bestemt fenomen knyttet til endring av organisasjonsstrukturen. Metoden egner seg best når vi vet lite om temaet som skal undersøkes og problemstillingen er uklar. Slike problemstillinger medfører et behov for fleksible undersøkelsesopplegg som kan endres og tilpasses selv i løpet av undersøkelsesprosessen. Det kan åpne nye muligheter underveis, en som undersøker kan få bredere handlingsrom og mulighet for å innhente mer nyanserte svar. Man må underveis være oppmerksom på at svært sammensatte og nyanserte svar kan være kompliserte og derfor vanskelig og tidskrevende å tolke riktig. En kvalitativ tilnærming skaper mindre begrensninger på svarene og en som undersøkes får dermed nødvendig rom for å avgi egen mer spesifikk og unik beskrivelse av virkeligheten. Nærhet ved kvalitative intervjuer kan åpne muligheter for dypere forståelse gjennom en gjensidig empati mellom forsker og en som undersøkes. Nærhet og åpenhet er positivt men man må være obs på at nærhet kan føre til at forskeren selv blir fanget i det fenomenet som undersøkes og svekker egne evner til kritisk refleksjon. Flexibiliteten ved kvalitative undersøkelser skaper ifølge Jacobsen (2005,s.130) muligheter for å endre både problemstilling, undersøkelsesopplegg, datainnsamlingsmetode og analyse like etter undersøkelsen er startet.

Ved siden av kvalitative intervjuer skal mye av forskningen være basert på skriftlige kilder som byrådsak, (1055/17), nettdokumenter og faglitteratur knyttet til emne innen utvikling av organisasjonsstrukturer, profesjonsverdier og organisasjonskulturen i offentlige organisasjoner. Før vi begynner med en vitenskapelig undersøkelse som også skal støttes med teori dvs. eksisterende kunnskap om emne vi skal undersøke, må vi foreta en analyse av dokumenter og all materialet vi skal bruke. Hvor kommer materialet fra og hvor relevant er materialet i forhold til vår undersøkelse.

## 4.1 Kildeanalyse

Ifølge Kjelstadli (1997) er alltid idealet å ha fullstendig tilgang på alle mulige relevante kilder. Materialet eller fagbøker vi skal bruke må ikke være skapt for å støtte konkrete formål og trekke mot bestemte konklusjoner dermed ikke sterkt retningsgivende. Vi må derfor alltid undersøke i hvilket formål er en bok skrevet og på hvilken måte er den interessant for oss.

Når vi velger relevante kilder må vi finne riktig svar på tre spørsmål:

- Hva er egentlig det materialet jeg har foran meg og hvordan påvirker materialets karakter informasjonen jeg skal hente ut av det?
- Hva står egentlig i kilden, hva betyr den?
- Hvordan kan jeg bruke opplysningene i kilden til å besvare problemstillingene mine?

Ved dokumentanalyse er det viktig å stadfeste datering, opphavspersoner og ekthet. Ifølge Kjelstadli (1997) er det også viktig å granske fra hvilket stadium i en prosess stammer et dokument. Det er spesielt viktig når det gjelder valg av organisasjonens (Velferdsetatens) interne dokumenter ment til lokalt bruk. Litteraturen skal være relevant i forhold til utgivelsesår, sted, og spesielt innhold. For oppgaven min skal all teori knyttet til organisasjon og ledelse som vi brukt hittil i studiene og som ellers er nevnt under kapittel «teori», være relevant.

## 4.2 Innsamling av data

Empiri er opplysninger eller informasjon, data om faktiske forhold knyttet til saken som skal undersøkes. Data består av systematisk innsamlet og registret empiri og kan være kvalitative eller kvantitative. Jeg skal satse på innsamling av kvalitative data som består av ord og beskrivelser. Dataene skal samles inn gjennom intervjuer av Velferdsetatens ledere og medarbeidere. Ved gjennomføring av intervjuer er jeg tenkt å praktisere nærhet og åpenhet.

Det er to mulige måter å koble sammen teori og empiri på:

- Det deduktive perspektivet (fra teori til empiri) som består av å lage først en teori om årsakssammenheng deretter samle empiri for å trekke konklusjoner og teste om teorien er riktig.
- Det induktive perspektivet (fra empiri til teori) hvor vi skal først samle inn empiri og lage deretter en forklaring om årsakssammenheng basert på hva empirien forteller oss.

En induktiv tilnærming betyr at man forsøker å gå fra empiri til teori, og en deduktiv tilnærming betyr at man forsøker å gå fra teori til empiri. En induktiv tilnærming vil ha fokus på at teorien skal være fundamentert i virkeligheten, og en deduktiv tilnærming betyr at søken etter empiri skal være styrt av teoretiske antagelser. Jacobsen (2015, s. 27) I oppgaven har jeg tenkt å bruke den deduktive metoden fordi den nye organisasjonsstrukturen bygger seg på eksisterende strukturer som igjen er utviklet seg gjennom en evolusjon fra andre organisasjonsformer. Det blir nødvendig, synes jeg, å lage en kort utviklingshistorikk over organisasjonsstrukturer og styringsideologier som et nødvendig hjelpemiddel for å forstå nåværende trender i organisasjonsutvikling i offentlig sektor.

Det som er veldig viktig ved den deduktive metoden er å være oppmerksom på å ikke skape forventninger som ofte kan snike seg inn hvis man først begynner med teoretiske studier. Disse forventninger skapt av teoretiske funn, kan trekke sterkt mot å samle inn flest data som handler utelukkende om å bekrefte eller avkrefte dem. Ifølge Jacobsen (2005, s.29) kan man i betydelig grad begrense informasjonstilgang hvis man danner konkrete forventninger på forhånd.

Jeg mener at det egner seg lite med gruppeintervjuer siden tematikken er sensitiv samt at jeg var opptatt av deltakernes individuelle forståelse av tillitsreformen. Tematikken krever også kjennskap og en del kunnskaper knyttet til utvikling av organisasjonsstrukturer og styringsprinsipper i offentlig sektor. Derfor velger jeg å gjennomføre individuelle intervjuer med et bestemt antall utvalgte medarbeidere og ledere. Man må være klar over at utvalg av intervjuede kan ha stor betydning for undersøkelsens troverdighet og pålitelighet. Jeg skal velge individer som har tilstrekkelig kunnskap om problematikken, dvs. individer med både arbeidserfaring og utdanning. Kvalitative intervjuer skal gjennomføres med bruk av båndopptaker. Det er en god metode når man kan få med alt som er sagt men også fordi jeg som en med innvandrer bakgrunn kan skaffe meg bedre tid og bedre muligheter til å forstå svarene riktig. Samtidig kan jeg få bedre muligheter til observasjoner og lengre øyekontakt med intervjuede. Båndopptak muliggjør bedre nærhet og bedre muligheter til gjennomføring av en bestemt intervjustrategi. Det forutsettes at intervjuede kan akseptere det å bli tatt opp på bånd som ellers mange reagerer ganske ofte negativt på. Ifølge Jacobsen (2005, s. 148) kan opptaksmuligheter virke negativt også på forskeren selv som nemlig, ved å tenke at alt skal tase opp på båndet uansett, kan avslappe og miste fokus på intervjustrategi. Forskningsintervju går likevel dypere enn en vanlig prat med en spontan meningsutveksling.

Siden det finnes fortsatt ingen garantier at man skal få ærlige svar er det i hvert fall viktig å unngå press og stress. Det er viktig å redusere spenning og få den intervjuede avslappe og åpne seg.

Intervjuenes lengde skal styres gjennom spørsmål og svar slik at også den intervjuede skal få bestemme hvor lenge intervjuene skal være. Forskeren bør ikke forstyrre intervjuede ved å stille stadig nye hyppige spørsmål. Den intervjuede må få tilstrekkelig tid til å gi utfyllende svar. Ifølge Jacobsen (2005, s. 148) er det lurt å starte med mer generelle spørsmål. Snevre spørsmål fører til direkte unyanserte svar. Samtidig bør forskeren innta en lyttende posisjon og stille eventuelt nye spørsmål kun når den intervjuede er snakket ferdig. Et forskningsintervju bygger på vanlige dagliglivets samtaler hvor det ifølge Kvale & Birkmann (2009) konstrueres kunnskap i samspill mellom intervjueren og den intervjuede.

Når det gjelder utvalg av personer har jeg valgt ut 5 ledere og 6 medarbeidere. Kvalitative intervjuer er krevende og ifølge Jacobsen (2005, s. 171) er et utvalg av 20 personer mer enn nok. Utvalgte personer skal være respondenter, dvs. personer som har direkte kjennskap om fenomenet, ledere ansatt i Velferdsetaten med lengre erfaring, med og uten lederutdanning. Men på grunn av koronapandemien, hjemmearbeid og isolasjonsregler var jeg nødt til å redusere antall intervjuer til 4 intervjuer og et gruppeintervju.

### 4.3 Utfordringer knyttet til å undersøke egen organisasjon

Det er som sagt alltid diskutabelt hvorvidt et menneske kan handle uavhengig av ytre omstendigheter, egne behov og ønsker i bakgrunnen. Dette kommer til uttrykk spesielt når man skal beskrive og analysere ting eller forhold som man er personlig knyttet til fordi et menneske er kalkulerende vesen og opptrer alltid strategisk i forhold til eksistensielle spørsmål. For å kunne vurdere ting rasjonelt og beholde upartiskhet, dvs. nødvendig avstand trenger man en god disiplin og selvkontroll. Problemet med personlig forhold til undersøkelsesgjenstand er alltid knyttet til omstendigheter som er egnet til å påvirke både en manns observasjonsevner og fornuftige beslutninger. Det er fordi våre jobber og organisasjoner hvor vi jobber har enorm betydning for oss. Å analysere sin egen organisasjon kan dermed være ganske komplisert oppgave fordi en kan let bli personlig involvert og analysen kan derfor bli subjektiv og skjev selv når vi prøver å distansere oss fra kompromitterende forhold. Det er alt for lett å bli påvirket og etter hvert forstyrt av følelser slik at vurderingene kan bære preg av egne høyst personlige forestillinger.



Ifølge Nielsen & Repstad (2004) er man involvert i diverse forhold innen sin egen organisasjon som hver på sin måte kan påvirke rasjonelle vurderinger. For eksempel;

- Man håper å gjøre karriere
- Man er i konflikt med en eller flere medarbeidere
- Man er i konflikt med ledere
- Man har gode venner
- Man føler seg mobbet og diskriminert, osv.

Personlig innblanding og interesser i en sak kan dermed ses på som en ulempe som let kan bagatellisere et forskningsarbeid, men det kan utvilsomt ha noen fordeler for eksempel i det å være en drivkraft i form av utvikling- og endringslyst.

Endringslyst kan være ifølge Nielsen & Repstad (2004) en fordel for en som skal analysere egen organisasjon fordi den forsterker innsats, slik at man blir mer utholdende som forsker.

Kjennskap til organisasjonenes hverdag kan også ses på som en fordel fordi:

- Man er blitt en del av organisasjonskulturen slik at man kan «hverdagsspråket» dvs. at man er kjent med rådende verdier og normer i organisasjonen.
- Man kjenner organisasjonens «fy fenomener». Det er særpreg i organisasjonens liv som holdes delvis hemmelig men som fungerer som viktig verdi som kan trekkes fram når man ønsker å motivere og styrke medarbeidernes vilje og innsats.
- Man er kjent med hverdagsvaner, kulturen, hvordan man skal oppføre seg eller hva man skal snakke om ved forskjellige anledninger.
- Man har kjennskap til den uformelle organisasjon. Det dreier seg ifølge Silverman (1989) om innsidekunnskap om diverse uformelle forhold innen organisasjonen.
- Man er kanskje kjent med rykter og sladder.
- Når man både deltar og observerer er man mer usynlig som forsker noe som ifølge Goldschmidt i Nielsen & Repstad (2004) skaper bedre handlingsrom og minimaliserer spenninger som kan oppstå når medarbeidere er klare over at de er observert.
- Kjennskap til viktige og kritiske hendelser som kan påvirke organisasjonens liv. Det kan dreie seg om gamle problemer som det ikke lenger er aktuelt å snakke om men som fortsatt har en vis betydning for organisasjonens indre liv. Det er en fordel å være kjent med det.

- Man er flinkere å se og forstå organisasjonens parallelle og fiktive målsetninger. Det dreier seg om problemer som kanskje ikke er organisasjonens eksisterende problemer. Det er snakk om delvis falske målsetninger som «det er lurt å snakke om» men som egentlig ikke er oppnåelige i sin originale form, noe som ifølge Nielsen & Repstad (2004, s.240) kalles «parademålsetninger».
- Når man er kjent med den aktuelle problematikken på et område som man skal undersøke, kan man stille mer presise og utfyllende spørsmål og følgelig få tilbake bedre og fyldigere svar. Når man på forhånd vet at den intervjuede vet mer om problematikken kan en som undersøker letere formulere nye spørsmål. Det gjelder også oppfølgingsspørsmål ifølge Nielsen og Repstad (2004, s.240)
- Når man kjenner en organisasjon må man ikke bruke tid for å bli kjent med den som ellers en utenforstående må gjøre. Dermed arbeid rundt forberedelse til intervju blir mer effektivt og dessuten er en som kjenner godt en organisasjon mindre utsatt for å misforstå svarene og notere noe feil som kan påvirke negativt rapportens troverdighet.

Begrensninger ved å studere egen organisasjon kan være:

Nærhet til bestemte organisasjonsproblemer kan medføre at forskeren klamrer seg i detaljer, blir forblindet og forstyrt i å se helheten og forstå problemer i en bredere sammenheng. Når man står for tett innpå begivenheter er man i fare for å fokusere for mye på lokale «gjengse» forklaringer, man risikerer dermed å forbli i et begrenset «froskeperspektiv» i forhold til problemer som undersøkes.

Det kan være problematisk å få relevante data hvis man som underordnet medarbeider skal intervjuer en overordnet leder spesielt hvis spørsmålene berører selve hierarkiske maktforhold. Ifølge Nielsen & Repstad (2004, s.241) er dette veldig komplisert og vanskelig i konfliktfylte organisasjoner eller i organisasjoner med sterk hierarkisk ordening noe som egentlig er fortsatt tilfelle i de aller fleste offentlige organisasjoner i Oslo kommune. Som overordnet kan en forsker få svarene som underordnede tror han vil gjerne høre. Jeg selv har ingen maktposisjon i organisasjonen min, og for å eliminere slike problemer skal jeg ikke intervjuer medarbeidere som hører til den samme hierarkiske strukturen hvor jeg selv hører til.

