

Institutt for sosiologi, statsvitenskap, og samfunnsplanlegging

# Drivkrefter og idéoverføring i endringsprosesser

*En organisasjonsteoretisk studie av Sør-Varangermodellens reise*

—  
**Randi L. Kubban og Anita Kurthi**

Erfaringsbasert masteroppgave i offentlig ledelse

Master of Public Administration

Mai 2016



## Forord

Med denne oppgaven setter vi punktum for masterstudiet i offentlig ledelse. Det har vært tre svært lærerike, utfordrende og inspirerende år ved Universitetet i Tromsø.

Vi vil rette en stor takk til våre informanter, uten dem ville det ikke vært mulig å gjennomføre studien.

Takk til vår dyktige og engasjerte veileder Stine Didriksen for konstruktive kommentarer og innspill som har hjulpet oss gjennom masteroppgaven.

Vi vil også takke vår arbeidsgiver som har lagt til rette for studier ved siden av jobb, og kollegaer som har støttet og oppmuntret oss underveis.

Til sist vil vi rette en stor takk til hverandre og til våre familier som har holdt ut og støttet oss hele veien.

Kirkenes, 11. mai 2016

Randi L. Kubban og Anita Kurthi

## Sammenheng

Tema for denne mastergradsoppgaven er endringer i offentlige organisasjoner. Den tar for seg en utviklingsprosess i Sør-Varanger kommune over en tiårsperiode fra 2005, hvor kommunen innførte tonivåorganisering. Hovedfokuset i studien har vært på motivasjon for at organisasjoner velger å omorganisere, og hvordan endringer bør implementeres for at de skal få virkning i organisasjonen. Vi har undersøkt hvilke mekanismer som påvirket kommunens ou-prosess og som på den måten utgjorde drivkrefter for omorganiseringen. Videre har vi undersøkt selve idéoverføringen og hvilken betydning den fikk for resultatet av den nye organisasjonsmodellen. Undersøkelsen er kategorisert etter tonivåidéens reise gjennom fire faser; diagnose, løsning, idéoverføring og virkninger.

Fasene i ou-prosessen ble analysert i lys av tre organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet. Oversettelsesteori ble anvendt for å analysere idéoverføringen og oversettelsen av tonivåidéen til kommunens organisatoriske kontekst.

Det er brukt kvalitativ metode for innsamling av empiri som består av dokumentstudier og intervju. Studien viser at alle de tre valgte endringsperspektivene har gjort seg gjeldende i ou-prosessen, men at det gjennomgående er instrumentelle og nyinstitusjonelle drivkrefter som dominerer. Videre viser den at oversetting av idéen var lite vektlagt, og i tillegg at ledelsens oppmerksomhet i idéoverføringen fikk stor betydning for utfallet av implementeringen.

Nøkkelord: omorganisering, offentlig sektor, tonivåmodell, drivkrefter, idéoverføring, translatørkompetanse

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	3
1.2	Oppgavens oppbygning.....	3
2	Om OU-prosessen og Sør-Varangermodellen.....	4
3	Teori.....	7
3.1	Perspektiver på endring og mulige utfall.....	7
3.1.1	Instrumentelt perspektiv.....	7
3.1.2	Institusjonelt perspektiv.....	9
3.1.3	Nyinstitutionelt perspektiv.....	10
3.2	Oversettelsesteori.....	12
3.2.1	Kontekstualisering.....	13
3.2.2	Translatørkompetanse.....	14
3.3	Oppsummering.....	15
4	Metode.....	16
4.1	Dokumentanalyse.....	16
4.2	Intervju.....	17
4.3	Utvalg.....	18
4.4	Datainnsamling.....	19
4.5	Reliabilitet og validitet.....	20
4.6	Etiske refleksjoner.....	22
5	Analyse av ou-prosessen.....	23
5.1	Diagnosefasen - Hva feiler det oss?.....	23
5.2	Løsningsfasen – Valg av organisasjonsmodell.....	28
5.3	Idéoverføringsfasen - Hva betyr dette for oss?.....	36
5.3.1	Reaksjoner – Hvordan ble Sør-Varangermodellen mottatt?.....	37
5.3.2	Lederrollen.....	40
5.3.3	Verktøyene i Sør-Varangermodellen.....	44
5.4	Virkninger - Har Sør-Varangermodellen satt spor i organisasjonen?.....	47
6	Avslutning.....	52
	Litteraturliste.....	55
	Vedlegg A - Intervjuguide.....	57
	Vedlegg B – Informasjonsskriv.....	59



## 1 Innledning

Mengden av organisasjonsoppskrifter synes å være større i dag enn tidligere. Årsaken til dette kan være at tilbudet av moderne organisasjonsoppskrifter og -idéer, samt etterspørselen etter disse, har økt kraftig over de siste tre tiårene (Røvik, 2007).

Organisasjonsidéer kan legges ut på reise og spres til andre organisasjoner. På denne reisen blir de gjenstand for oversettelse og gitt nytt innhold avhengig av hvilke organisatoriske forhold de møter. Noen blir svært populære og har lang levetid mens andre er mer flyktige. Slike idéer er oppskrifter på «*hvordan samtidens organisasjoner bør utformes, styres og ledes*» (Røvik, 2007:16), eksempler på dette er henholdsvis flat struktur, balansert målstyring og verdibasert ledelse. Privat sektor ble fra begynnelsen av 1980-tallet en vesentlig inspirasjonskilde for organisering av offentlige virksomheter i deres jakt på økt kostnadseffektivitet, resultateffektivitet og brukertilfredshet. New Public Management er samlebetegnelsen for en rekke moderniseringsoppskrifter fra privat sektor som har blitt tatt i bruk i offentlig sektor for å forsøke og oppnå dette (Torsteinsen, 2012) (Christensen et al., 2009). Profesjonell ledelse, selvstendige resultatenheter, økt konkurranse og bruk av kontrakter er kjerneidéer innenfor disse oppskriftene (Christensen et al., 2009).

Denne oppgaven vil ta for seg organisasjonsutviklingsprosessen (ou-prosessen) som Sør-Varanger kommune startet i 2005, og som resulterte i omorganisering fra sektormodell til en flat struktur med lokale tilpasninger. Den nye modellen ble kalt *Sør-Varangermodellen*. Idéen om flat struktur og selvstendige resultatenheter hevdes å ha sin inspirasjon fra New Public Management (Torsteinsen, 2012). Dette er en oppskrift på formell organisasjonsstruktur som har bredt om seg i norske kommuner siden midten av 1990-tallet. Røvik omtaler flat struktur som «*en av samtidens aller mest populære organisasjonsidéer*» (Røvik, 2007:137), og dette gjelder både i privat og offentlig sektor og på tvers av landegrensene. Den har fått status som *institusjonalisert standard*, noe som vil si at den er tatt for gitt som et effektivt og tidsriktig verktøy som organisasjoner kan ta i bruk for å nå sine mål (Christensen et al., 2009). Dette gjenspeiles ved at 2/3 av alle norske kommuner hadde lagt om til tonivåorganisering med selvstendige resultatenheter fram til 2010 (Røvik, 2007) (Torsteinsen, 2012).