I en intervjusituasjon kan intervjuede forutsette at en som intervjuer er godt orientert om saken og for å ikke virke uvitende kan det hende at forskeren unnlater å stille relevante spørsmål. Å opptre derfor som totalt uvitende om problematikken som det skal snakkes om kan være en fordel. En som undersøker bør unngå å havne i en skjult og mystisk rolle men opptre i en åpen lærende og kommunikativ atmosfære. Ifølge Nielsen & Repstad (2004,

s.242) har en læring en «legitim uvitenhet» og kan samle verdifulle informasjon fortalt med et enkelt og forståelig språk. For en som har jobbet over mange år i en organisasjon kan det være vanskelig å beholde en «legitim uvitenhet».

En som er jobbet i en organisasjon over flere år har også bygget egne meninger og fordommer som det er vanskelig å bli fullstendig kvitt av i en intervjusituasjon. Fordommer kan også ha en viss betydning når en skal tolke innsamlede data.

For en som utforsker egen organisasjon kan det være vanskelig å opptre 100 % ærlig. Hvis, for eksempel, kritikken handler om negative forhold kan det, for en som må møte sine kollegaer eller overordnede på jobb senere, være ubehagelig å rapportere om. Slike avgjørelser kan riktig nok forekomme også av andre hensyn, når for eksempel, en forsker har egne interesser i saker dvs. når han er inhabil som forsker osv. Styrken og mot til å skrive sannheten er ifølge Nielsen & Repstad (2004, s.243) ganske mye avhengig av ens stilling i organisasjonen og personlige egenskaper.

I det ytterste tilfelle kan man bli beskyldt for å utnytte sin kunnskap om organisasjon og drive med spionasje. Det kan skje ifølge Nielsen & Repstad (2004, s.243) spesielt hvis undersøkelser inneholder opplysninger om forhold som er ubehagelige for noen i organisasjonen. Av den grunn kan en forsker unnlate å rapportere om slike forhold eller tilpasse og begrense rapporten til det som fortsatt kan aksepteres og godkjennes av berørte parter. Da kan verdiene av å kjenne egen organisasjon forsvinnes eller sterkt reduseres. Det er vanlig at organisasjonsmedlemmer som er bedre kjent med organisasjonens indre liv har alltid egne forestillinger om:

- Hvordan maktstrukturene er fordelt
- Hvordan organisasjonen fungerer
- Hvordan organisasjonen burde se ut og fungere

#### 4.4 Analyse av datamaterialet

Etter at undersøkelser er gjennomført sitter man med en mengde av diverse materialer i form av båndopptak, observasjoner og notater. Det er en stor informasjonsmengde med høy kompleksitet. Det er vanligvis store variasjoner mellom svarene fra intervjuede slik at en forsker blir nødt å forenkle materiale og trekke ut det vesentlige, det som gjelder generelt i forhold til problemstillingen. Den vitenskapelige undersøkelsen burde dermed alltid rettes mot det å oppdage og stadfeste generelle lovmessigheter og ikke klamre seg i det særegne som

ofte ikke lar seg klassifisere i forhold til oppgaven. Det er ifølge Jacobsen (2005, s. 185) en grense for hvor mange nyanser ett menneske kan fordøye.

Når jeg starter med å sammenstille forskjellige intervjuer og dokumenter må jeg konsentrere meg til å trekke fram det som skal være sentrale detaljer, det som kan gi ny tolkning av en situasjon eller et fenomen. (en ny beskrivelse av virkeligheten) Man kan undersøke mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. Den kvalitative analyse er dermed en veksling mellom de enkelte deler og helheten. Denne vekslingen mellom deler og helhet kalles ofte ifølge Jacobsen (2005, s. 187) for «hermeneutisk metode». En slik analyse har spiral form kalt den hermeneutiske spiral. All kvalitativ analyse må alltid starte med en samling av rådata, som i oppgaven min skal bestå av kvalitative intervjuer, notater og dokumenter. Jeg regner ikke med å måtte foreta spesielle observasjoner. Innsamlede data må struktureres noe som innebærer at vi må dele opp helheten i et sett meningsbærende enkeltelementer. Vi må trekke ut det som er felles for flere intervjuer men i same prosessen kan vi se også hva som skiller dem. Det vil si at vi prøver å se delene i lys av helheten. Ifølge Jacobsen (2005, s. 186) er en analyse av kvalitative data satt sammen av tre aktiviteter:

- Beskrive
- Systematisere og kategorisere
- Sammenbinde

Første del i en kvalitativ analyse er å beskrive det materiale «rådata» vi har fått inn gjennom intervjuer eller observasjoner. Dette innebærer en utskrivning og systematisering av innsamlet materialet. (jeg har ikke tenkt å inkludere observasjoner i utstrakt grad unntatt eventuelt små bemerkninger tatt i løpet av intervjuer, men alt etter behov og faktisk situasjon) Eventuelle håndskrevne notater må man renskrive umiddelbart fordi notatene ofte er rablete og uforståelige skrevet i fart. Slike notater blir vanskelig å huske og tolke riktig hvis man venter forlenge. Det samme må vi gjøre med våre egne inntrykk som vi alltid sitter med etter intervjuene. Vi får alltid inntrykk om den intervjuede snakker sant eller ikke, om han/hun legger skjul på noe, overdriver eller ikke osv... Jeg skal bruke, som sagt, båndopptak og små notater avhengig av muligheter.

Det anbefales ifølge Jacobsen (2005, s. 189) å skrive ned helle intervjuet. Selv om dette er en stor og tidskrevende jobb, (et intervju på 1-2 timer kan fylle 5 tetskrevne sider) blir det mye

lettere å bla gjennom det som er sagt og skrive kommentarer i margin. Vi kan også lettere skille ut det som er overflødig eller mindre relevant.

Neste fase vil være å systematisere (og redusere) den store rådatamengden som kan bestå av mye uoversiktlige informasjoner som alltid vil foreligge før en analyse. I faktisk alle faser av analyseprosessen må man foreta en opprydding og forenkling av rådata. Dette må gjøres for å kunne få en oversikt over stoffet og forstå hvordan man kan fortsette med analyse.

Beskrivelsene blir så omfattende og uoversiktlige og i en slik form helt uforståelige for andre enn oss selv. En opprydding og systematiseringen er nødvendig for å kunne samordne våre funn, presentere og formidle til andre det vi har funnet.

Når alle opplysningene er tilfredsstillende systematisert kan vi begynne å fortolke data. Vi skal finne meninger, årsaker og sammenhenger. Når vi skal analysere data skal vi alltid prøve å trekke ut de generelle lovmessigheter og se bort fra det særegne. Allerede i denne fasen kan vi forsøke å finne mer generelle trekk og sammenhenger. Men vi kan strekke oss litt lengre og prøve å forstå også det som ikke er direkte sagt ved intervjuene. Dvs. meninger som ligger skjult i ordene og som ikke er blitt gjort fullstendig eksplisitt men som kan være viktig i forhold til oppgaven. Det kan hende at på denne måten vi får fram kanskje veldig interessante forhold. Man må endelig vurdere først om datainnsamlingen ikke er mangelfull.

Det som er en fordel med den kvalitative tilnærmingen er at skillet mellom tre faser planlegging, gjennomføring og analyse er forholdsvis lite. Man kan planlegge, gjennomføre noen få intervjuer eller observasjoner, analysere disse, for så å gå tilbake til planleggingen, endre opplegget, foreta nye observasjoner eller intervjuer, osv. Det er derfor mulig å gjøre endringer i god tid før nye undersøkelser starter. Slik kan man ifølge Jacobsen (2005, s. 189) helle tiden tilpasse metoden til den nye kunnskapen vi tilegner oss i løpet av undersøkelsens prosess. De tre fasene i analysen; beskrivelse, kategorisering og sammenbinding er dermed mer parallelle i kvalitative tilnærminger og må ikke nødvendigvis følge hverandre slavisk i tid. Man kan forme nye ideer underveis, samtidig som nye ideer og funn former analysen og fremstillingen av data. Det er ifølge Jacobsen (2005, s. 189) to ulike tilnærminger til kvalitativ analyse med hensyn til hvordan man kan best dele opp data, og vurdere helheten.

- Innholdsanalyse, man skal først dele rådata inn i bestemte kategorier og deretter finne sammenhenger mellom kategoriene.

- Narrativanalyse, rådata klassifiseres som en fortelling som består av ulike fortellingsselementer. Deretter kan vi vurderer dataene som en sammenhengende historie.

Begge tilnærmingene er relevante men i oppgaven min er jeg valgt å bruke narrativanalyse som med hensyn til problemstillingen passer litt bedre og kan gi tilfredsstillende resultater. Ved renskrivning og klassifisering av rådata skal man alltid begynne å forme mest generelle og deretter mer spesifikke underkategorier. Her er det viktig spørsmål hvor mange ulike kategorier vi skal ha. Ifølge Jacobsen (2005, s. 197) er et minstekrav at en kategori skal være relevant til minst to enheter i undersøkelsen. Samtidig skal ikke en enhet være så generell at den passer inn i alle kategoriene. Når kategoriene er formet kan vi begynne å knytte data til tilsvarende kategorier. Siden alle typer undersøkelsesopplegg kan påvirke undersøkelsesobjekt med å gi diverse stimuli og signaler, er det nødvendig å vurdere pålitelighet av empiri vi har samlet. Dette kan man også gjøre gjennom relasjoner som skapes mellom forsker og intervjuede i løpet av selve intervjuer. En grov vurdering av pålitelighet kan man dermed ofte gjøre underveis i undersøkelsesprosessen.

Det er ifølge Kvale og Brinkmann (2012, s. 212) tre viktige analyseformer som kan benyttes ved analyser av forskningsintervjuer. Disse tre analysemetoder brukes alltid sammen:

- meningskoding,
- meningsfortetning og
- meningsfortolkning

Ved siden av analysemetode er det Ifølge Kvale og Brinkmann (2012, s.2012) tre forskjellige fortolkningsnivåer som på sin måte også brukes som analytisk verktøy:

- Selvforståelsesnivået. Det er en sammenfatning av forskers og informants forståelse av emnet. Forskerens faglig bakgrunn og hans egen og informantenes habitus er sentrale forutsetninger for fortolkninger av svarene. Forskerens forforståelse og erfaring kan påvirke både datainnsamling og analyse.
- Common sense- nivået- Bredere fortolkning av emnet

- Teoretisk forståelsesnivå. Teoretisk ramme for fortolkning av problematikken. For at en analyse kan gjennomføres suksessfullt kommer også spørsmål om de valgte teoriene er gyldige for det som man undersøker.

## 4.5 Intervjuguide

Spørsmål knyttet til organisasjonsstrukturen handler, i stor grad om hvordan enkelte ansatte ville beskrive forholdet mellom medarbeiderne og ledelsen i bedriften. Når man undersøker organisasjonsstrukturen må man dermed ofte tre inn i sosiale forhold mellom medarbeidere og ledere på forskjellige nivåer i hierarkiet slik at man kan forvente mye spenning men også spekulerte og følelsesladede svar.

Spørsmål (like spørsmål til medarbeidere og ledere, siden ledere er egentlig mellomledere)

Starter med et par «oppvarmingsspørsmål» (korte svar)

1. Hvor lenge er du vært ansatt i Velferdsetaten?
2. Hvor godt trives du i jobben din?

Mer konkrete spørsmål: (mer omfattende svar)

3. Hvordan opplever du å bli ledet? Kort, (mer positivt... nøytralt...eller mer negativt)
4. Påvirker lederen din ofte måten du jobber på?
5. Kan det være produktivt eller blir du bare irritert av å bli kontrollert?
6. Hvordan ser du på egen deltakelse og innflytelsesmuligheter i organisasjonens prosesser (planlegging av aktiviteter, målsetning osv...)?
7. Hvordan ser du på ledernes rolle i hierarkiløse organisasjonsstrukturer? Mer omfattende svar!
8. Hva putter du inn i begrepet selvledelse og hierarkiløse organisasjonsstrukturer?
9. Hvordan oppfatter du styring uten ledere, nettverksstyring? Mer omfattende svar!
10. Er organisasjonskulturen i Velferdsetaten tilstrekkelig verktøy for styring av arbeid?
11. Hva synes du er bedre i forhold til effektiviteten; hierarkiske strukturer med maktinnslag eller hierarkiløse organisasjonsstrukturer?
12. Hvordan er læringsprosesser utviklet i avdelingen?
13. Kan hierarkiløse organisasjonsstrukturer oppfylle alle organisasjonens krav?

#### 14. Sluttkommentar? (kortere svar)

Dermed skal dette være et såkalt «semistrukturert» intervju med forhåndsbestemte og like spørsmål som skal stilles til alle kandidater i samme rekkefølge. Eventuelle oppfølgingsspørsmål stiller jeg underveis ut ifra situasjon og det intervjuede forteller. Spørsmålene skal verken være «ledende» (inneholde svar) eller «lukkede». Spørsmålene skal være entydige, enkle og korte! Siden intervjuet skal tass på båndet er det viktig å få intervjuede til å føle seg trygge og at intervjuet oppleves mer som en vanlig samtale. Intervjuede skal forbli anonyme. Intervjusvarene skal brukes både som gjennomlesning og sitater. Det er spesielt viktig å sørge for bredere utvalg med maksimal variasjon, dvs. å velge ut medarbeidere i organisasjonen som representerer ulike avdelinger og ulike nivåer i hierarkiet både kvinner og menn. Siden jeg selv arbeider i kommunaladministrasjon, er det enklere for meg å intervju de ansatte i administrasjonsavdeling enn dem som arbeider i våre institusjoner. Også fordi vi treffes mye og kjenner hverandre godt er det mindre spenning og avstand mellom oss. Jeg fryktet egentlig at ikke alle medarbeidere ved våre rusinstitusjoner hvor jeg var ytterst sjelden å observere, vil komme til å la seg intervju.

Temaer som arbeidsmiljø og maktforhold innen organisasjonen er uansett vanskelige temaer. Jeg var derfor bekymret for at mange ville kunne føle seg ubehagelig og tilbakeholde nyttig informasjon. For å redusere spenning og opparbeide noen form for tillitsforhold, kan jeg fordele intervju spørsmålene noen dager på forhånd slik at institusjonsmedarbeidere og andre som ikke kjenner meg, får tilstrekkelig tid til å forberede seg. Jeg skal også avklare med alle intervjuede at undersøkelsen gjelder utelukkende de sosiale og kulturelle mønstrene, og at alt som blir sagt ville bli anonymisert. Spørsmålene blir utformet slik at intervjuede oppmuntres til å gi utfyllende og nyanserte svar helst basert på konkrete erfaringer. Til tross for at jeg, i utgangspunktet, ønsket å tilpasse spørsmålene til de ulike gruppene har jeg utformet dem både for vanlige medarbeidere og ledere ganske likt. Like spørsmål skal også skape bedre forutsetninger til klassifisering og strukturering av svar. På denne måten skal jeg få bedre anledning til å belyse ulike meninger og tanker rundt de samme temaene. Jeg er klar over at ansatte knyttet til ulike hierarkiske nivåer, har stort sett forskjellige erfaringer og oppfatninger av samme forhold innen organisasjonen, slik at forskjellige spørsmål kunne lett lede til et uoversiktlig spekter av svarene som det kan være vanskelig å samordne og trekke ut det mest generelle.