Som enhetsledere i Sør-Varanger kommune har vi fulgt ou-prosessen fra begynnelsen i 2005 og fram til i dag. Vi er nysgjerrige på hvilke mekanismer som gjorde seg gjeldende i de ulike fasene av prosessen. Hvor kom idéen om tonivåorganisering fra og hvem identifiserte den som aktuell for Sør-Varanger kommune? Hvordan skjedde idéoverføringen? Har kommunen oppnådd intensjonene med omorganiseringen?

Vi ønsker å undersøke dette nærmere gjennom å forsøke og identifisere hvilke mekanismer som har påvirket prosessen, og som på den måten utgjør drivkreftene for omorganiseringen. For å belyse dette vil vi anvende tre teoretiske endringsperspektiver; det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet. Christensen et al (2009) peker på at kompleksiteten i offentlig sektor innebærer at det må trekkes veksler på elementer fra alle tre perspektivene for å få en så god forståelse av prosessen som mulig. Perspektivene representerer ulike måter å forstå eller forklare begrunnelser, motiver og adferd i ou-prosessen. Hensikten med dette er både å få fram nyanser og en større helhetsforståelse. Oversettelser av idéer til lokal kontekst har stor innvirkning på utfallet eller virkningene av organisasjonsendringer (Røvik, 2007). Vi ønsker også å se på hvordan oversettelsen av tonivåidéen i Sør-Varanger kommune forløp, og på virkningene av idéoverføringen. Her kan det være relevant å undersøke om de verktøyene, eksempelvis lederavtalene, som fulgte med Sør-Varangermodellen ble tilpasset på en slik måte at de kom til anvendelse og fungerte etter hensikten.

Det er få studier av implementeringsprosesser for reformer eller endringer i offentlig sektor (Kuipers et al., 2014). De studiene som er publisert beskriver i hovedsak reformene og deres effekter. Men de sier lite om hvordan reformer bør implementeres for at intensjonene skal kunne oppnås i organisasjonen, og hvilken kjernekompetanse som er nødvendig for å lede endringsprosesser. Dette kommer fram i en litteraturstudie hvor forfatterne mener at framtidig forskning bør ha mer fokus på selve implementeringsprosessen og kompetanse knyttet til denne som forutsetninger for å lykkes med endringer i offentlige organisasjoner (Kuipers et al., 2014). Vår undersøkelse kan gjennom å fokusere på drivkrefter og idéoverføring i omorganiseringsprosessen i Sør-Varanger kommune være et bidrag til å belyse disse faktorene.



## 1.1 Problemstilling

Vår problemformulering blir på bakgrunn av dette som følger:

*Hva var drivkreftene for omorganiseringen i Sør-Varanger kommune, og hvilken betydning hadde idéoverføringen for resultatet?*

For oppgavens formål deles ou-prosessen inn i fire faser for å kunne undersøke de fenomener problemstillingen peker på; drivkrefter og idéoverføring. Den første fasen er når organisasjonen definerer at den har problemer og utfordringer som gjør en ou-prosess nødvendig, den kaller vi *diagnosefasen*. Fase nummer to er *løsningsfasen* hvor organisasjonen beslutter hvilken organisasjonsoppskrift eller –idé som er mest hensiktsmessig for å oppfylle ou-prosessen sine intensjoner. Den tredje fasen - *idéoverføringsfasen* - er når den valgte løsningen, tonivåmodell med lokale tilpasninger, implementeres i Sør-Varanger kommune. Denne omfatter både planlegging og gjennomføring av idéoverføringen. Det fjerde og siste elementet som undersøkes er *virkningsfasen*. Denne fasen omfatter evalueringen av tonivåmodellen og om intensjonene på diagnosetidspunktet var oppnådd. Begrepet *resultat* i problemstillingen vil knytte seg til virkningsfasen, og her kan vi gjennom dokumentanalyse og våre informanter lete etter virkninger eller spor modellen har etterlatt i Sør-Varanger kommune.

## 1.2 Oppgavens oppbygning

Innledningsvis har vi presentert bakgrunn for valg av tema og problemstilling. Videre vil vi i kapittel 2 beskrive kommunens ou-prosess og Sør-Varangermodellen, samt avklare begrepsbruk. I kapittel 3 gjør vi rede for oppgavens teoretiske rammeverk som vil ligge til grunn for analysen av undersøkelsen. Kapittel 4 beskriver oppgavens metodiske framgangsmåte for å kunne besvare problemstillingen. Oppgavens empiri og analysen presenteres i kapittel 5. Avslutningsvis vil vi i kapittel 6 oppsummere analysen og våre funn opp mot problemstillingen.

## 2 Om OU-prosessen og Sør-Varangermodellen

Sør-Varanger er en mellomstor finnmarkskommune med i overkant av 10 200 innbyggere hvorav om lag 9 % er ansatt i kommunen.<sup>1</sup> Kommunen var fram til 2005 organisert etter sektormodellen og besto av fire beslutningsnivåer. I 2005 ble det igangsatt en større ou-prosess som strakk seg over en tiårsperiode. I denne perioden ble det gjennomført en strukturendring der kommunen gikk fra sektororganisering til tonivåorganisering. Organisasjonsmodellen fikk etter lokale tilpasninger navnet Sør-Varangermodellen. Det er denne ou-prosessen vi vil undersøke i vår oppgave.

I henhold til Torsteinsen (2012) er hovedtanken bak resultatenhetsmodellen at organisasjonens ressurser frigjøres ved at byråkratiske og hierarkiske organisasjons- og ledelsesformer fjernes. Desentralisering av resultatansvar og utstrakt operativ myndighet til enhetsnivå gjør at kommuneorganisasjonen lettere kan tilpasse seg utfordringer og endringer. Dette forventes å lede fram til at kommunen blir mer kostnadseffektiv, resultatfokuseret, kvalitetsbevisst og brukerorientert. I disse forventede effektene ligger også ofte begrunnelsen for å innføre modellen hos kommuner som har tatt den i bruk (Torsteinsen, 2012). Sør-Varangermodellen er en tonivåmodell med beslutningsnivåene rådmann og enhetsledere.<sup>2</sup> Rådmannen og kommunalsjefene hadde overordnet ansvar for 43 enheter som var fordelt tverrsektorielt mellom disse.<sup>3</sup> Enhetslederne fikk delegert alle rådmannens fullmakter med unntak av oppsigelser og fastsetting av lønn.<sup>4</sup> Støttetjenestene ble samlet i én avdeling. Torsteinsen (2012) beskriver den grunnleggende strukturen i resultatenhetsmodellen som bestående av rådmannsnivået og resultatenheterne. Resultatenheterne er inndelt i tjenesteytende virksomheter og stabs- og støttefunksjoner. Se figur 1.