Det er som sagt en god forutsetning at våre menneskelige handlinger ikke er grunnløse «actes gratuits», derfor er det greit å bli kjent også med diverse forhold som eventuelle konflikter eller andre forhold som kan ligge i bakgrunnen til svarene. Det kunne også vært nyttig å få tak i en analyse av tidligere gjennomførte medarbeiderundersøkelser som eventuelt hadde blitt gjort i organisasjonen.

Ved valg av personer til individuelle intervjuer såkalte «en-til-en samtale» (Jacobsen, 2005) har jeg konsentrert meg om to nøkkelpersoner innen ledelsessystemet og to viktige medarbeidere (informanter) som med bakgrunn i sin erfaring kan mye om fenomenet. En liste med spørsmål er sendt til intervjuede på forhånd slik at alle har fått tilstrekkelig tid å bygge egne meninger for å kunne levere bedre og mer utfyllende svar. Spørsmålsliste inneholder flere spørsmål som handler om samme tema og ser likt ut men det er fordi jeg vil innsnevre intervjuet til det sentrale og mest vesentlige. Både utvalgte ledere og medarbeidere er fra andre avdelinger og hører ikke til min hierarkiske struktur. Ved valg av intervjuede er jeg konsentrert meg på å velge dem som er særlig relevante for min problemstilling, også med hensyn til at det er personer som kan være åpne for eventuelle kontroversielle og sensitive spørsmål. Det kan nemlig være vanskelig for en leder å dokumentere positivt for utvikling av organisasjonsstrukturer uten ledere og undergrave med dette sin egen posisjon i organisasjonen osv...

Intervjuene ble gjennomført i direkte møter på konturene og i tidsrammen av en måned. De intervjuede hadde ingen problemer med å forstå spørsmålene. Alle spørsmålene ble også oppfattet som aktuelle og relevante.

Omgjøringen av intervjuene fra lyd til tekst har jeg gjort etterhvert som intervjuene ble avsluttet, det vil si at hvert intervju ble transkribert og oppsummert kort tid etter hvert enkelt intervju. Hvert intervju ble skrevet ned i en oppsummerings form. Jeg fokuserte både på selve innholdet i svarene dvs. det som er akkurat sagt, og på ulike gestikulasjoner eller tanker som eventuelt kunne ligge bak. Det er likevel ikke ment at det skal være et politiavhør, intervjuede er jo fått spørsmålene tilsendt flere dager i forkant og hadde god tid til å bygge nødvendige kunnskaper og egen mening om tematikken.

## 5. Om makt og demokrati i byråkratiske strukturer

Jeg finner det nødvendig å vie litt oppmerksomhet til det fenomenet som heter makt siden makt er uatskillelig segment av alle hierarkiske forhold.

Ifølge Busch (2000, s.19) påvirkes menneskelig atferd av to forhold:

- Forhold som ligger i selve individet
- Påtrykk og regulering fra individets omgivelse

Det vil si at mennesker påvirkes av ytre omstendigheter og personlige egenskaper. I organisasjonssammenheng er ytre omstendigheter egentlig ledelsesmessige forhold i den hierarkiske organisasjonsstrukturen.

Et av de grunnleggende hierarkiets prinsipper er å få ting gjort samt å hindre at ting skjer ved å utøve makt fra øverste til nederste strukturer. I den hierarkiske maktutøvelsen ligger både stimuli til å gjøre ting riktig i form av fordeler som lønn og forfremmelser og trusler om sanksjoner om ting ikke blir gjort korrekt.

Ifølge Engelstad (1999, s. 7) er makt et fenomen som det er vanskelig å gripe fatt i, makt er både synlig og usynlig, utøvet og foregrepet, et gode og et onde, ettertraktet og avskydd.

Dessuten har makt ifølge Engelstad (1999) enda en viktig egenskap, å gli unna når vi prøver å gripe den.

Ifølge Weber referert i Engelstad, (2005, s. 19) er makt ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv senere skulle gjøre motstand. I denne definisjonen skiller dermed Weber individer som på bakgrunn av sin stilling i den hierarkiske strukturen har anledning å gjennomføre egen vilje i forhold til egen virkelighetsoppfatning fra dem som ikke kan dette. Det er heller ikke sikkert at makt som ligger i organisasjonens hierarkier er et avgrenset fenomen som forblir kun innenfor organisasjonens grenser. Det er mer faktum at makt fra organisasjoner overfører seg til sosiale relasjoner utenfor organisasjoner og spiller en viktig rolle i regulering av vårt samfunnsliv, på godt og vondt. Vårt private samfunnsliv og vårt arbeidsliv er knyttet sammen på mange måter.

Ifølge Østerud (2004) inngår bedrifter og institusjoner som en del av den demokratiske samfunnsorden.

«Arbeidstakerens politiske rettigheter spiller over på arbeidslivet ved innføring av ordninger som fastslår lederens ansvar for de ansattes helse og velferd og innsnevrer deres rett til å

begrense innsyn i beslutninger og deres enerett til å beslutte om saker som også angår om saker tilrettelegging av arbeidet, ansettelse, og oppsigelser og en rekke andre forhold.»

Østerud (2004, s.233)

Makt er et av de mest fascinerende og et av de mest kompliserte fenomenene å forklare.

Maktutøvelse møter man overalt og for eksempel alt ved å være en del av samfunnet blir man underlagt diverse krav, påbud og forbud men i oppgaven min er jeg først og fremst interessert i makt som ligger i organisasjonens hierarkier og som strekker seg også utenfor organisasjoner og bringer samfunnsstatus og innflytelse til de enkelte. Ifølge Engelstad, (2005) kan makt være av svært stor betydning i enkelte tilfeller.

I dagens offentlige sektor er det ikke særlig populært å opptre åpenbart fra maktposisjoner, det er mer moderne å oppføre seg sjenert og bruke makt kun «når det er nødvendig».

Å sitte i slike maktposisjoner hvor man blir vant til å få «sin vilje gjennomført» kan for mange være så attraktivt og tiltrekkende, mens underordnede kan oppleve en slik maktutøvelse ofte negativt og til og med skremmende.

Makt og utøvelse av makt kan derfor skape konflikter og avstand mellom over og underordnede, som ifølge Busch & Vanebo (2013) kan variere fra å være svært høy til svært lav. Det er mye avhengig av den rådende organisasjonskulturen men også av kulturen i institusjonens omgivelse.

Men makten kan forstås også som redskap til å utføre positive, skapende og produktive ting (Foucault, 1982) Makt i hierarkiene kan bli produktiv gjennom å oppmuntre til handling på en slik måte som i siste ledd utløser positiv energi hos medarbeidere. Makten kan dermed få medarbeidere å gjøre arbeidsoppgaver som de ellers ikke hadde gjort eller ikke i samme omfang. I hierarkiske organisasjonsstrukturer brukes makt noen ganger også for å tvinge medarbeidere på handlinger som ikke hører hjemme i deres normale arbeidsaktiviteter. Det er da snakk om misbruk av maktposisjoner som offentlige hierarkier er noen ganger også utsatt for. Makt kan derfor skape muligheter til enkelte å realisere egne interesser og få gjennomslag for høyst private ønsker og verdier. Makt i hierarkiske strukturer kan skape viktig skille mellom medarbeidere som ikke lar seg skjule enkelt.

Et annet problem som ligger i hierarkiene er faktum at underordningen og langvarig arbeid begrenset til strengt definerte roller kan føre til medarbeidernes likegyldighet og opplevelse av maktesløshet noe som på sin måte kan redusere individets deltakelse i sosiale prosesser, ramme aktiviteter og føre til at individer forvandles i passive objekter. (Merton, 1967),

Avmakt er det motsatte av makt. Avmakt er tilstander der man ikke får gjennomføre viljen sin, noe som kan forårsakes av å være konstant i en situasjon der det ikke finnes noen midler eller noen muligheter til å endre sin situasjon eller påvirke avgjørelser som konstant bestemmes av andre. I demokratisk forstand kan dette føre til følelse av likegyldighet og apati.

Uansett hvilket styringsregime er det snakk om, må man likevel ikke glemme at offentlig sektor handler om fordeling av felleskapets ressurser som den demokratisk valgte politiske ledelsen har fått ansvar for. Meningen er at denne fordelingen skal skje først i henhold til mer generelle demokratiske spilleregler for offentlig forvaltning som forutsigbarhet og åpenhet. Offentlig sektor må stå for forskjellige samfunnsverdier hvor en av de grunnleggende er nøytralitet og rettferdighet. Dette danner grunnlag for legitimitet i samfunnet. «Offentlig sektor har behov for høy legal legitimitet dvs. at det må være en klar lovhjemmel for atferd og beslutninger.» (Busch et al, 2013, s. 85)

Dessuten dreier seg ofte om gjennomføring av politiskbestemte tjenester som må gjennomføres nøyaktig i henhold til bestemmelsene. Det vil si at også ved skjønnsvurderinger må man ofte holde seg ved regler av hensyn til å gjennomføre folkevalgtes vilje korrekt og hindre forskjellsbehandling av brukere. Et viktig prinsipp har alltid vært at «like saker skal behandles likt». Det ser ut at det hierarkiske styringsregime har erobret myndighetenes oppmerksomhet som et velfungerende og troverdig system for rettferdig fordeling av offentlige goder. Av den grunn har prosessen omkring effektivisering av offentlig sektor alltid vært forsøkt gjennomført forsiktig ved å finne passende økonomiske incentiver og effektiviseringsmekanismer samt forretningsprinsipper som kan implementeres i offentlige virksomheter men uten å krenke viktige politiske prinsipper, og svekke legitimiteten til offentlige institusjoner. Hierarkiske styringsprinsipper er fortsatt ikke rørt betydelig.

Byråkratiet har liten toleranse til tilfeldigheter og uforutsette konsekvenser. Det hierarkiske byråkratiske systemet er ifølge Weber (1964) en «menneskemaskin» som fra et effektivitetssynspunkt er overlegen alle andre organisasjonsformer. I et hierarkisk system har vi organisasjonsstrukturer hvor det er strengt enkeltindivider som har formelle maktposisjoner. Makt forskyvning og maktfordeling i det hierarkiske systemet kan skje kun gjennom maktdelegering.

En leder er alltid ansatt av en høyere autoritet snarere enn han/hun er valgt av dem de skal utøve lederskap overfor. «I politikken er det folket som velger sine ledere i arbeidslivet er det

omvendt.» (Østerud et al, 2004, s.233) Det vil si at valg av nye ledere i offentlige organisasjoner er som regel en ikke-demokratisk prosess som foregår inne i ledelsessystemet og er utilgjengelig for medarbeidere i nedre lag. Dette kan bidra på sin måte å skape avstand og sosiale spenninger innen arbeidsmiljø. Det er videre et faktum at medarbeidernes sosiale status i samfunnet er også påvirket av deres plassering innenfor byråkratiet. Dette kan skape problemer og spenninger både innenfor organisasjonen og utenfor i samfunnslivet generelt. De hierarkiske organisasjonsstrukturer i offentlige organisasjoner er uløselig knyttet sammen med maktsentralisering med over og underordnede forhold noe som står i sterk kontrast til demokratiske idealer i vårt moderne samfunn. (Hegland, 1970) Det kan være vanskelig om ikke umulig å gjennomføre interne demokratiske prosesser i en offentlig organisasjon fordi over- og underordnede forhold i et byråkrati kan være så dominerende at medarbeidere i underordnede stillinger kan være passive og gjerne avstår fra deltakelse når det handler om å utøve innflytelse på organisasjonens målsetting.

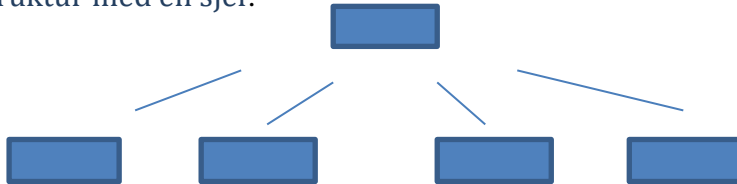
Ved siden av forsøk på effektivisering av tjenesteproduksjon har alle oppnevnte forretningsinitiativer som NPM og NPG også representert stadig nye forsøk på implementering av mer demokrati og stimulering av medarbeidere til bredere deltakelse i organisasjonsprosesser. For at «demokratiseringsprosesser» skal implementeres er det nødvendig å tilpasse eller direkte redusere maktutøvelsen innen hierarkiske organisasjonsstrukturer. «Makt finnes som innslag i de fleste kanskje i nesten alle sosiale forhold.» (Engelstad, 1999) Men alle forsøk på å redusere maktutøvelsen i offentlige hierarkier er i de fleste tilfeller ledet til at hierarkiske maktforhold ble kun mindre synlige, det vil si bedre kamuflert mens umyndiggjørelsen av organisasjonens overordnede strukturer ble i virkeligheten ikke gjennomført. Min egen erfaring etter 22 år i offentlig sektor er også at overordnede medarbeidere er veldig «våkne» når hierarkiets prinsipper er truet.

Hierarkiske organisasjonsstrukturer kan dermed komme i uløselig konflikt med våre grunnleggende demokratiske verdier både i organisasjoner og samfunnsliv for øvrig. Maktutøvelse i hierarkiene kan redusere eller, i ekstreme tilfeller, fullstendig hemme medarbeidernes medvirkning og rolle i sosiale og demokratiske sammenhenger.

## 5.1 Hierarkiske strukturer i offentlige organisasjoner

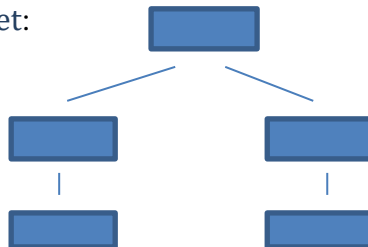
Innen hierarkiene finner vi forskjellige modeller. Ifølge Bolman & Deal (2010, s.130) kan den hierarkiske strukturen fremstå som:

Figur 5.1 Struktur med en sjef:



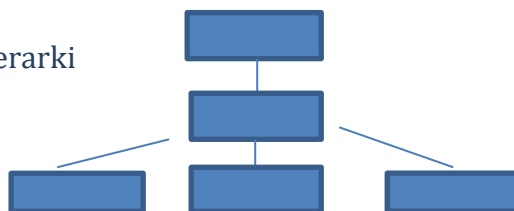
Både informasjon, oppgavefordeling og beslutninger kommer fra toppen, gruppemedlemmer kommuniserer hovedsakelig med lederen og mindre med hverandre. Det er en enkel modell som fungerer bra i mindre enheter og i klare situasjoner. Ved mer komplekse situasjoner kommer lederen til å bli overbelastet og begrenset, noe som kan føre til forsinkelser og dårlige beslutninger.

Figur 5.2 Todelt myndighet:



Det er en hierarkisk struktur med et ekstra administrasjons nivå mellom lederen og gruppemedarbeidere. Denne strukturen kan avlaste lederen som da kan konsentrere seg på mer spesielle oppgaver i et begrenset område. Vi ser at to medlemmer har fått myndighet slik at kommunikasjon og beslutninger mellom gruppemedarbeidere og lederen går via dem. Strukturen kan fungere godt når arbeidsoppgaver kan deles men ulempen er at kommunikasjon mellom medarbeidere og øvre ledelsen går tregt. Mellomledere kan prøve å styrke sin maktposisjon og tilrive seg topplederens oppgaver noe som kan føre til at medarbeidere blir frustrert og etterhvert tilbaketrukket og mindre interessert i egne arbeidsoppgaver.

Figur 5.3 Enkelt hierarki

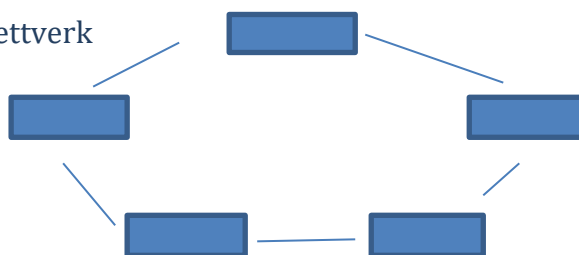


Det er en ganske typisk hierarkisk modell som man møter ved enkle offentlige enheter. Jo flere og mer komplekse oppgaver desto flere mellomledere og strukturen utvides både i dybden og bredden. Her kan vi møte samme problem at kommunikasjon mellom medarbeidere og øverste ledelsen er vanskelig og ikke sjeldent fullstendig sperret. Selv kommunikasjon mellom medarbeidere og ledere og mellom medarbeidere selv er fortsatt treg, kan denne strukturen ifølge Bolman & Deal (2010,s.132) være mer effektiv enn todelt myndighet. I midlertidig kan det også her oppstå samme problem som ved todelt myndighet hvor mellomlederen påberoper seg mer myndighet enn tildelt.

Gruppearbeid kan organiseres horisontalt som sirkelnettverk hvor kommunikasjon mellom medarbeidere går fra den ene til den andre. Beslutninger tas gjennom samarbeid mellom nærstående ledd i nettverket. Gruppemedlemmer kan motiveres med spennende oppgaver og interessante mål. Det er mindre frustrasjoner knyttet til ledelsessystemet og maktutøvelse men nettverke er avhengig av at alle ledd fungerer bra. Modellen er også krevende med hensyn til medarbeidernes kompetanse og kommunikasjonsevner.

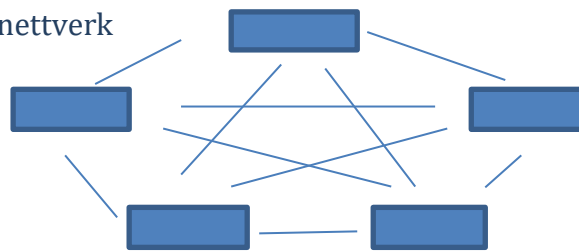
Utfordringen er ifølge Bolman & Deal (2010,s.132) større og mer komplekse oppgaver som ikke lar seg behandle enkelt gjennom «sidekommunikasjon».

Figur 5.4 Sirkelnettverk



Ønsker man å finne løsning også for mer komplekse arbeidsoppgaver må man utvide kommunikasjon og samarbeid mellom gruppemedlemmer. Strukturen i et «stjernenettverk» er også horisontalt men medarbeidere får mulighet å kommunisere «alle med alle».

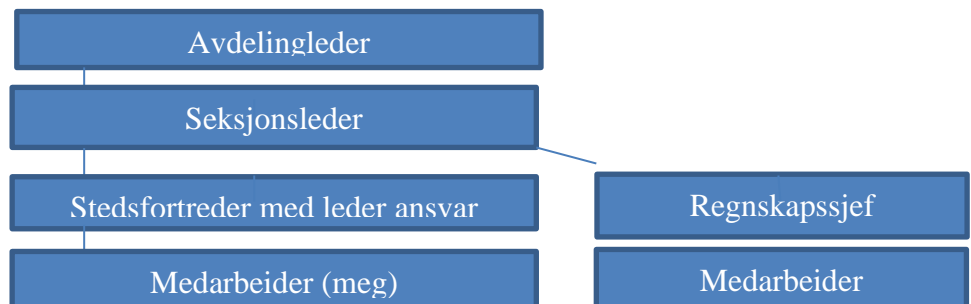
Figur 5.5 Stjernenettverk



Modellen fungerer best ved komplekse oppgaver men samme som sirkelnettverk er veldig krevende med hensyn til gruppekommunikasjon og medarbeidernes kompetanse. Det er viktig å sikre fri flytting av informasjon, aktivt deltakelse og gjensidig utveksling av erfaring og kunnskaper. Ifølge Bolman & Deal (2010,s.132) er denne modellen også krevende med hensyn til evner til å tåle flertydighet, verdsette mangfold og takle konflikter. Men modellen kan egne seg bedre til utvikling av læringsprosesser hvis arbeidsforholdene er gode.

Velferdsetaten har i dag en streng hierarkisk struktur som ved økonomiavdelingen har en slik form:

Figur 5.6 Velferdsetaten



Denne hierarkiske strukturen er nylig styrket med at også stedfortrederne har fått mer myndighet. Dette er i tråd med etatens nyeste strategiplan som jeg skal fremvise som figur 7.1 og figur 7.2 i oppgaven. Strategiplanen er et mer omfattende dokument slik at analysen skal omfatte kun forhold som har betydning i henhold til oppgaven.

## 5.2 Hierarkiløse organisasjonsstrukturer

Motstykket til hierarkier er flate og mer «kollektive» organisasjonsstrukturer, hvor makten ligger hos grupper av likeverdige individer, fordelt likt på profesjonelle medarbeidere. Forutsetningen for hierarkiløse organisasjonsstrukturer er dermed at alle ansatte ved



avdelingene i offentlige organisasjoner er representanter for bestemte profesjoner med kulturen og andre profesjonsverdier som grunnleggende styringsverktøy. Eksempel for fleksible hierarkiløse organisasjonsstrukturer finner vi i dag i enkelte land i verden. Tidlig på 1980-tallet ble organisasjonsforskere oppmerksomme på hvordan effektive lette og fleksible organisasjonsstrukturer i enkelte land som Japan påvirker organisasjonsverdier. Etter Jacobsen og Thorsvik (2007) er nøkkelen til japaneres suksess knyttet til det han kaller for «den japanske organisasjonskulturen» hvor akkurat verdier og normer spiller en sentral og avgjørende rolle. Slike enkle strukturer med «usynlige» ledelsessystemer skaper rom for styring gjennom standarder og verdier som ligger i selve profesjoner. En slik «åpen og fleksibel styringsmodell» kan påvirkes også av eventuelle andre uformelle sider ved organisasjonen. I dag er denne modellen blitt mer vanlig i bruk i mange andre bedrifter også med suksess. Verdibasert ledelse krever dermed et usynlig ledelsessystem som handler, blant annet, om å være sterkt bevisst på hvilke verdier organisasjonen ønsker å identifisere seg med. Det handler om å frigjøre verdiene innen organisasjonen ved å minimalisere bruk av andre styringsverktøy.

En profesjon representerer en viss utdanning som har rett til å utføre visse arbeidsoppgaver relativt autonomt. Det vil si at profesjonene er i ganske høy grad selvstyrende yrkesgrupper som styrer egne virksomheter på grunnlag av en eksklusiv fagkunnskap, erfaring og en yrkesetikk og som dermed har anledning til å gjøre en selvstendig avgjørelse hva som er riktig eller galt i enkelttilfeller. Avgjørelsen er basert på generell kunnskap, standarder og allmenne regler men individuell dømmekraft er likevel avgjørende. Grunn til at profesjonelle må ha stort frihet og handlingsrom er: profesjonelle arbeider i tett kontakt med brukere, det er vanskelig å sette opp klare regler for hvordan jobben skal gjøres, det er vanskelig å ha direkte styring over profesjonelles arbeid og det er vanskelig å måle resultatene av jobben på en tilfredsstillende måte.

Å gi en yrkesgruppe formell profesjonsstatus betyr egentlig å regulere markedet for en viss type tjenester. I dagens offentlige organisasjoner kan derfor en tillitsbasert profesjonsmodell være en aktuell måte å organisere tjenesteproduksjon på. Men styring gjennom profesjoner er ikke enkel, det foreligger her mange veldig kompliserte relasjoner som krever dyktige løsninger. Det kommer jeg tilbake til.

Det som kjennetegner profesjoner er etter T. Busch, (2012) følgende:

- En spesifisert kompetanse
- Eksklusiv kontroll over et avgrenset fagfelt
- Står i en beskyttet situasjon på arbeidsmarkedet
- Bygger på en ideologi med fokus på kvalitet

«Profesjonalisme handler om det kompetansemessige innholdet i et yrke.» (Busch, 2012, s.14) Ifølge Busch (2012) må kompetansegrunnlaget være delvis formalisert at den kan beskrives og formidles, men en del skal alltid være av en slik art at den ikke kan beskrives og formidles lett. Når en oppgave krever både formalisert og uformalisert kunnskap er det som regel vanskelig å beskrive framgangsmåten og konkretisere hvordan man kan finne løsning for slike unike problemer.

To viktige dimensjoner i kompetanse er kunnskaper og ferdigheter. «Profesjonens kunnskapsgrunnlag må i tillegg til å være spesialisert bygge på et teoretisk fundament.» (Freidson i Busch, 2012, s.15) Siden det handler ofte om å håndtere en svært uoversiktlig situasjon må profesjonelle medarbeidere bruke skjønn og velge en framgangsmåte som de tror skal fungere godt i en slik situasjon. «Felles for all profesjonsutøvelse er at den innebærer at utøveren må anvende skjønn.» (Grimen og Molander i Fekjær og Skibrei, 2016).

«Profesjonsutøverne balanserer og manøvrerer i spenningsfeltet mellom profesjonenes generelle rettesnorer for avgjørelser og deres egne valg innenfor de institusjonelle rammevilkårene.» (Fekjær og Skibrei, 2016) Det vil si at profesjonenes rolle er også å avgjøre hva som er riktig å gjøre i enkelttilfeller basert på generell kunnskap, allmenne regler og individuell dømmekraft. Det er dessuten en vurdering som ofte må gjøres underveis og ganske automatisk, noe som da ofte kan kobles opp også til bestemte personlige egenskaper hos tjenesteutøvere. Dvs. at helt grunnleggende egenskaper som det å være modig eller tålmodig, urolig, snill eller trassig, empatisk osv. kan utspille avgjørende rolle i spesielle situasjoner.

Eksempel fra borgerkrigen i Jugoslavia.

«I en borgerkrigssituasjon møtes utdannede offiserer og vanlige soldater plukket stort sett på måfå hvor alle opplever situasjon på bakken på sin måte. Det er offiserer som styrer, men blant soldatene finnes det alltid individer som viser mot og klare leder-egenskaper; de har ingen synlig angst, beveger seg fritt og frykter ikke kulene på samme måte, har generelt veldig autoritativ opptreden. De har gjerne også egen oppfatning og opplevelse av situasjon på bakken og hvis de ikke er flinke nok til å presentere den, kan det oppstå mye spenning og konflikter mellom dem og legale ledere (offiserer). Det vil si at til og med i militærenheter

hvor den hierarkiske strukturen har ingen alternativer kan det komme til konflikter mellom over og underordnede knyttet til motstridende oppfatninger av en og den samme situasjon. Mennesker som jobber sammen i en organisasjon og som da innleder forhold til hverandre, bærer med seg også egne sosiale verdier. Etter den franske sosiologen Bourdieu (1995) er habitus-begrepet (en enkelt menneskets kultur og sosiale bakgrunn) veldig ofte deterministisk, dvs. at våre handlinger er temmelig begrenset av den sosiale kulturen som er arvet og lært over tid. En del av slike «naturlige» egenskaper kan endres over tid og tilpasses den nye organisasjonskulturen i forhold til profesjonens verdier. Det kan skje først gjennom utdanning deretter gjennom læring og erfaring. «Til en viss grad representerer en profesjon også bestemte evner eller personlige egenskaper.» (Busch, 2012, s.17) Meningen er at profesjonsverdier skal overstyre også enkelte helt naturlige personlige egenskaper som i noen tilfeller kan trekke i motsatt retning, dessuten regulere forhold mellom medarbeidere som kan havne i diverse spente og uoversiktlige forhold. (sladding, konflikt og lignende) Ifølge Busch, (2012) legges det sterkt fokus innen en profesjon på profesjonsetikk som videre kan deles i tre etiske teorier: dydsetikk, pliktetikk og nærhetsetikk. Disse teoriene representerer grunnleggende etiske prinsipper som man finner delvis i alle profesjoner.

Bærende konstruksjon for hierarkiløse organisasjonsstrukturer er profesjonsetikk og organisasjonsverdier. Etter Klenke i Busch (2012,s.32) har begrepet «verdi» et innhold som kan sammenfattes i at verdiene er «generelle» mer generelle enn spesifikke slik at de kan fungere i ulike situasjoner på samme måte. Verdiene er en mental konstruksjon som ikke kan observeres direkte, men som likevel må kunne defineres og gjøres eksplisitt for å kunne formidles til andre. «En verdi er en vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slut tilstand personlig eller sosialt er å foretrekke fremfor en annen.» (Rokeach i Busch 2012, s.32) Verdiene hos et individ kan bygges opp gjennom for eksempel utdanning og/eller arv, de kan også bygges opp gjennom aktiv sosialisering i et bestemt fagmiljø og kan etablere seg på ulike nivåer; individuelt, gruppe eller på organisasjonsnivå. Det vil si at verdier fra enkelte individer kan «sosialisere seg» «smitte» andre i bestemte sosiale krets og over tid etablere seg på ulike nivåer og etter hvert representere særskilte trekk ved hele grupper eller organisasjoner. Slike «sosialiserte verdier» på organisasjonens nivå kan videre påvirke og i betydelig stor grad styre andre individenes atferd.

Det er viktig å gjøre verdier levende slik at verdiene ikke forblir kun skrevne ord på papiret som ikke vekker særlig oppsikt og forpliktelse og som ingen av medarbeidere bryr seg særlig

om. Når verdiene er blitt internalisert, vil de ha en regulerende funksjon ved å angi en felles standard for atferd. «I tillegg til at internaliserte verdier påvirker den enkeltes atferd, danner verdiene grunnlaget for sosial kontroll.» (Busch, 2012,s.37) Individuer som handler i strid med viktige fellesverdier vil i så fall oppleve frustrasjoner og negative følelser, noe som kan skape grunnlag for dårlig samvittighet. Å opptre i tråd med viktige verdier skaper samtidig selvtillit og trygghet hos de fleste medarbeidere. Av den grunn lager stadig flere organisasjoner formelle verdiplattformer som kan fungere som styringsverktøy. Disse plattformer med definerte verdier er organisasjonens verdiimplementeringsgrunnlag.