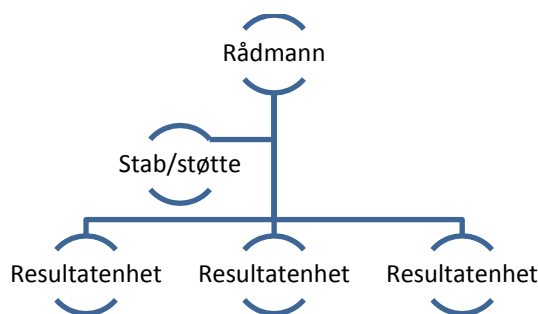
---

<sup>1</sup> Årsrapport Sør-Varanger kommune 2015

<sup>2</sup> Melding om politisk vedtak: Valg av hovedstruktur - tonivåmodellen med lokale tilpasninger, 28.09.2006

<sup>3</sup> Sør-Varanger kommunes organisasjonskart, mars 2007

<sup>4</sup> Sør-Varanger kommunes delegasjonsreglement av 2007



Figur 1 Resultatenhetsmodellen - prinsippsskisse

I rådmannsnivået inngår rådmannen og kommunalsjefer. Kommunalsjefene har alle rådmannens fullmakter i forholdet til enhetslederne. Hver av resultatenhetene har en enhetsleder som har totalansvar for daglig drift og resultatoppnåelse. Enhetsleder er delegert alle rådmannens fullmakter innen økonomi, personal, tjenester og beslutninger innenfor resultatenhetens område. Relasjonen mellom rådmann og enhetsleder blir dermed helt vesentlig for modellen og baseres på tillit (Torsteinsen, 2012).

Kommunens dokumenter viser at Sør-Varanger kommunes mål for ou-prosessen i hovedsak var knyttet til ledelse og økonomi.<sup>5</sup> Det ble innført lederavtaler<sup>6</sup> mellom rådmannen og enhetslederne, og det skulle innføres resultatstyringsystemer med kvalitetsindikatorer som enhetslederne skulle måles ut i fra og styre etter<sup>7</sup>. Ifølge Torsteinsen (2012) kjennetegnes tonivåorganisering blant annet av bruk av kontrakter og mål- og resultatstyring. Arbeidet med innføringen av idéen i Sør-Varanger modellen ble organisert ved at det ble nedsatt flere arbeidsgrupper som fikk i oppdrag å utarbeide systemer og rutiner for klargjøring av roller og oppgaver.<sup>8</sup> Tverrfaglige ledernettsverk og fagnettsverk ble opprettet for å sikre strategisk utvikling, koordinering og samhandling.<sup>9</sup> Alle enhetslederne var forpliktet til å delta i disse og det skulle rapporteres på arbeidet i nettverkene.

Ifølge kommunens dokumenter ble det igangsatt en evalueringsprosess i 2012.<sup>10</sup> Formålet med evalueringen var å se etter resultater av modellen samt sterke og svake sider ved

<sup>5</sup> Melding om politisk vedtak i Sør-Varanger kommune, 31.01.2006

<sup>6</sup> Lederavtaler for overgangsperioden 01.07.2007- 01.07.2009

<sup>7</sup> Notat: Kompetanseheving ledere i Sør-Varanger kommune, 02.02.2007

<sup>8</sup> Notat: Veien videre - Sør-Varangermodellen, 14.11.2006

<sup>9</sup> PowerPoint presentasjon: Rådmannens ledergruppe som strategisk ledelse, 14.06.2005

<sup>10</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varangermodellen, 30.01.2012

organiseringen for å kunne videreutvikle organisasjonen. Etter gjennomført evaluering ble det vedtatt at tonivåorganiseringen og Sør-Varangermodellen skulle videreføres med noen justeringer.<sup>11</sup> Antall enheter skulle reduseres gjennom sammenslåing og omstrukturering. Kommunalsjefene gikk over til å ha oppfølgingsansvar for enhetene inndelt etter fag slik at det ble én kommunalsjef for kultur- og oppvekstområdet og én for helse, omsorg og velferd. Øvrige enheter skulle følges opp av rådmannen. Enhetslederne skulle fortsatt ha delegert samme myndighet som tidligere. Denne justeringen trådte i kraft i 2013. Torsteinsen (2012) peker også på at de kommunene som har innført tonivåmodellen i stor grad er i ferd med å forlate det tverrsektorielle prinsippet.

Denne oppgaven vil i stor utstrekning anvende begrepene *tonivåorganisering* og *tonivåmodell*. Dette viser til kommuner som har innført resultatenhetsmodellen i kombinasjon med to formelle beslutningsnivåer; rådmannsnivået og enhetsledernivået. Begrepet *flat struktur* brukes også synonymt med dette, selv om det i utgangspunktet ikke er en betegnelse som er låst til et bestemt antall nivåer (Torsteinsen, 2012).

---

<sup>11</sup> Vedtak i kommunestyret, 21.03.2012, i sak Evaluering av Sør-Varangermodellen 2012

### 3 Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Vi vil drøfte aktuelle begreper og teoretiske tilnærminger som kan bidra til å belyse problemstillingen og identifisere funn i empirien. Vi vil bruke tre etablerte organisasjonsteoretiske perspektiver som grunnlag for å formulere noen antakelser både om hva som var drivkreftene for ou-prosessen i Sør-Varanger kommune, og hvilke virkninger implementeringen av ny organisasjonsmodell kan ha gitt. Vi ser også på Røviks (2007) oversettelsesteori om kunnskapsoverføring mellom organisasjoner. Denne omhandler hvordan organisasjonsendringer kan forstås som idéoverføringer, og hvilken betydning oversettelse av idéene har for resultatet.

#### 3.1 Perspektiver på endring og mulige utfall

Når populære oppskrifter eller idéer forsøkes innført inn i en organisasjon vil det ifølge Christensen et al (2009) kunne føre til rask tilkobling, frastøting eller frikopling. Disse mulige utfallene kan knyttes til henholdsvis det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet.

Czarniawska og Joerges (1996) beskriver to retninger for å skape og begrunne endringer i organisasjoner. Enten som planlagte, innovative endringer omtalt som det *instrumentelle perspektiv* i organisasjonsteorien, eller endringer for å tilpasse seg krav fra omgivelsene som knyttes til det *institusjonelle perspektiv*. Det institusjonelle perspektivet kan deles i to retninger. Det vi omtaler som det institusjonelle perspektivet eller kulturperspektivet omhandler tilpasninger til de organisasjonsinterne omgivelsene. Tilpasninger til organisasjonens eksterne omgivelser hører inn under det nyinstitusjonelle perspektivet, også omtalt som myteperspektivet.

Vi vil nå se nærmere på endringer i et instrumentelt perspektiv.

##### 3.1.1 Instrumentelt perspektiv

Ved et instrumentelt perspektiv på organisasjonen legges det til grunn at endring kan styres og planlegges ved hjelp av formell struktur, og at effektene blir som planlagt. Organisasjoner ses på som instrumenter og kan styres ved hjelp av bestemte virkemidler for å nå ønskede mål (Christensen et al., 2009). Max Webers studier av byråkrati som organisasjonsform har hatt innvirkning på tenkningen innenfor det instrumentelle perspektivet (Røvik, 2007). I rasjonell instrumentell teori ses implementering på som en «installasjon», og raske

resultater forventes forutsatt at idéen er «installert» i henhold til rasjonelle, utprøvde prinsipper (Røvik, 2007). En moderne idé framstilles gjerne som en ferdig oppskrift klar til bruk og som kan følges punktvis. Det vil derfor ikke være behov for justering og tilpasning før den raskt kan koples til, nedfelle seg som rutine og få styrende virkninger på aktiviteter i organisasjonen (Røvik, 1998). Populære organisasjonsoppskrifter betraktes i dette perspektivet som standardiserte komponenter tilpasset alle typer organisasjoner.

Medlemmene i organisasjonen forutsettes i det instrumentelle perspektiv å være rasjonelle aktører som handler formålsrasjonelt, men virkeligheten i store offentlige organisasjoner er kompleks og målene vil ofte være uklare, inkonsistente og ustabile. For en kommuneorganisasjon er målene ofte resultat av politiske visjoner, noe som innebærer at de er abstrakte og lite konkrete. Dermed blir det vanskelig å operasjonalisere dem (Christensen et al., 2009). Aktørene i organisasjonen kan som følge av dette ikke ha full oversikt over alle målsetninger og handlingsalternativer som foreligger – det vil alltid finnes løsninger som ikke er vurdert og som kunne vært bedre. Mennesket handler i lys av dette begrenset rasjonelt. Begrenset rasjonalitet knytter seg til menneskets kognitive kapasitet og hvor mye tid som er til rådighet i beslutningsprosesser (Jacobsen, 1997).

I erkjennelsen av begrenset rasjonalitet kan implementering av tonivåmodellen i dette perspektivet først og fremst oppfattes som en oppskrift for å oppnå kvalitet og effektivitet i kommunens tjenesteproduksjon. Det vil være et viktig signal til den politiske ledelsen om at det jobbes konkret for å nå vedtatte mål. Valg og implementering av tonivåmodellen kan i instrumentelt perspektiv antas å foregå ved at ledelsen igangsetter en prosess hvor det er formulert klare og entydige mål, og at organisasjonens formelle struktur er det viktigste verktøyet for å drive prosessen (Christensen et al., 2009). Kommunens ledelse kan ha avdekket at organisasjonen ikke er effektiv nok med tanke på økonomi og kvalitet og at dette virker negativt inn på mål og resultater. Det gjøres så en kartlegging og analyse av utfordringene som grunnlag for valg av løsning. Ledelsen vurderer at implementering av tonivåorganisering er den riktige løsningen på det identifiserte problemet, og denne organisasjonsoppskriften fungerer da som et verktøy for å løse organisasjonens problemer og utfordringer.

I forlengelsen av dette kan det forventes en uproblematisk prosess hvor implementeringen skjer etter en fastsatt plan, og at enhetene i organisasjonen relativt raskt tilpasser seg til ny modell. Det forventes også at kommunens påpekte svakheter i løpet av kort tid vil forbedres som følge av implementering av den nye modellen. I dette perspektivet antas det at omorganiseringen er begrunnet i identifiserte behov og problemer, og en erkjennelse av at eksisterende organisasjonsmodell ikke er egnet til å håndtere dette.

I et *institusjonelt perspektiv* derimot forstås endringsprosesser i organisasjoner i stor grad som resultat av eller respons på forventinger eller krav fra omgivelsene.

### **3.1.2 Institusjonelt perspektiv**

I det institusjonelle perspektivet oppfattes organisasjoner som institusjoner og adferden styres av kulturbestemte regler som viser seg i handlingsrutiner (Brunsson og Olsen, 1990). Dette omtales hos Christensen et al (2009) som kulturperspektivet.

Organisasjonskultur handler om uformelle normer og verdier som over tid utvikles i en formell organisasjon, og som er samlende for medlemmene. Disse uformelle normene og verdiene legger grunnlaget for hva som er passende adferd i organisasjonen. Man sier da at organisasjonen får institusjonelle trekk og at kulturbestemte regler blir viktige for styring. Dette øker kompleksiteten og gjør organisasjonen mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor endringer (Christensen et al., 2009). Organisasjonskulturen gir organisasjonen egenverdi og identitet, og dette skaper treghet og motstand mot endring (Brunsson og Olsen, 1990). Innføring av ideer som er inkompatible med etablerte verdier og normer vil dermed gi økt sannsynlighet for frastøting (Røvik, 2007).

Initiativ til utvikling og omstilling kommer enten nedenfra i organisasjonen, *bottom-up*, eller i møte med ledelsen. Løsninger velges etter kartlegging og analyse av problemene, og beslutninger fattes på bakgrunn av en logikk om «hva som passer seg» (Christensen et al., 2009). Utviklings- og omstillingsprosesser vil i dette perspektivet være tidkrevende og vanskelige å styre som planlagt. Det utøves både formelt og uformelt lederskap og uformelle mål styrer atferden. Målene med omorganiseringen kan også endres underveis siden de i dette perspektivet oppdages og utvikles gradvis. Utfallet blir et resultat av kompromisser, og løsninger «files til» underveis i prosessen. Dermed blir det løse koblinger mellom vedtak, iverksetting og resultat (Christensen et al., 2009).

I kulturperspektivet antas det at kommuneorganisasjonen er en institusjon som er svært motstandsdyktig mot endringer. En populær organisasjonsoppskrift som tonivåmodellen kan da kollidere med kommunens verdier, kultur og normer. Problemer i organisasjonen oppfattes gjerne fra bunnen av og bringes oppover, i motsetning til en *top-down*-orientering som er sentralt i det instrumentelle perspektivet. Når de ansatte presenteres for den nye organisasjonsmodellen må denne ideen igjennom en kompatibilitetstest for at den skal bli akseptert i organisasjonen. Resultatet kan bli frastøting dersom den ikke samsvarer med eksisterende organisasjonskultur og verdier, og organisasjonen lykkes dermed ikke med implementeringen (Christensen et al., 2009).