Implementeringsstrategier handler om blant annet å innføre de vedtatte verdiene (enten overordnet styrte, eller også fra en medbestemmelses prosess i organisasjonen) gjennom planlagte aktiviteter, kampanjer og opplæring. En verdi har etter Kluckhohn i Busch (2012, s.34) tre dimensjoner:

- En kognitiv dimensjon
- En emosjonell dimensjon
- En motivasjonell dimensjon

Instrumentelle verdier skal på organisasjonens nivå deles av mange personer og fremstå da som aksepterte normer, dvs. sosiale handlingsregler som angir hva som er rett og galt atferd i en gitt sosial situasjon. Ifølge Busch (2012, s.37) er det ikke nok at vi er i stand til å formulere en verdi som en mental konstruksjon, for at det skal være en verdi må det også være en følelsesmessig tilknytting. Det vil si at folk bryr seg vanligvis lite om skrevne bokstaver. For at man skal følge verdibaserte regler må man virkelig føle hva som er riktig eller galt i gitte situasjoner. «Følelser er viktig i alle organisasjoner og de har stor betydning for den energi som skapes» (Busch, 2012, s.75)

For at verdiene skal kunne virke som atferds-regulerende verktøy må man etter Thyssen i Busch (2012, s.73) utvikle tre aspekter:

- forpliktelse
- tillit
- tilbakemelding

Forpliktelse innebærer at medarbeidere skal levere avtalte verdier med hensyn til felleskapet. Tillit er grunnleggende verdi for oppbygging av relasjoner mellom medarbeidere selv og

mellom medarbeidere og ledelsen. Tilbakemelding er en vurdering av medarbeidernes innsats om levering av ønskede verdier er tilfredsstillende, med målet å utvide bevissthet om felleskapets interesser. «Organisasjonskultur kan benyttes som styringsmiddel da grunnleggende antakelser, verdier og normer gir oppskrifter på hvordan ansatte bør handle i gitte situasjoner.» (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

## 6. Intervjuene

### 6.1 Innledning

Ved analyse av materiale har jeg foretatt en rangering av svarene i en skala fra 1 til 5 hvor de intervjuede som er mest positive til endring er rangert som 5 mens de med minst vilje er rangert som 1. Siden det er pga. korona-krisen vært kun 4 informanter og et gruppeintervju med fire medarbeidere er dette synes jeg passende. Siden alle intervju spørsmål er åpne var det mange forskjellige og veldig nyanserte svar som det er vanskelig å behandle statistisk i en tabell eller grafikon eller lignende. Derfor fremviser jeg resultater av intervjuer i noe mer beskrivende og diskuterende form. Jeg synes at dette er mer passende når det gjelder analyser av kvalitative intervjuer. En mulig ulempe med kvalitative intervjuer ifølge Jacobsen (2005, s. 131) kan være problemer med generalisering og problemer med den eksterne gyldigheten men nyanserikdom kan bidra til å forstå bedre hvordan medarbeidere i Velferdsetaten forstår tillitsreformen. Ved kun fire gjennomførte intervjuer kan man for eksempel reise spørsmål om ekstern gyldighet.

Nyansering og fragmentering var ganske høy til tross for at jeg hadde laget ganske like spørsmål som er dessuten delt ut på forhånd akkurat med målet å kunne styre intervjuer mot det vesentligste og få mer presise, innsnevrede svar. Dataene jeg innsamlet var dermed innholdsrike og veldig komplekse. Men denne kvalitative metoden vist seg likevel å være effektiv når det gjelder avklaring av selve begrepet hvordan medarbeidere forstår hierarkiløse organisasjonsstrukturer og selvledelse. Selv om antall intervjuede hadde vært ganske begrenset med hensyn til koronakrisen klarte jeg likevel å danne et bilde av meningsstrukturen i forhold til emne. Dessuten har jeg kommet fram til uventede funn knyttet til medarbeidernes innstilling og forhold til egen organisasjon og nye strukturelle form i organisasjonsutvikling.

Jeg har foretatt først en enklere analyse for å skape et bedre helhetsinntrykk og for å kunne identifisere og hente ut betydningsfulle meninger. Dette er gjort med direkte utskrivning (transkribering) av materialet fra lydopptakene. Først må man lese igjennom transkripsjonene, og identifisere utsagn som kan knyttes opp til intervju spørsmål. Deretter skal man klassifisere dvs rangere svarene i en tabell. I neste trinn skal man identifisere klare meninger som kan gi grunnlag for å trekke ut mer generelle konklusjoner. Siden det dreier seg om et mindre antall

informanter fikk jeg bedre muligheter til å gjøre dypere analyser og skaffe bedre informasjon om nyanserte sosiale forhold i det organisatoriske atferdssystemet i Velferdsetaten.

Alle intervjuede har ulik utdanning, delvis fra ulike geografiske områder med ulik sosial og økonomisk status. Men det var bemerkelsesverdig at de fleste av dem, uansett forskjell i habitus, ønsket å presentere seg selv som personer «alltid midt i mellom» og middels fornøyd når det gjelder egen sosial status både i organisasjonen og i samfunnet. Alle ville presentere seg selv som «helt normale» og alltid «i midten», ingen savner mer makt, ingen har dominans, ingen har spesielle ønsker og ingen er spesielt fornøyd eller misfornøyd. Ingenting er spesielt positivt eller spesielt negativt, ingen er ekstrem på noen områder. Jeg tolket dette som blant annet lite vilje til eksponering og åpenhet. Dette ledet meg mot å stille flere underspørsmål og være mer oppmerksom på andre tegn ved intervjuede som kroppsspråk, ansiktuttrykk osv. ...

Svarene på spørsmål om ledelsessystemet og maktbruk i organisasjonen var preget av et ønske om å skape inntrykk av lojalitet, noe som ikke er vanskelig å forstå siden en slik diskusjon kan samtidig være diskusjon om egne stillinger og sosialstatus i organisasjonen. Om ledelsessystemet har medarbeidere snakket verken særlig positivt eller negativt men likevel forsiktig og med respekt. Men innenfor disse ofte lunkne svar kan man, ved «å lese mellom radene», gjennomskue tanker som avviker noe fra det som er utsagn. Det er vanskelig å liste opp alle detaljene, finesser, grimaser og diverse ansiktuttrykk som kan påvirke forskernes vurdering av svarene. Det er mye som blir formidlet i taushet, i pausene mellom ordene, i sukk og av kroppens fremtoning, som ellers aldri med ord. Man må vurdere alt som kommer opp i intervjuet, samtidig som man ikke bør redusere intervjuet til å gjelde kun det som er sagt og tatt opp på bånd. Hvis man skal vurdere utelukkende det som er eksplisitt sagt kommer man ofte ikke langt i sin forskning og kan vanskelig forstå detaljene og essensielle tanker. Men da har en forsker et annet dilemma; hvor mye kan en stole på egne instinkter når man skal tolke og vurdere en annen manns «kroppsspråk». Hva alt som da skal tass med en klype salt og hvorfor? Dette er spesielt problematisk ved en del spørsmål som handler direkte om ledelsessystemet og den hierarkiske strukturen i etaten.

Formålet med dybdeintervjuer er å samle kunnskap om et emne hvor en viktig og avgjørende aspekt er at de intervjuede får åpne seg og snakker uforstyrret av andre hensyn. En svært viktig del av intervjuanalyser er derfor vært vurdering om enkelte intervjuede er virkelig avgitt ærlige svar og om jeg dermed har fått relevant informasjon eller kanskje ikke. Allerede ved utvalg av intervjuede har jeg tatt hensyn til det problemet og valgt medarbeidere som

verken hører til avdelingen min eller til same hierarkilinja. Blant andre kriterier er alder, kjønn, utdanning og ansiennitet dvs. ansettelsestid i Velferdsetaten.

## 6.2 Analyse

For å kunne stille relevante spørsmål må en forsker ha nødvendig teoretisk kunnskap om feltet. Men man må samtidig være oppmerksom på at et intervju som er for mye teoristyrte kan enten produsere for mye teoriladete svar eller bli misforstått av intervjuede som har mindre kunnskap om emnet. Jeg er fullstendig klar over at forskerens kunnskapssyn har alltid stor betydning for hvilke data som innhentes. Dette er jo formet i selve intervjuet, både i hoved og underspørsmål. Samtidig vet jeg at medarbeidernes åpenhet og villighet til å svare ærlig forutsetter at også de har kjennskap til emne. Undersøkelsen viser at så mye som 90 % av alle mine intervjuede egentlig har tilstrekkelig kjennskap til emnet dvs. byrådsak 1055/17 som handler om tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune.

Men i en uformell samtale ved lunsjtiden svarte en medarbeider på spørsmål om styring av etaten kan overlates utelukkende til profesjonsverdier dvs. til medarbeiderne selv, at vi i etaten ikke har profesjoner i det helle tatt. Det sa vedkommende sannsynligvis med tanke på at vi ikke har velkjente uavhengige profesjoner som for eksempel: forskere, legespesialister og andre.... Jeg svarte at forutsetningen min var at alle våre medarbeidere er representanter for egne profesjoner og verdier som disse inneholder og at vi er i siste ledd representanter for bestemte mer generelle moralske verdier som vi pålegger oss selv og som er alltid en del av alle profesjoner. Vi avsluttet diskusjon med en litt ubehagelig følelse av misforståelse. Man skal unngå å styre intervjuede mot å vise god teoretisk kunnskap om temaet noe som kan blokkere eller redusere deres personlige forhold til emne som undersøkes. Et teoribelastet intervju kan dermed redusere spontaniteten hos intervjuede og dreie intervjuet fra å være undersøkende til å bli mer forklarende og argumenterende. Jeg ble misfornøyd med meg selv i en intervjusituasjon akkurat da jeg tilfeldigvis la for mye vekt på den teoretiske biten. Jeg ville ikke forme min undersøkelse slik at den handler kun om medarbeidernes kunnskaper eller kjennskap til problemstillingen, undersøkelsen min skal handle om å samle informasjon om medarbeidernes åpenhet, mottakelighet eller kanskje begeistring knyttet til emnet.

Etter at svarene er behandlet og klassifisert merket jeg først et generelt skille ved svarene fra intervjuede med leder- eller stedfortrederfunksjon og vanlige medarbeidere. Men dette er noe jeg regnet med siden det kan være vanskelig å være kritisk når det gjelder diskusjoner om



egen stilling og posisjon i organisasjonen. Ifølge Nielsen & Repstad (2004) er man alltid involvert i diverse forhold innen sin egen organisasjon som hver på sin måte kan påvirke rasjonelle vurderinger. Ledere uttrykker seg forsiktig og med langt mer forbehold ved spørsmålene nr.11 «Hva synes du er bedre i forhold til effektiviteten; hierarkiske strukturer med maktinnslag eller hierarkiløse organisasjonsstrukturer» og spørsmål nr. 13. «Kan hierarkiløse organisasjonsstrukturer oppfylle alle organisasjonens krav». Det er lett å merke at svarene er påvirket også av andre hensyn. Andre medarbeidere som ikke har lederfunksjon forholder seg mer komfortabelt overfor disse spørsmålene og går ikke automatisk i «forsvarsposisjon» som ellers de fleste ledere gjør. Vanlige medarbeidere viser tydelig mer interesser for denne tematikken og vil gjerne diskutere mulige arbeidssituasjoner hvor det er utelukkende medarbeidere selv som styrer arbeidsprosesser. Omtrent 80 % av intervjuede svarte at detaljstyring er irriterende og at mer frihet ved oppgaveutførelse er alltid velkommen. Ved 80 % tilfeller har jeg fått bekreftet at intervjuede har nødvendig selvtillit og stoler på egne profesjonsverdier som den beste styringsmekanisme. De mener samtidig at organisasjonsverdier i etaten er per i dag på et nærmest tilstrekkelig nivå for en fullstendig overgang til selvledende drift.

Mellomledere svarer med mer forbehold på spørsmål angående detaljstyring muligens delvis av hensyn til egne lederposisjoner i organisasjonen. Svarene gir i 10 % tilfeller inntrykk av selvforneylelse med innslag av åpen hedring av egne ledere og rettfærdiggjøring av den eksisterende hierarkiske kulturen. I et tilfelle snakket intervjuede direkte om sin egen nærmeste leder. Vedkommende snakket så pas mye positivt om det hierarkiske systemet i etaten og hedret egne ledere tydeligvis så mye preget av ønske om å opptre lojalt. Faktum at enkelte spørsmål kan berøre selve eksistensgrunnlaget til de intervjuede er en uheldig omstendighet som på ingen måte gjør enklere mitt forskningsarbeid. For meg er det i tillegg vært en stor utfordring å kunne opptre overbevisende som forsker slik at ingen av intervjuede tenker at jeg er kommunenes agent som skal bruke intervjuene i et helt annet formål. En spesiell vanskelig omstendighet er båndopptak av intervjuene. Selv alle intervjuede ble informert og bedt om tillatelse for intervjuopptak på bånd, kunne man likevel bemerke seg en slags forsiktighet, bekymringer og tvill hos de fleste. I dag er folk ikke særlig glad i å bli filmet eller tatt opp på bånd, det assosierer med kontroll og overvåking. Alle vet at opptakene kan også misbrukes på mange måter.

Kvalitative intervjuer innebærer direkte møter mellom mennesker fra ulike levekår, med ulike livserfaringer, normer og verdier, dvs. med ulike «habitus». (Bourdieu, 2002) Ifølge Bourdieu

(2002) kan det derfor i en intervjusituasjon oppstå det han kaller «en asymmetri» mellom intervjuede og forsker. Det vil si at hvis det er stor forskjell i sosial rang, kulturell og språklig kapital (habitus) mellom intervjuede og forsker, kan asymmetrien forsterkes og intervjuresultater reduseres. Jeg selv i rollen som forsker var opptatt av å finne en passende profil, en slik opptreden som med hensyn til min innvandrer bakgrunn kan redusere asymmetrien. Som en medarbeider med innvandrer bakgrunn regnet jeg med å kunne lettere innta en observatørs -nøytral stilling, noe som jeg kalte for «legitim nøytralitet». Alle intervjuene representerer en sosial utveksling av meninger og har en effekt som kan få diverse utfall. Det er derfor også viktig å tenke over om den aktuelle medarbeideren er med hensyn til vedkommende sin sosial kapital (økonomisk og kultur bakgrunn, «habitus») den rette person til å intervju. Et intervju er likevel en sammensatt prosess som lar seg lettere styre hvis asymmetrien ikke er alt for står. Asymmetrien i den forstand er kort sagt forskjellig oppfatning av både spørsmål og svar, forårsaket av forskjell i «habitus». For å kunne minske asymmetrien er det ifølge Bourdieu (2002) viktig å være refleksiv, metodisk og tilpasningsdyktig.