### 3.1.3 Nyinstitusjonelt perspektiv

I det nyinstitusjonelle perspektivet er det en grunnleggende antakelse at organisasjoner formes av behovet for å oppleves som legitime av omgivelsene. De må tilpasse seg omgivelsenes forventninger til god og hensiktsmessig organisering, ledelse og koordinering for å få aksept og tillit. Omgivelsenes verdier, normer og forventninger vil virke inn på hvordan organisasjonen blir oppfattet og ha betydning for dens legitimitet. Organisasjonsendringer er i dette perspektivet i stor grad resultat av eller respons på forventninger og krav fra omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Moderne idéer tas inn, men det organisatoriske forsvarsverket og treghetsfaktorer fører til at de sjelden tas i bruk (Røvik, 2007).

Innenfor nyinstitusjonell teori fokuseres det på myteperspektivet. En myte er en legitimert oppskrift på organisasjoners struktur som gjenspeiler de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene (Christensen et al., 2009). En slik oppskrift er ofte motepreget og spres raskt som resultat av press fra omgivelsene, og de samme idéene gjøres gjeldende på tvers av bransjer og landegrenser. Omgivelsene har forventninger til at organisasjoner utformes etter anerkjente oppskrifter, og disse forsøkes implementert på tross av at de ikke alltid gjør organisasjonen mer effektiv. På den måten blir organisasjoner i dette perspektivet også mer like sett utenfra. Virksomheter kopierer hverandres organisering for å leve opp til forventningene om en moderne og framtidsrettet organisering (Christensen et al., 2009).

Oppskrifter som tonivåmodellen framstår i lys av dette som meningsbærende symboler eller myter, og de får en betydning som strekker seg utover det å være et verktøy for effektiv drift. De symboliserer en tidsriktig måte å organisere på fordi de er effektive og moderne og



på den måten gir de organisasjonen legitimitet (Røvik, 1998). Når oppskrifter vekker begeistring og oppmerksomhet og får en forbilledlig status for flere organisasjoner kalles de rasjonaliserte myter (Christensen et al., 2009) (Meyer og Rowan, 1977). På den måten blir oppskriften eller løsningen med på å definere problemet det skal bidra til å løse (Røvik, 1998). Mange organisasjoner hevder å ha samme type problemer og velger også samme løsning, det vil si samme oppskrift. På det tidspunktet Sør-Varanger kommune innførte sin lokale variant av tonivåmodellen hadde allerede 2/3 av norske kommuner gått over til denne modellen (Røvik, 2007).

Normer og krav fra omgivelser kan være inkonsistente og motstridende. Dette kan føre til at organisasjonen frikobler, det vil si at den skaper et skille mellom hva den gjør og hva den sier at den gjør (Røvik, 2007). Nerskogen (2013) peker på at innførte systemer og verktøy kan framstå som ferniss for å tilfredsstillere krav fra omgivelsene. På denne måten kan organisasjonen tilfredsstillere omgivelsenes krav og samtidig sørge for at driften ikke berøres av endringen. Organisasjonen lager systemer for å beskytte praksis slik at den allikevel kan tilfredsstillere normkravene. Dette kaller Brunsson (1990) organisatorisk hykleri, det vil si at det ikke er harmoni mellom det som sies, det som besluttes og det som gjøres i en organisasjon.

Meyer og Rowan (1977) hevder at bedrifter bevisst frikople populære organisasjonsidéer fra kjernevirksomheten til organisasjonen. De peker på at disse institusjonaliserte og rasjonaliserte mytene er enkle oppskrifter som er lite egnet til å håndtere organisasjonens kompleksitet. Organisasjonen må derfor både svare til omgivelsenes stadige forandringer for å oppnå legitimitet, og samtidig ivareta organisasjonens effektivitet. Frikopling blir dermed en løsning på dette problemet (Meyer og Rowan, 1977). På denne bakgrunn kan kommunen hevde at den har implementert tonivåmodellen som svar på omgivelsenes forventninger om å ta inn en moderne organisasjonsidé. Men det får ikke nødvendigvis styrende virkning for den daglige aktiviteten. Det kommuniseres utad og gjennom bruk av symboler og visjoner at modellen er implementert og fungerer, men i praksis fører det til få endringer.

I myteperspektivet forventes det at det er ledelsen som tar initiativ til utvikling og omstilling og at valget av tonivåmodellen skjer som følge av press fra omgivelsene og for å oppnå legitimitet. Kommunens toppledelse vil ha en symbolsk rolle i innføringen og gjennomføre

den etter de planer som foreligger, men er ingen aktiv pådriver for implementering av modellen. Organisasjonens kjernevirksomhet og etablerte rutiner endres ikke. Praksis forblir dermed uendret selv om det utad kommuniseres at modellen er implementert. Det kan også antas at evalueringen av modellen blir en symbolhandling.

### 3.2 Oversettelsesteori

Oversettelsesteori handler om spredning av idéer mellom organisasjoner og representerer en annen måte å forstå kunnskapsoverføring mellom organisasjoner på (Røvik, 2007). Den kan dermed bidra til å nyansere de tre teoretiske perspektivene som er presentert så langt. Gjennom begrepet *pragmatisk institusjonalisme* hevder Røvik (2007) at en organisasjonsidé både kan være instrumentell og samtidig et sosialt konstruert symbol, jamfør myteperspektivet. Dermed har idéen trekk fra begge disse retningene. Pragmatisk institusjonalisme innebærer å avdekke tvetydighet gjennom klar empirisk orientering (Røvik, 2007). Det vil si at det åpnes opp for at instrumentelle og nyinstitusjonelle forklaringsmodeller kan kombineres og gi ytterligere innsikt i fenomener. I den skandinaviske varianten av nyinstitusjonalismen, som har sitt utspring i translasjonsteori, hevdes det at organisasjoner ikke ønsker å snakke om at de gjør en ting mens de i praksis gjør noe annet (Røvik, 2007). Det framheves her at organisasjoner ikke vil være i stand til å frikople en praksis over tid fordi omgivelsene etter hvert vil oppdage dette, og dermed vil organisasjonen miste sin legitimitet.

Røvik (2007) kaller implementering av organisasjonsidéer for idéoverføring; idéen skal overføres fra én sammenheng – teoretisk eller praktisk – til en annen sammenheng og i en annen organisasjon. En organisasjonsidé som kan ha fungert svært godt i den organisasjonen den har oppstått eller er utviklet i, vil ikke uten videre kunne overføres til andre organisasjoner. Det vil være nødvendig å oversette idéen til lokale organisatoriske forhold slik at den er tilpasset den kontekst den skal overføres til, for å ha gode forutsetninger for å lykkes med implementeringen (Røvik, 2007). Mislykket ideoverføring kan iht Røvik (2007) ha sin årsak i at det ikke oppnås forventet effekt, at ideen ikke samsvarer med organisasjonens normer og verdier, eller at ideen innføres men ikke tas i bruk. Dette er i tråd med de beskrevne endringsperspektivene ovenfor.