Når vi skal undersøke et nytt fenomen må vi gjøre et steg inn i framtiden ofte i det ukjente eller delvis ukjente. Det vi automatisk gjør da er at vi griper etter eksisterende kunnskaper og utprøver hvorvidt det nye fenomenet lar seg innlemme i våre eksisterende erfaringer og fordommer. Det er både forskeren og de intervjuede som kan være fanget i egne fordommer om fenomenet. Det er derfor en utfordring både å finne en rimelig relasjon mellom viten og følelser, mellom eksisterende kjennskap og det nye ved fenomener som skal undersøkes. En slik relasjon som ikke er for sterkt magnetisert verken av følelser eller eksisterende kunnskaper kan skape nødvendig rom for nytenkning hvor alle mulige ideer og tolkninger av et fenomen er velkommen. «Det øyeblikket vi (forskere) opplever er en spenning mellom fortiden og fremtiden.» (Smythe, Ironside, Sims, Swenson, & Spence, 2008)

### 6.3 Resultater

På spørsmål hvordan oppleves det å bli ledet svarte både ledere og medarbeidere at dette kan være både positivt og negativt men ellers at dette i hvert fall ikke nødvendigvis må være et problem i seg selv. Omtrent 90 % av ledere er mer eller mindre positive og synes at det ikke bør være irriterende å la seg lede mens medarbeidere svarer med langt mer forbehold. En spesiell utfordring for medarbeidere er vært det å kunne avgi kritiske svar uten at dette er relatert til egne arbeidsplasser og egne nærmeste ledere. Det er 80 % av medarbeidere som

forstår godt hva menes med profesjons- og organisasjonsverdier som styrings verktøy. De svarte at profesjonsverdier må være fungerende styringsmekanismer med eller uten ledere. De synes også at i offentlig sektor er organisasjonsverdier tilstrekkelig styringsverktøy hvis alle skal forholde seg til det med likt respekt. På underspørsmål hvordan kurs og læringsprosesser kan utvikle seg i forhold til organisasjonens behov, svarte de omtrent det samme at læringsprosesser henger tett sammen med den selvledende kulturen. En som trenger opplæring skal melde det selv ved å spørre andre om hjelp. Dette skjer kontinuerlig slik at dette er en prosess som uansett skal styres best av medarbeidere selv.

Følelsesladede svar noterte jeg ved svarene på en del spørsmål knyttet til detaljstyring og kontroll. Her går det et tydelig skille mellom ledere og medarbeidere. Mens ledere er veldig forbeholdt er medarbeidere mer åpne og kritiske. Ut fra svarene kunne jeg likevel konkludere med at både detaljstyring og kontroll er upopulære styringsmekanismer som i dag kan komme fra ledere som ikke har tilstrekkelig utdanning og sans for lederskap. Medarbeidere er samtidig fullt enige i at styringsmekanismer må i dag baseres på helt andre prinsipper.

I et annet intervju svarte en medarbeider på samme spørsmål om hvordan det er å bli ledet, at vi i Norge har en lang ledertradisjon og at arbeidslivet vårt er utenkelig uten ledere.

Vedkommende svarte også med et kontrapørsmål og lurte på om jeg selv kanskje hadde problemer med mine egne ledere og det er derfor jeg stiller slike spørsmål. Det svaret reagerte jeg på og tenkt i etterkant nøye om kanskje jeg selv har med min opptreden provosert et slikt svar. Jeg er klar over at jeg ikke sa noe provoserende, kanskje mitt kroppsspråk eller ansiktuttrykk har vært irriterende eller...?

Holdningen som forskeren uttrykker ved sin væremåte kan være også viktig. Holdningene kan fargelegge ordene, slik at et og samme spørsmål kan lyde forskjellig, som arrogant, ironisk eller til og med provoserende. Jeg er dermed klar over at stemmeleiet kan være en viktig redskap til å få fram viktige aspekter ved fenomenet som undersøkes. Det er også viktig å holde seg innenfor informantens kunnskapsgrenser. Det er vært viktig for meg å skape en åpen tilnærming til temaet, hvor både intervjuede og jeg skal være aktive og engasjert. Stemmen min skal ikke lyde spekulerende, den skal være vennlig, klar og åpen. I en intervjusituasjon må begge parter medvirke hvis man skal kunne skape ny kunnskap.

Jeg fikk et sterkt inntrykk av at ikke alle medarbeidere hadde tilstrekkelig gode kunnskaper om nettverksstyring, det er ikke vanskelig å forstå ettersom ingen av dem har erfaring med dette. Verken jeg eller noen av de intervjuede har ennå vært ansatt i organisasjoner med andre

typer organisasjonsstrukturer enn de hierarkiske. I arbeidslivet er hierarkiene etablert seg som en nødvendighet som gjennom tider har skapt en tradisjon og til og med en organisasjonskultur.

Når det gjelder spørsmål om nettverk-styring hvor arbeidsoppgavefordeling og arbeidsstyring går utelukkende via nettet, er intervjuede svart at dette kan ha både fordeler og ulemper.

Fordeler er hovedsakelig:

- effektivitet i oppgavefordeling, besparelser fordi man kan jobbe effektivt også hjemme fra, selvstendighet ved oppgaveutførelse.

Ulemper:

- Den største ulempen er at nettverk-styring kan føre i isolat og redusere samarbeid som kan gå på bekostning av det sosiale livet innenfor organisasjonen generelt.

Ifølge Smythe et al.,(2008) oppstår erkjennelse som en ny opplevelse også ved å være tilstede i fenomenene. I løpet av Korona-krise fikk vi enestående anledning til å teste nettverksstyring og nettverksamarbeid. Isolat og hjemmearbeid var påtvunget og nettverksstyring ble opprettet som den eneste mulige kommunikasjonsmåten. Det alt skjedde brått uten forvarsel og uten forberedelse. Min direkte erfaring er at nettverksstyring med hjemmearbeid reduserer sosialisering og medarbeidernes trivsel kraftig, men vi må ikke glemme at hjemmearbeid i Korona-krise ble påtvunget samt at verden kom i store økonomiske problemer noe som produserte store bekymringer og stress hos oss alle.

Sosialiseringen generelt er dermed vært truet og ekstremt redusert som følge av korona-epidemien, derfor er det vanskelig å vurdere nettverksstyrings muligheter når det gjelder også den sosiale biten. Om nettverksstyring under Korona-krise kunne jeg skrive mye mer, men det kan være et tema for seg selv for en ny masteroppgave. I hvert fall kunne jeg bekrefte det alle medarbeidere har opplevd at det sosiale livet som organisasjonen har med seg, er virkelig noe utrolig viktig som vi alle savner nå. Den manglende sosialiseringen i jobbsammenheng kan også føre til depresjon.

Ifølge Busch at all (2013,s.195) agerer menneskene i en organisasjon i stor grad ut fra de begrensninger og muligheter som settes av virksomhetens struktur, kultur, forventninger og ledelse. De velkjente «organisasjonsrammene» er vist seg å være en begrensende faktor for min undersøkelse. Jeg likte det dårlig når mine åpne spørsmål havner i firkantede skjemaer,

blir fanget og «arrestert» i de faste og gjenkjennelige formater noe som kan lede til standardiserte og lite kreative svar.

For eksempel; Det skjer når spørsmål om maktinnslag i hierarkiske organisasjonsstrukturer (nr.16) blir tolket som spørsmål om den hierarkiske strukturen i Velferdsetaten er bra eller ikke, noe som videre glir inn til diskusjon om ledere i etaten gjør sin jobb bra eller ikke osv... Diskusjon kan deretter let gli mot høyst private oppfatninger og inntrykk knyttet til en bestemt leder. Dette kan også på sin måte skape fragmenter i et bilde av det organisatoriske atferdssystemet men slike samtaler kan utvikle seg også som sladding og kan føre til høyst private målsetninger. I enkelte tilfeller er man nødt å ta en pause i intervjuet, endre toner og fortsette med et annet spørsmål.

Ca 90 % av intervjuede sier at det er vanskelig å komme med en nøyaktig vurdering av etatens hierarkiske organisasjonsstruktur, men understreker likevel at de trives bra i en mer selvstendig posisjon. Men omtrent halvparten av dem sier at de stort sett har nødvendig selvstendighet noe som jeg tolker delvis som et ønske om å uttrykke lojalitet.

Svarene ved spørsmål om deltakelse og innflytelsesmuligheter i organisasjonens prosesser (planlegging av aktiviteter, målsetning osv...) var preget av forsiktighet og treghet, man kunne fått inntrykk av at det ligger en masse baktanker og tunge vurderinger bak svarene. Alle intervjuede svarte omtrent det samme, at de har muligheter til å delta i noen prosesser gjennom seksjonsmøter men de fleste virket litt forvirret og «brukte mye tid på å svare». Da jeg spurte lett om konkrete eksempler fikk jeg ganske upresise svar som jeg ikke kunne klassifisere lett. Det er merkbart at intervjuede svarer med forbehold, nevner eksempler som ikke er riktige eksempler på deltakelse i beslutningsprosesser men mer eksempler på vanlig sosialisering. Kun en av intervjuede svarte klart at han selvfølgelig ikke har slike muligheter med hensyn til stillingsbeskrivelsen hans og begrensninger som ligger i den. Ettersom alle svarene er analysert kunne jeg forstå at det eksisterer klare begrensninger som ligger i stillingsbeskrivelser og betydelig hierarkisk avstand mellom ledelsessystemet og medarbeidere. Ledelsessystemet i Velferdsetaten har sin klare rolle noe som man også kan lese om i den 4- års strategiske plan (vedlagt i oppgaven). Medarbeidere opplever ledere som snille, men likevel som nokså isolerte og selve ledelsessystemet som hierarkipreget. Dvs. at når det gjelder kommunikasjon og deltakelse må man respektere hierarkiets regler og alltid gå tjenesteveien dvs. henvende seg først til sin nærmeste leder. Jeg kunne konkludere med at

medarbeidere opplever betydelig store begrensninger også når det gjelder deltakelser i organisasjonens demokratiske prosesser.

Det samme bekrefter også svarene på spørsmål om ledernes rolle i hierarkiløse organisasjonsstrukturer og selvledelse (Nr. 8. og nr.7) Svarene her er også noe uklare. Man kan imidlertid forstå at både medarbeidere og mellomledere mener at hierarkiløse organisasjonsstrukturer kan fungere tilfredsstillende. Mellomledere peker på problematikken rundt gjennomføring av strategiske endringer og styring men alle er faktisk enige i at driftsoppgaver kan realiseres normalt.

## 7. Diskusjon

Forholdet mellom byråkrati og tilfredshet med demokrati har lenge vært studert innen offentlig administrasjon. Ifølge Greve et al (2019) spiller offentlig forvaltning en viktig rolle i å fremme borgeres tillit og støtte til demokratiet fordi den er en del av staten som er tettest knyttet til innbyggerne hvor folk flest har kontakt med offentligheten. Det stilles forventninger til at offentlig sektor skal fungere både som demokratisk organ, serviceorgan og organ som iverksetter statlig vedtatt politikk. Hele ideen med representativt demokrati er bygget på at vi borgere tror på at samfunnets institusjoner tar beslutninger som er i vår beste interesse. Hvordan skal de institusjonene organisere arbeidsprosesser og virkemåten sin slik at vi borgere kan stole på at de gjør en god jobb for oss. Det er blant annet trender i samfunnet og brukernes tilfredshet som stiller krav til institusjonenes produksjonsinnhold og effektivitetsnivå. Men det er også viktig hvordan institusjonene har organisert sin virkemåte og om den strider med våre moralske og ikke minst demokratiske forestillinger.

Organisasjonsstrukturen i Velferdsetaten er strengt hierarkisk hvor man kan lett kjenne alle forutsetninger som ifølge Weber (2000) må være oppfylt for et godt oppbygd offentlig hierarki. Lederstillinger er nøyaktig definert. Hver leder har en eller to stedfortredere slik at det er ikke så mange vanlige medarbeidere ved avdelingene. Medarbeiderne har stillinger definert som «spesialkonsulent I og II» og da er igjen en rangering av medarbeidere hvor spesialkonsulent II er for en hakk bedre plassert i den hierarkiske orden. For eksempel ved min avdeling er det kun jeg og en regnskapsmedarbeider som har tittel spesialkonsulent I og ligger dermed på bunn av hierarkiet. I Etatens «Strategisamlingen» for 4 år (se under) kan man se at strategien handler veldig, veldig mye om å styrke ledelse og elementer av hierarkiske strukturen. Det handler lite om «tillitsreformen» og tillitsbasert ledelse unntatt en formell setning at etaten skal «*systematisk arbeide for å legge til rette for en tillitsbasert organisasjonskultur*» Det presiseres ingenting om hvordan det er ment at dette skal gjennomføres ved siden av så sterk satsing på den hierarkiske strukturen som ellers presenteres i etatens strategisamling for kommende 4-års periode.