Øversetting av idéer består av dekontekstualisering; praksis øversatt til idéer, og kontekstualisering; idéer øversatt til praksis. I denne sammenheng er det relevant å se nærmere på kontekstualisering.

### 3.2.1 Kontekstualisering

Kontekstualisering dreier seg om prosessen der en organisasjonsidé skal gjøres om til å være praktisk anvendbar i den organisasjonen som skal innføre den (Røvik, 2007). Idéen må omsettes til handling. Czarniawska og Joerges (1996) understreker at det i denne fasen må tas hensyn til lokale forutsetninger og at ideen må konkretiseres slik at de som tar den i bruk skjønner hva de skal gjøre og hvordan de skal handle. Dersom idéen skal omfatte hele organisasjonen bør ledere og ansatte på flere nivåer involveres og ta den til seg.

Idéer som introduseres i en kompleks kontekst vil både prege og bli preget av den organisasjonen de implementeres i. Røvik (2007) påpeker at idéene bør øversettes til lokale forhold, og det bør derfor tas hensyn til eksisterende strukturer, rutiner, verdier og normer, kultur og kompetanse i organisasjonen.

Tradisjonelt sett har idéer og kunnskap kommet inn i den hierarkiske organisasjonen via toppledelsen (Røvik, 2007). Iverksetting og implementering av ny kunnskap har vært del av ledelsens funksjon, i tillegg til at det er ledelsen som nok er mest opptatt av at problemer i egen organisasjon blir løst. Toppledelsen vil ofte ha klare meninger og forventninger til hvordan nye ideer skal tas i bruk. Dette kan tidligere ha bidratt til at underliggende nivåer i organisasjonen i liten grad har kunnet foreta øversettelser og tilpasninger som de utfra sitt nivå vurderer som riktig. I dag er bildet mye mer sammensatt og nyansert. Ansatte er mer på eksterne arenaer enn tidligere og kunnskap spres uavhengig av organisatoriske skillelinjer, eksempelvis gjennom internett. Arenaene og aktørene er flere, de er ikke bare interne og de er ikke nødvendigvis fra toppen av organisasjonen. Ideer kan dermed bli øversatt og tolket både fra siden, nedenfra og fra yttersiden av organisasjonen (Røvik, 2007).

Kontekstualisering deles inn i to hovedregler, generelle innskrivingsregler og spesifikke øversettelses- og omformingsregler (Røvik, 2007). Innskrivingen handler om å tolke idéen inn i den lokale kontekstens tid og rom. En idé blir gjennom tolkning og tydeliggjøring utstyrt med *markører*, som skaper en tilknytning til lokale forhold slik at ideen blir gjenkjennbar i den organisatoriske konteksten (Christensen et al., 2009). Øversettelse og omforming dreier

seg om hvordan innholdet i idéene påvirkes når de overføres mellom ulike kontekster (Røvik, 2007). Resultatet kan i henhold til dette være at ideen blir kopiert, at elementer legges til eller tas ut ved addering eller fratrekking, eller at den blir helt omformet.

Kontekstualisering kan forklares gjennom den hierarkiske oversettelseskjeden (Røvik, 2007). Den bygger på fem sammenhengende argumenter og antakelser, og har mye til felles med en rasjonell implementeringsprosess. Ved en *top-down orientering* kommer idéer inn i organisasjonen via toppledelsen som utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning nedover og innover. *Problembetinget søking etter løsninger* vil si at idéer som tas inn i organisasjonen skal være mulige løsninger på ledelsens definerte problemer og utfordringer. *Begrenset frihet til oversettelse* innebærer at oversettelse og tilpasning av idéer vil kontrolleres av toppledelsen av hensyn til overordnede rammer. Underliggende enheter har dermed begrenset frihet til egen oversettelse og til å lage lokale versjoner av konseptet. Oversettelse av idéer som starter i toppen av organisasjonen og rykker etappevis innover og nedover kalles her *stimulus-respons-basert sekvensialitet*. På hvert nivå foregår det da oversettelser og tilpasninger til lokale forhold. Den siste er *fra det abstrakte til det konkrete* når abstrakte og utydelige idéer kommer inn i toppen, men får et mer konkret og materielt innhold etter hvert som de synker nedover og inn i organisasjonen.

Forventninger til funn basert på oversettelsesteorien vil være at tonivåmodellen blir oversatt slik at den tilpasses lokale kontekst og at den blir gjenstand for ulike grader av omforming. Det vil være bred involvering og ledelsen er aktive pådrivere. Det er flere oversettere både i og utenfor organisasjonen og ulike arenaer vil benyttes til oversettingen.

I vår undersøkelse antar vi at oversettelsesteori vil kunne bidra til å belyse i hvilken grad toppledelsen har vært bevisste på organisasjonens problemer og tilgjengelige løsninger, og hvordan de har forholdt seg til implementeringen av ny organisasjonsmodell. Det vil også kunne bidra til å forklare utfallet av implementeringsprosessen og hvordan dette kommer til uttrykk i organisasjonen.

### **3.2.2 Translatørkompetanse**

Evnen til å oversette praksiser og idéer på en god måte er ifølge Røvik (2007) en kritisk suksessfaktor, og helt avgjørende for om en organisasjon vil lykkes med en idéoverføring. Translatørkompetanse pekes på som en vesentlig faktor for en vellykket adopteringsprosess.

På samme måte som at det finnes gode og dårlige organisasjonsoppskrifter, hevder Røvik at det også finnes gode og dårlige oversettere og oversettelser. I moderne organisasjoner er det derfor stort behov for translatørkompetanse.

Den gode oversetteren kjennetegnes ifølge Røvik (2007) av følgende egenskaper: *kunnskap* om ideen og konteksten den skal inn i, *mot* til å legge til eller trekke fra ut fra hva oversetter selv vet vil fungere i konteksten, *tålmodighet* fordi ideer erfaringsmessig trenger relativt lang modningstid før de finner veien til praktisk handling, og til sist *styrke* til å møte motstand og konflikter når nye ideer utfordrer etablerte praksiser (Røvik, 2007).

Vi forventer at vår undersøkelse kan avdekke hvorvidt translatørkompetanse var vektlagt i innføringen av Sør-Varangermodellen, og om dette eventuelt fikk betydning for utfallet av prosessen.

### 3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har det teoretiske rammeverket for oppgaven blitt belyst. Det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet vil anvendes for å identifisere drivkrefter og formulere forventninger til virkningene av at Sør-Varanger kommune ønsker å implementere tonivåmodellen i sin organisasjon.

Supplert med oversettelsesteori kan de tre perspektivene også gjøre det mulig å identifisere hvilken betydning selve idéoverføringsprosessen fikk for resultatet. Det kan være vanskelig å betrakte organisasjoner og implementeringsprosesser isolert ut ifra de ulike perspektivene. Oversettelsesteori kan bidra til å nyansere dette gjennom et pragmatisk syn på hvordan organisasjonsidéer spres, overføres og virker. Translatørkompetanse er pekt på som et avgjørende element i idéoverføring.

## 4 Metode

Metode er en framgangsmåte for å samle inn data om virkeligheten for å kunne gi vitenskapelige svar på forskningsspørsmål (Jacobsen, 2005). Problemstillingen vil ha avgjørende betydning for hvilken metodisk framgangsmåte eller design som velges (Thagaard, 2009). Formålet med denne oppgaven er å se på hva som kan være intensjoner og motiver, med andre ord drivkrefter, for at offentlige organisasjoner går i gang med en omorganisering. Vi vil også se på hvordan idéer blir oversatt og implementert i organisasjoner som Sør-Varanger kommune. Til sist vil vi se om de løsningene som ble valgt for implementering har satt spor i organisasjonen. Problemstillingen er todelt og kan sies å være delvis beskrivende og delvis problemidentifiserende. Det vil si at den legger opp til en beskrivelse av noe som har skjedd og i tillegg søker å analysere hvilken betydning oversettelsen har for implementeringsprosessen (Busch, 2013). Drivkrefter, oversettelser av ideer og implementeringsprosesser er sosiale fenomen, som ikke er stabile, men i stadig endring (Jacobsen, 2005). Dette tilsier at kvalitativ metode er best egnet da det som undersøkes ikke er kvantifiserbart eller lett å måle direkte. Tolking av funn krever kvalitativ analyse. Det å studere dokumenter om omstillingen og å snakke med ansatte som har deltatt i hele prosessen vil kunne gi oss informasjon om fenomenet.

### 4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en betegnelse på studier av en tekst som allerede finnes fra før man begynner selve forskningen, og er derfor noe man ikke kan ha innflytelse på (Thagaard, 2009). I vår studie bruker vi offentlige dokumenter som blant annet kommunestyrevedtak, saksframlegg og møtereferater. Vi har også fått tilgang til interne notater til bruk i organisasjonen.

Dokumentundersøkelse er en velegnet metode for innsamling av data når det for eksempel er umulig å samle inn primærdata. Dette kan være fordi kilden ikke er tilgjengelig av ulike årsaker, eller at den ikke ønsker å la seg intervju eller observeres. Dokumentundersøkelse kan også brukes for å få tak i hvordan andre har fortolket en situasjon eller hendelse, eller for å finne ut hva mennesker har sagt og gjort (Jacobsen, 2005).

Vi ønsket å undersøke kommunens dokumenter knyttet til omorganiseringen fordi disse kunne gi innsikt i de beslutninger som ble tatt, og se hvordan implementeringen var beskrevet. Noen

av de sentrale personene som deltok i prosessen hadde også sluttet i organisasjonen og var derfor ikke tilgjengelige for intervju.

Følgende dokumenter ble brukt:

<b>Dokument</b>	<b>Hvilken informasjon disse gir undersøkelsen</b>
Rapport om kommunens forvaltningspraksis av 30.10.2005	Diagnoser og konsulentens arbeidsmetoder
Saksframlegg og kommunestyrevedtak	Valg som ble gjort, vurderinger og beslutninger rundt prosessen
Rapport om evaluering av Sør-Varangermodellen av 30.01.2012	Kommunens analyse av modellen, hva anses som vellykket og hva skal jobbes videre med, hva evalueres
Informasjonsskriv til alle ansatte	Om prosessen, faser, beslutninger og planer
Innkallinger, møtereferater, framlegg i møter (PowerPoint-presentasjoner), gruppearbeid, brev, programmer og e-post	Om prosessen, valg, diskusjoner, temaer, beslutninger, involverte aktører, innspill, arenaer

## 4.2 Intervju

Målet med et kvalitativt forskningsintervju er å få fram informantens erfaringer og avdekke deres opplevelser, med andre ord søke å forstå verden sett fra informantens side (Kvale et al., 2009). Intervju kan være en samtale som enten er løst strukturert (åpent), eller som en mer strukturert samtale som følger en nøye planlagt intervjuguide (Jacobsen, 2005). Vi har brukt et delvis strukturert intervju hvor vi har intervjuet sentrale personer i kommunens ou-prosess. Ved bruk av delvis strukturerte intervju utarbeides en intervjuguide hvor en rekke temaer og hovedspørsmål defineres på forhånd. Det er likevel plass til å avvike fra guiden dersom informanten kommer inn på noe som er uventet og interessant for forskeren å vite mer om. Det en forsøker å oppnå er at alle informantene reflekterer over de samme temaene (Justesen og Mik-Meyer, 2010). Fordelen med et delvis strukturert intervju er at forskeren både kan få informasjon om de temaene som er fastlagt på forhånd, og i tillegg kan følge informantens fortelling og mulige innspill på nye temaer som kan vise seg å være viktige (Thagaard, 2009).

Vi utarbeidet en intervjuguide med hovedspørsmål og noen underspørsmål. For å komme fram til intervjuguiden kategoriserte vi forventninger til funn i vår undersøkelse ut fra tre organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet. Videre utledet vi forventninger til hvilke drivkrefter som kunne gjøre seg gjeldende i ou-prosessen, og til oversettelsen og implementeringen av idéen

i organisasjonen. Kategoriseringen ble til et notat bestående av mulige funn. Dette notatet brukte vi så til å kategorisere spørsmål og utarbeide intervjuguiden.

Intervjuguiden besto av i alt 9 temaer, med et ulikt antall spørsmål (se vedlegg A). Disse temaene var:

- Bakgrunn for intervjuet
- Informasjon om informanten
- Bakgrunn for beslutning om og målsetning for omorganiseringen
- Hvilke aktører som deltok og mulige drivkrefter i prosessen.
- Om implementeringen
- Sør-Varangermodellen og nettverk
- Evalueringen i 2012
- Mulige effekter/resultater
- Avslutning

Intervjuguiden ble utformet slik at alle fikk de samme spørsmålene, selv om de i utgangspunktet ikke kunne svare like detaljert på alle spørsmålene. Informantene var personer som på grunn av sin stilling hadde førstehånds kjennskap til ou-prosessen. Enkelte av informantene hadde ikke hatt samme stilling gjennom hele omorganiseringsperioden, men de fikk allikevel spørsmål om hele perioden. Det at de hadde hatt ulike roller førte til at vi fikk belyst flere sider av prosessen.

Intervjuguiden ble kvalitetssikret ved at vi gjorde et prøveintervju med en enhetsleder som hadde deltatt i hele prosessen og dermed hadde godt innblikk, men som ikke var valgt ut som informant. Kvalitetssikringen bestod blant annet av en kritisk gjennomgang av begrepsbruk og om spørsmålene var presise nok. Vi oppdaget i dette intervjuet at noen spørsmål måtte spisses, og at det var nødvendig å utarbeide flere spørsmål.