# Strategisamling for Administrasjonsavdelingen

Figur. 7.1 Velferdsetaten/Strategisamling

## Strategisamling for Administrasjonsavdelingen 04.11.16

A: Ønsket tilstand 2020 – innenfor strategiene

### Strategi 1:

*Vi skal utøve helhetlig virksomhetsstyring og skal styrke og profesjonalisere lederrollen for fremtidens utfordring*

1. *Ledernes oppgave og rolle er klart definert*
2. *Vi har en klar og tydelig lederprofil*
3. *Fag og ledelse – vi vektlegger kompetanse*
4. *Det er avklart hva stab kan bidra med – til hjelp for lederne*
5. *Lederrollen er tydeliggjort, og det oppfølging skjer når ting ikke fungerer*
6. *Vi har system for lederutvikling – kompetanseprogram*
7. *Vi har god teknisk innsikt (Det er et omfattende arbeidsområde å være leder.)*
8. *Vi følger opp nøkkeldata i system*
9. *Leders rolle er avklart, dette styrer ressurser og vi prioriterer riktig*

### Strategi 2:

*Vi skal digitalisere og effektivisere samhandling og arbeidsprosesser for bedre ressursutnyttelse og bedre kvalitet, og utnytte Oslo kommunes digitaliseringsprogram optimalt.*

### Strategi 3:

*Vi skal involvere medarbeidere på operativt nivå i innovasjon og utviklingsprosjekter og skal ligge i front når det gjelder innovasjonsarbeidet i Oslo kommune.*

### Strategi 4:

*Vi skal systematisk arbeide for å legge til rette for en tillitsbasert organisasjonskultur og skape et inkluderende og godt arbeidsmiljø, der heltdskultur står sentralt.*

### Innspill:

- *Vi har myndiggjorte medarbeidere, som bidrag til økt motivasjon og selvstendighet, for å kunne gjøre en så god jobb som mulig, samt at roller er avklart (rolleklarhet)*
  - *Vi har gode rutiner, klare stillingsbeskrivelser, tydelig dialog og kommunikasjon preget av åpenhet (en felles forståelse av hva dette innebærer), også når det gjelder endringsprosesser*
  - *Vi tar med tillitsvalgte og vernetjenesten i planleggingen, åpenhet og informasjon skaper tillit. Tar opp ting underveis.*
  - *Vi bruker 10-faktor aktivt*
  - *Heltdskulturen gjenspeiles i rekrutteringsarbeidet vårt*
  - *Vi har fri slyt av kommunikasjon internt – møtearenaer som brukes jevnlig*
  - *Vi har aktiv deltakelse (tidspress kan ødelegge for kommunikasjonen)*
  - *Vi anerkjenner ulikheter*
  - *Julekalender*
  - *Heltdskultur – det er bedre å ha færre å forholde seg til (for brukerne ute)*
- (Vedlegg: Velferdsetaten, 2016)

Strategiplanen er riktig nok fra år 2016 men jelder for 4 år fram til 2020 og man kan se hvor mye handler det akkurat om å styrke ledelse og alle de grunnleggende (Weberianske) hierarkiske prinsipper. For eksempel; *gode rutiner, klare stillingsbeskrivelser, tydelig dialog, osv...* deretter ledelsessystemet;

*Ledernes oppgave og rolle er klart definert,*

*Vi har en klar og tydelig lederprofil*

*Lederrollen skal styrkes osv...hele 9 punkter som handler om styrking av lederrollen*



Samtidig skal etaten i følge den strategiske planen også: *systematisk arbeide for å legge til rette for en tillitsbasert organisasjonskultur*

I strategiplanen kan man dermed lett skjønne at ledelse strever med å ta hensyn til absolutt alle krav som stilles fra omgivelsen og samtidig beholde den eksisterende organisasjonsstrukturen og styrke den hierarkiske orden. Blant høystforskjellige retningslinjer kan man derfor også finne delvis paradoksale som for eksempel:

- Velferdsetaten har som strategisk mål både å styrke lederrollen og hierarkiske prinsipper, men etaten skal samtidig gjøre myndig medarbeidere og legge til rette for en tillitsbasert organisasjonskultur

Den strategiske planen for fireårsperioden virker dermed som et hageskudd avfirt på kort avstand med målet at hver eneste kule skal treffe sitt mål. Som om man sier: «Ja, vi skal gjøre absolutt alt som kreves av oss!» Det er lett å gjenkjenne så kalte «frikobling-strategier» en av de «Bufferstrategiene» som ifølge Busch & Vanebo, (2005, s.103) er strategier rettet mot å beskytte organisasjonen mot de institusjonelle omgivelsene. Formålet er formelt å hindre at institusjonelle krav får negativ effekt på effektiviteten. Men et annet problem kan være frykt at institusjonelle krav kan få negative konsekvenser på organisasjonens institusjonelle særpreget og organisasjonskulturen.

- Frikobling, organisasjonen er nødt å bøye seg men vil fortsatt ikke implementere oppskrifter i hvert fall ikke i den originale form. Ifølge Busch & Vanebo, (2005, s.103) blir oppskriftene da kun tilsynelatende implementert men i realiteten virker organisasjon etter sine eksisterende prinsipper.

Det er klart at hierarkiløse strukturer stiller helt nye utfordringer til ledere og ledelsessystemet. Hovedutfordringene som knyttes til hierarkiløse styringsformer er ifølge Sehested mfl. i Holmen (2016) det økte behovet for koordinering og avklaring hvem som skal koordinere. En spesiell utfordring er også å gjennomføre strategiske endringer, men det nevnes også andre utfordringer som uklare ansvarlinjer og ansvarliggjøring av beslutninger.

Her er det også frykt og bekymring at tjenesteutøvere kan i siste ledd endre politisk fattede vedtak og marginalisere folkevalgtes rolle og betydning. (Sehested, mfl., i Holmen 2016). Ifølge Holmen (2016) skal ledelsessystemet ivareta roller som; forhandler, innovatøren og brobygger. For mange ledere i offentlig sektor kommer dette til å bli en kjempe utfordring mener jeg, spesielt gjelder dette lederrollen som innovatøren. I offentlig sektor ansettes ledere

alltid av en høyere instans og etter regler som oftest tar hensyn mer til forhold som; politisk og etnisk bakgrunn, personlige egenskaper etc., dvs. at tradisjonell lederskap er fortsatt ganske dominerende form. Som sagt: «I politikken er det folket som velger sine ledere i arbeidslivet er det omvendt.» (Østerud et al, 2004, s.233) Innovativ virksomhet krever likevel sterk faglig bakgrunn og arbeidserfaring.

Men det organisatoriske atferdssystemet kommer også til å utfordres betydelig.

Atferdssystemet konstitueres av både enkelt medarbeidernes individuelle psykologiske egenskaper, gruppepsykologi og kulturens krav til tilpasning til organisasjonens mål og verdier. Hierarkiløse organisasjonsstrukturen stiller store krav til organisasjonens atferdssystem hvor forholdet mellom medarbeidere ikke lenger blir regulert med vanlige styrings mekanismer som ligger i det hierarkiske systemet. Samarbeid mellom medarbeidere blir da styrt mer av komplekse mellommenneskelige sosiale forhold hvor organisasjonskulturen og profesjonsverdier er eneste regulerende og styrende faktor. Hvor godt samarbeid utvikles da er avhengig utelukkende av gode og velfungerende sosiale forhold innen avdelingene og organisasjonen.

Når mennesker samarbeider kan det oppstå komplekse problemer knyttet til kulturen som Bordie (1995) kaller for «sjananse». Sjananse oppstår ifølge Bourdieu (1995) når mennesker som hører til lavere samfunnslag ikke forstår oppførsel og smak til dem fra høyere samfunnslag. Det dreier seg om forskjell i sosial rang dvs. først og fremst økonomisk deretter kulturell og språklig kapital. Bourdieu (1995) betraktet økonomisk, kulturell og sosial kapital som tre viktigste kategorier som danner grunnleggende forskjeller mellom medlemmer av et samfunn eller en gruppe. Kulturell kapital består av utdanning (lengde og type) og mestring av anerkjente kulturelle koder. De som mestrer kapitalen skaffer seg bedre sosial selvtilit og kan dra fordeler ut av det gjennom dominans også i arbeidslivssammenheng, Den kulturelle kapitalen kan ifølge Bourdieu (1996) omgjøres til symbolsk kapital som kan brukes til å utøve symbolske virkninger på andre. Med symbolsk kapital følger også symbolsk makt, som er praktisk makt til å konstruere virkelighet etter egne premisser. Alle samfunnsklasser og undergrupper er i en evig symbolsk kamp for å påtvinge løsninger som passer dem best. I en hierarkisk ordnet organisasjon er det hierarkiene som bestemmer hvem eller hvilke grupper som dominerer og får sin vilje bedre gjennomført. I organisasjoner uten formelle hierarkier kan det skje at det også dannes en rangering av interesser men nå etter andre prinsipper. For meg er det mest naturlig å tenke at det er kunnskaper som skal dominere blant profesjonelle medarbeidere og som en viktig makt-kilde danne grunnlag til sosiale rangeringer.

Men en viktig forutsetning i en selvledende og lærende organisasjon er at kunnskaper skal deles mellom medarbeidere. En grunnleggende forutsetning for velfungerende drift i selvledende organisasjoner er dermed å opprettholde gode sosiale bånd og kontinuerlige læringsprosesser. Medarbeidere i en lærende organisasjon blir da kreative rollespillere som ut fra egne kunnskaper og motivasjon kan lett ta initiativer til forbedringer og utarbeide alternativer med nye handlingsformer. En tillitsbasert styringsideologi skal baseres da på medarbeidernes generelle moralske verdier, profesjonsverdier og organisasjonsverdier innbakt i organisasjonskulturen.

En langvarig bruk av ensformede hierarkiske strukturer er satt sitt preg på organisasjonskulturen og atferdssystemet i offentlig sektor. Ut fra de intervjuene kunne jeg konkludere med at medarbeidere i offentlig sektor i Oslo kommune er per i dag ganske passive mottakere av endringsstrategier som alltid kommer utelukkende ovenfra. (det er det de er blitt vant på) En passiv aksept av endringer, uten dypere deltakelse og begeistring for nye strategier kan vanskelig skape gode resultater. Dette gjelder spesielt for strategier som stiller så store krav til medarbeidernes forståelse og aksept som for eksempel strategier knyttet til selvledelse og hierarkiløse organisasjonsstrukturer.

Tiden med strenge hierarkiske forhold og ledere som markerer seg gjennom strenge krav og kontroll er for lengst over i offentlige bedrifter. Dagens arbeidssituasjon pålegger en annen type lederskap med lite detaljstyring, kontroll og langt mindre autoritative markeringer generelt. Men alle medarbeidere har i bakhode at under den rolige sosiale overflaten ligger fortsatt veldig sterke hierarkiske linjer og maktstrukturer som i spesielle situasjoner kan uten problemer vise seg i full styrke. Det dreier seg om forhold som jeg kunne beskrive som «skjultmakt». Underliggende skjulte maktforhold i eksisterende organisasjonsstrukturer kan fortsatt påvirke i stor omfang både personlige relasjoner og organisasjonskulturen generelt.

Dette kan være en av årsakene til medarbeidernes følelser av avmakt og passivitet i forhold til å ta initiativer for organisatoriske og strategiske endringer. Initiativmangel og følelse av avmakt kommer som følge av langvarig undertrykkelse av maktelementer som ligger i hierarkiske linjer og som fortsatt gjennomsyrrer de fleste organisasjoner i offentlig sektor. Ifølge Merton (1967) kan underordningen og langvarig arbeid begrenset til strengt definerte roller føre til medarbeidernes likegyldighet og opplevelse av maktesløshet, noe som kan på sin måte redusere individets deltakelse i sosiale prosesser, ramme aktiviteter og føre til at individer forvandles i passive objekter.

Ved samstyring samarbeider ulike aktører i et ikke-hierarkisk forhold. (Holmen, 2016)  
Samarbeidet omfatter tjenester og oppgaver på ulike nivåer i offentlige organisasjoner. Ifølge Holmen (2016) kan man nevne tre viktige aspekter ved hierarkiløse arbeidsforhold.

- aktørene som samarbeider er gjensidig avhengige.

- beslutninger fattes gjennom dialog og forhandlinger slik at samstyring oppleves kun i enighet som oppnås gjennom diskusjoner. Fremfor å styre gjennom lover og regler må «styring av samstyring» støtte seg på insentiver og myke styringsvirkemidler. En slik indirekte styring kan finne sted kun under selve koordineringsprosessene hvor utfallet av disse prosessene kan i liten grad styres direkte.

- samstyring er en planlagt og målrettet aktivitet, ikke bare tilfeldighet. «Mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes, og ulike aktiviteter må koordineres.» (Røiseland mfl., i Holmen, 2016).

Hierarkiløse systemer handler om betydelig reduksjon av ledelsessystemets mentor- og styrings- rolle i organisasjonen samt gjenoppliving av en ny ideologi knyttet til utvikling av medarbeidernes deltakelse i arbeidsprosesser. I en selvledende organisasjon hvor løsningene oppnås gjennom diskusjoner og samarbeid er derfor utvikling av læringsprosesser sentrale aktiviteter av svært vital betydning. Effektive læringsprosesser kan resultere ikke bare med gode løsninger og innovasjoner men har enorm betydning for organisasjonens atferdssystem generelt. Gjennom aktiv deltakelse i læringsprosesser viser medarbeidere klart at de har forstått og akseptert organisasjonens mål noe som kan resultere med etablering av organisasjonsverdier på et høyere og profesjonelt nivå. Effektiv deling av kunnskaper innen en organisasjon kan bidra til å motvirke sosial klassifisering og bidra til å redusere motsetninger mellom lærende individer. Arbeidsprosesser som inkluderer fruktbar og suksessfull kunnskapsdeling er en uatskillelig del av profesjonsverdier og organisasjonskulturen i selvledende enheter.

Læringsprosesser i Velferdsetaten er for tiden ganske beskjedne. Det er ikke uvanlig at medarbeidere prater om oppgaveutførelser og det er opprettet «workplace», nettjeneste hvor medarbeidere kan utveksle erfaringer på bestemte arbeidsområder. Dette er faktisk større læringsarenaer som kunne virke som en plattform for regelmessig kunnskapsdeling. Men læringsaktiviteter bør initieres av medarbeidere selv. En vilje og vane til å dele kunnskaper for organisasjonens beste bør ligge i det organisatoriske atferdssystemet på organisasjonens nivå.

I en selvledende organisasjon er dette viktig aktivitet som kan føre til at også innovasjons og utviklingsaktiviteter forbedres.

Styrken i de atferdsmessige strategiene ligger ifølge Busch et al.,(2013, s.195) i involvering av de aktørene som gjennom endringsprosessene forventes å endre sin atferd.

Endringsagentens utfordring er å etablere organisasjonskulturen hvor organisasjonens mål skal være overordnet alle interne uenigheter og private interesser. Selvbevisste medarbeidere kan selv utføre lederskap enkelt ved å sette ord på verdier. Samarbeid i arbeidsgrupper kan få da en ny dimensjon som kan overstyre også andre sosiale forskjeller og asymmetriene som oppstår mellom medarbeidere med forskjellig «Habitus». Medarbeidere vil da stå sammen i en kontinuerlig læringsprosess. For at selvledelsens-kulturen kunne utvikle seg og fungere på organisasjonens nivå bør initiativet komme også fra selve medarbeidere.

Viktige oppgaver innen atferdssystemet er å utforme og realisere normer for «god» atferd det vil si atferd som både sikrer indre aktiviteter som læring og kunnskapsdeling og generelt lever opp til de bærende verdier nøkkelinteressentene har fastlagt, noe som også har betydelig effekt på de andre systemene i foretaksmodellen som for eksempel transformasjonssystemet.

Ifølge Borum i Busch et al (2013,s.196) kan man nevne følgende sentrale premisser ved gode atferdsendringer:

- Fokus på læring og innovasjon
- Organisasjonen betraktes som et åpent sosialt system
- Den prinsipielle løsningsteknikken er etablering av læringsprosesser
- Ledere fungerer som endringsagenter
- Endringsprosesser har fokus på kultur, identitet og andre atferdsendringer

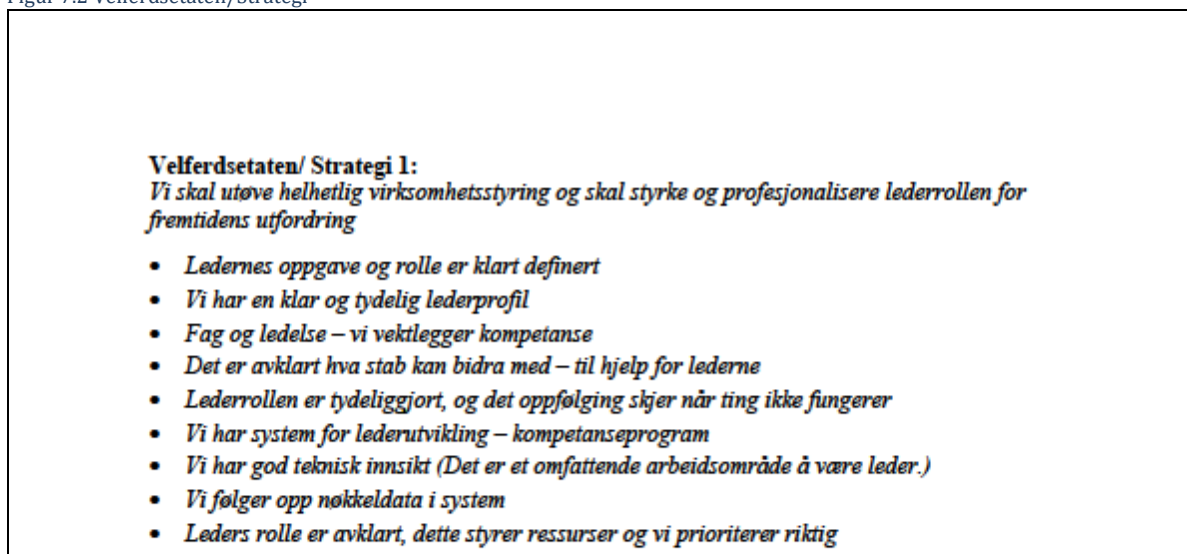
Ifølge Greve, Ejersbo, Lægred, og Rykkja, (2019) har de nordiske landene en pragmatisk tilnærming til nyere reformer med tanke på prosesser, trender, innhold og verktøy. «Generelt sett har de tatt til seg flere styringselementer enn markedskomponenter fra NPM og dessuten flere reformer fra NPG.» (Greve et al, 2019) Det vil si at det dreier seg virkelig om en pragmatisk tilnærming, hvor praktiske omstendigheter bestemmer hvilken endringer som skal implementeres uansett innholdet i endringspakken og på forhånd definerte retningslinjer.

Av den grunn ble ingen av de populære endringsmodellene implementert i sin helhet men kun enkelte elementer. Ifølge Greve et al, (2019) er reformer i Norden alltid trinnvise og langsomme endringer som handler mer om å opprettholde systemet enn å endre det. Ved å analysere dagens offentlige organisasjoner kan man lett gjenkjenne organisatoriske trekk fra ulike styringsmodeller. For eksempel kan man se at hierarkiene er fortsatt på sin plass, riktig nok litt skjult og kamuflert for å nøye krav om flattere organisasjonsstrukturer og større handlingsrom for profesjoner, noe som hører til senere organisatoriske trender NPM og NPG, osv....

Det er registrert kun et tilfelle hvor jeg opplevd motstand og hvor en medarbeider presenterte seg selv som ganske avhengig av veiledning og direkte lederskap.

Hvordan ser ledernes rolle i Velferdsetaten ut i dag er det best definert i den fireårs strategiske planen til Velferdsetaten:

Figur 7.2 Velferdsetaten/Strategi



Vi kan se at ledernes rolle i Velferdsetaten ikke har endret seg betydelig tross flere reformer, men vist seg ganske tilpasningsdyktig i forhold til alle reformistiske krav fra omgivelsene. Det er ikke lett å konkludere at ledernes rolle i etaten er i strid med tillitsreformen men når man ser generelt i strategiplanen handler det veldig mye om å styrke klassisk «Weberiansk» lederrollen og veldig lite om implementering av tillitsbasert ledelse.

I beskrivelsen av ledernes rolle i den strategiske planen kan vi straks oppdage elementer som hører til forskjellige perioder med forskjellige styringsideologier i offentlig sektor. For eksempel:

Hierarkisk styring (M. Weber)

- *Ledernes oppgave og rolle er klart definert*
- *Vi har en klar og tydelig lederprofil*
- *Det er avklart hva stab kan bidra med – til hjelp for lederne*

NPM (New Public Management) og NPG (New Public Management)

- *Vi følger opp nøkkeldata i system*
- *Leders rolle er avklart, dette styrer ressurser og vi prioriterer riktig*
- *Fag og ledelse – vi vektlegger kompetanse*
- *Vi har system for lederutvikling – kompetanseprogram*
- *Vi har god teknisk innsikt (Det er et omfattende arbeidsområde å være leder.)*

Ledernes rolle i Velferdsetaten er dermed en sammensetning av diverse styringsideologier som vi allerede har sett i offentlig sektor. «Man kan faktisk si at de nordiske landene har vært aktive reformister, og at alle reformene er lagt oppå hverandre uten å utslette det som har vært før. Resultatet er ikke en ryddig og enkelt tilgjengelig styringsstruktur, men en som er kompleks og vanskelig å få ordentlig grep om.» (Greve et al, 2019)

## 8. Konklusjon

Først oppdaget jeg at det er i liten grad tatt hensyn til tillitsreformen (1055/17), noe som forekommer klart fra etatens Strategisamlingen hvor det er skissert ønsket tilstand i år 2020. I strategisamlingen handler det fortsatt mye om å bevare og styrke eksisterende hierarkiske elementer og ledelsessystemet i tråd med gamle prinsipper.

Undersøkelsen avdekket medarbeidere som, etter langvarig arbeid i hierarkiene, er blitt ganske passive observatører av organisasjonsendringer med lite vilje til å foreta initiativet i endringsprosesser selv. Medarbeidere er vant på å holde seg i rammene av egne stillinger, respekterer tjenesteveier og rutiner ved behandling av arbeidsoppgaver. Men de aller fleste har forståelse for tillitsreformen og nye trender i organisasjonsutvikling som svarer bedre til nye mer demokratiske insentiver.

Intervjuene som ellers foregikk i en god atmosfære var litt preget av forsiktighet og ønsker om å opptre i tråd med gode skikk og anstendig oppførsel. Det er lett å forstå siden undersøkelsen handlet ofte om medarbeidernes eksistensielle grunnlag i organisasjonen. Intervjuspørsmål var i større eller mindre grad formet slik at mer generelle svar var påkrevd akkurat for å lede intervjuet vekk fra konkrete forhold i etaten hvor intervjuede kunne havne i stressende situasjoner. Mine funn, etter at alle intervjuene er gjennomgått, viser klart at det er en gjennomgående positiv og åpen innstilling blant vanlige medarbeidere når det gjelder tillitsbasert kulturen og implementering av hierarkiløse organisasjonsstrukturen. Riktig nok er det påpekt at både profesjonsverdier og organisasjonsverdier i Velferdsetaten kunne styrkes og kulturen generelt forbedres. Men når det gjelder spørsmålet om offentlige organisasjoner i Oslo kommune er forberedt på overgang til hierarkiløse styringssystemer, er det noe mer komplisert å svare riktig. I den fireårs strategisamlingen for Velferdsetaten (2016-2020) ser vi, for eksempel, at det ikke er tatt særlig hensyn til tillitsreformen og at det er lite som er relatert til utvikling av selvledende arbeidskulturen. Strategisamlingen virker først og fremst som et dokument som tar hensyn til å bevare og styrke den eksisterende organisasjonsstrukturen med rent hierarkiske styringsprinsipper.

Når mennesker møtes oppstår det, etter Løgstrup i Busch (2012) et krav om etisk atferd, slik at en suksessfull sosialisering er avhengig også av medarbeidernes personlige karaktertrekk. Etikk er en teori om normer og hensyn som er blitt allment akseptert innen en organisasjon eller et samfunn generelt. Etikk stiller et krav til individet å velge en bestemt handling i en



bestemt situasjon istedenfor en annen. Dette innebærer at vedkommende må disiplinere seg selv og foreta valg som er i tråd med organisasjonens etiske krav. «Organisasjonskultur kan benyttes som styringsmiddel da grunnleggende antakelser, verdier og normer gir oppskrifter på hvordan ansatte bør handle i gitte situasjoner.» (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

En grunnleggende etisk forutsetning i organisasjonskulturen er for eksempel, at medarbeidere bør kunne slutte seg om et formål og utvikle en felles tilnærming hvor alle holdes ansvarlige. «Den andre ansikt og den andre blick skaper ansvarsfølelse og plikt til etisk bevissthet og etisk handling.» (Levinas i Busch, 2012) Det er dermed nødvendig å utvikle organisasjonskulturen hvor medarbeidere skal gjenkjenne seg selv i hverandre, dvs. at man må utvikle en høy grad av empati spesielt mellom mennesker med ulik status i organisasjonen. Respekt til etiske prinsipper selv når de krever å sette egne behov og ønsker til side, kan forbedre faglig selvtillit hos medarbeidere og styrke organisasjonskulturen. Ifølge Katzenbach & Douglas i Busch et al., (2013, s.205) utgjør gode team mennesker med komplementære ferdigheter som er forpliktet til et felles mål og tilnærming som de holder hverandre gjensidig ansvarlig for.

Man må ikke glemme at menneskelig atferd er også påvirket av ytre omstendigheter, den er oftest inspirert og motivert av egen nytte og egeninteresse. Det kan bety at menneskelig atferd kan styres delvis gjennom bruk av midler som belønninger eller sanksjoner. Det er derfor vi har fortsatt en utbredt mening i offentlige organisasjoner at både etiske regler og normpålagte handlinger kan bevares og styrkes gjennom bruk av sanksjoner. Når det gjelder rettfærdig fordeling av offentlige goder er kontroll fortsatt et tiltak som tillegges betydelig stor vekt i offentlige institusjoner. På den andre side har vi stadig mer selvbevisste medarbeidere med gode subjektive mestringsevner for endring av egen atferd og som er oftest veldig negative når det gjelder kontroll og bruk av sanksjoner. «Tillit er en av bærebjelkene i samfunnet vårt.» Greve et al (2019)

Den kulturen og etiske normer som medarbeidere har arvet og/eller lært kan ofte selv i sin enkleste form være tilstrekkelig til å kontrollere eget atferd og deltakelse i organisatoriske endringsprosesser i atferdssystemet. Ifølge Schneewind (1992, s.309) trenger vi ikke alle en autoritet utenfor oss selv som skal minne oss på moralens krav, fordi slike krav kan vi pålegge oss selv. Når vi har pålagt oss moralske krav kan vi også styre og kontrollere oss selv til og med når slike forpliktelser er i strid med våre private ønsker.

## Litteraturliste

- Aberg R. & Laake (1984) *what's the dominant reform regime?* Oslo, Universitetsforlaget, Chapter 2  
Aristoteles, Hentet fra: <https://filosofi.no/aristoteles/>
- Bolman, L. G. og Deal T. E. (2014): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler. 5. utg. Oslo, Gyldendal*
- Bourdieu P. Forståelse. I: Petersen KA, Glasdam S, Lorentzen V, red. Livshistorieforskning og kvalitative interview. Danmark: PUC CVU Midt-Vest; 2007.
- Bourdieu, P. (1995): *Distinksjonen; En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax Forlag
- Bourdieu, P. (1995): *Symbolisk makt; Artikler i utvalg*. (1996). Oslo: Pax Forlag
- Bourdieu, P. (2002): Hentet fra:  
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/30502/Bourdieu-2002.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Busch, T. og Vanebo, J. O. (2003): *Organisasjon og ledelse: et integrert perspektiv 5. utg.* Oslo, Universitetsforlaget
- Busch at al (år?) *Modernisering av offentlig sektor- Trender ideer og praksiser*, 3. utg. Kap.5, Oslo, Universitetsforlaget
- Busch, Tor (2013): *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner 1 utg.* Oslo, Fagbokforlaget, ISBN: 9788245013511
- Busch, T., Johansen E., Valstad J.S. & Vanebo J.O. (2013): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv 1 utg.* Oslo, Fagbokforlaget
- Drageset S., Ellingsen S., å skape data fra kvalitativt forskningsintervju. Hentet fra:  
<https://www.nsf.no/Content/681679/nyttestoff%20data%20fra%20kvalitativt%20intervju>.
- D.I. Jacobsen, (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? 2. Utgave*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Fekjær S.B. & Skibrei M.L. (2016) Profesjonsutøvelse I praksis: *Sosiologi i dag, årgang 46, nr. 1/2016*
- Fog J. Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview. København: Akademisk Forlag; 2001.
- Gold D. (1969), *Statistical tests and substantive significance*, Santa Barbara, University of California
- Greve, C., Ejersbo, N., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2019). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration* (publisert på nett). doi: 10.1080/01900692.2019.1645688

- Hegland, T.J. (1970) Ledelse og Erhvervsøkonomi/Handelsvidenskabeligt Tidsskrift/Erhvervsøkonomisk Tidsskrift, Bind 34. Hentet fra: <https://tidsskrift.dk/ledelseogerhvervsøkonomi/article/download/34583/34615?inline=1>
- Holmen, A. K.T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller. s. (34-39). Hentet fra: <https://www.magma.no/endrede-styringsregimer-endring-i-lederroller>
- Janbu, T, (2011. 24. jan.) *Dagens perspektiv*. Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no>
- Kjelstadli K. (1997) *Å analysere skriftlige kilder*
- Klausen K. K. (2013): *Public Administration, New PA, NPM, NPG: What's in a Name- and*
- Kvale S. & Brinkmann S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju* 2. utgave, Oslo, Gyldendal Magerøy, Nils. Elbok i arbeidsmedisin/ Mobbing. Hentet fra: <http://arbeidsmedisin.net/index.php/elbok-i-arbeidsmedisin/mobbing>
- Mintzberg H. Structuring in 5's. A shynthesis of the research on organization Design (1980) *Management sciens Vol.26 No.3*/Hentet fra: <https://www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/Mintzberg-StructureIn5s-MgmtSci.pdf>
- Olsen H. Veje til kvalitativ kvalitet? Om kvalitetssikring af kvalitativ intervju forskning. *Nordisk Pedagogik*. 2003;3:1–20.
- Røvik, K. A. (2014) *Translasjon- en alternativ doktrine for implementering i Røvik, K.A., Eilertsen, T.V. & Furu, E.M. (2014). Reformideer i norsk skole : spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy Irene. 2016. *Styring og samstyring –governance på norsk*. Bergen: Vigmostad & Bjerke AS
- Scott, W. R. (2014): *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 96 s. 4th ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage. Kap. 3, 4 og 6.
- Schneewind, J.B. (2006) 'Autonomy, obligation, and virtue: An overview of Kant's moral philosophy'. *The Cambridge Companion to Kant*.Ed. Paul Guyer, 309-341,
- Vabo, S. I. (2014): *Velferdens organisering - mellom styring, ledelse og læring*. I S. I. Vabo & M. Vabø (Red.), *Velferdens organisering* (s. 175 - 197). Oslo: Universitetsforlaget 24 s.
- Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati; essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* Oslo, Gyldendal