### **4.3 Utvalg**

Det ble sendt en forespørsel om intervju til sju personer. Alle sju svarte positivt, men én ble forhindret fra å delta. Utvalget besto av toppledelsen og enhetsledere. Vi vurderte de som fikk forespørsel om å være informanter til å være de som hadde best kjennskap til ou-prosessen. Alle hadde vært ansatt i kommunen i hele omorganiseringsperioden og aktive



deltakere i hele eller deler av prosessen. Det var disse som hadde vært med på å ta avgjørelsen eller som hadde førstehånds kjennskap til prosessen. At en person ble forhindret fra å delta mener vi ikke har hatt innvirkning på resultatet. Vi mener tidsperioden er godt belyst gjennom at andre sentrale informanter er intervjuet. I tillegg belyser dokumenter også dette tidsrommet.

Vi oppfattet at de som ble intervjuet svarte ærlig og oppriktig på spørsmålene. Dette er personer som har roller som gjør dem vant til å bli intervjuet. Hvor mye informanten vil dele og hvor åpen informanten vil være i intervjuet, kan være preget av forskerens tilstedeværelse eller forholdet dem imellom (Thagaard, 2009). Siden vi undersøker egen organisasjon og alle vi intervjuet er klar over at vi fortsatt arbeider i organisasjonen, kan det hende at enkelte av informantene ikke ønsket å åpne seg for oss i like stor grad som de ville gjort til en som ikke har tilknytning til organisasjonen. Dette kan være en svakhet i oppgaven, da noen av informantene kan ha følt seg hemmet av dette. Kvale et al (2009) skriver at noen opplever at det er når lydopptaket slås av at det interessante blir sagt. Dette kan tolkes som at respondenten føler seg friere til å åpne seg ytterligere når opptaket er stanset. For våre informanter virket det også slik i forhold til å uttale seg om dagens situasjon. Vi mener likevel ikke dette påvirket oppgaven da dagens organisering ikke er det sentrale i oppgaven.

#### **4.4 Datainnsamling**

Oppgavens datagrunnlag er innhentet ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer. Vi startet med å samle inn dokumenter fra ou-prosessen og gjennomgå disse. Dokumentene skulle gi informasjon om den prosessen som hadde vært forut for beslutning om omorganisering, og om hvordan planleggingen og gjennomføringen faktisk skjedde. Dokumentanalysen ble også brukt til å formulere spørsmål til intervjuguiden. Etter å ha meldt prosjektet til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) foretok vi intervjuene. Vi sendte ut e-post der vi forespurte om deltakelse i intervju sammen med et informasjonsskriv. Før vi startet intervjuene ble de etiske retningslinjene gjennomgått. I følge Kvale et al (2009) er det fire retningslinjer forskere bør følge; informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle. Alle skrev under på samtykkeerklæringen hvor det framgår at de var villige til å delta i studien. I samtykket inngikk også at det ble tatt lydopptak av alle intervjuene. Vi delte rollene mellom oss slik at én stilte spørsmålene og én noterte stikkord fra intervjuet. Under intervjuene ble intervjuguiden i all hovedsak fulgt, men med avsporinger der det var

naturlig, eller spørsmål til utdyping eller oppklaring. Disse spørsmålene ble stilt av oss begge. Intervjuene, i alt seks stykker, ble gjennomført i løpet av tre uker. Tre av intervjuene ble foretatt på kontoret til informanten, et intervju på et lånt kontor og to ble utført hjemme hos informantene. Hvert intervju varte omlag 1 time.

Alle intervjuene ble transkribert ordrett av oss, noe som i denne sammenhengen betyr å oversette talespråk til skriftspråk (Kvale et al., 2009). Vi valgte å dele problemstillingen inn i fire faser som vi kategoriserte de ferdig transkriberte intervjuene etter. I de to første fasene ser vi på hva som var drivkreftene for å gå i gang med ou-prosessen og valg av organisasjonsoppskrift, disse kalte vi diagnose- og løsningsfasen. I de to siste fasene undersøker vi idéoverføringen og vi ser på om intensjonene med ou-prosessen er oppnådd, disse kalte vi idéoverførings- og virkningsfasen. Vi valgte også å dele opp analysen av funnene i disse fire fasene.

#### **4.5 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet og validitet er to grunnleggende krav som stilles til empirien i en undersøkelse. Nedenfor vil vi redegjøre for hvordan vi har sikret at vi oppfyller disse kravene i vår undersøkelse.

Reliabel betyr pålitelig og troverdig, det vil si at undersøkelsen er til å stole på. Det vi undersøker må undersøkes på en slik måte at vi oppnår riktige resultater. En annen forsker må kunne komme fram til samme resultater ved bruk av de samme metodene for at en undersøkelse skal være reliabel. Reliabiliteten gjelder både ved utvalget av dokumenter til dokumentanalysen, utvalget av informanter, selve intervjuet, i transkriberingen og i analysen (Jacobsen, 2005). Dokumentene har i hovedsak blitt gjort tilgjengelige for oss av avdelingsleder ved personalavdelingen. Kommunen hadde samlet alle dokumenter som omhandlet ou-prosessen fra perioden 2004-2014 i en perm som vi fikk gå igjennom. Vi har også fått møtereferater og saksframlegg fra kommunens intranettside og arkivsystem. Utvalget av informanter besto av ansatte og tidligere ansatte som hadde hatt en sentral rolle i hele eller deler av prosessen. På grunn av tidsperspektivet vurderte vi det slik at vi ikke kunne ha flere enn sju informanter. Ved forespørsel om deltakelse og ved starten av intervjuet ble alle gitt informasjon om hensikten med intervjuet og temaet for undersøkelsen. Alle samtykket til å delta i intervjuet og til bruk av lydopptak. Vi kvalitetssikret ordvalget og arbeidsfordelingen i intervjusituasjon ved å gjennomføre et

prøveintervju med en enhetsleder som hadde god kjennskap til ou-prosessen. Vi la vekt på at intervjuet ikke skulle ha noen ledende spørsmål og at det skulle være rom for å kunne fortelle fritt under hvert tema. På slutten av intervjuet ble det også spurt om de hadde noe å tilføye. Alle de vi intervjuet var klar over at vi har jobbet i organisasjonen fra før omorganiseringen, gjennom hele prosessen og fortsatt er ansatt. Transkriberingen fordelte vi mellom oss og vi har skrevet ordrett det som ble sagt i lydopptaket.

I oppgaven rapporterer vi de funn vi så og vi har ikke holdt tilbake eller lagt til noe informasjon. På bakgrunn av dette vurderer vi at reliabiliteten for vår undersøkelse er god. God reliabilitet er en forutsetning for å kunne vurdere validiteten.

Valid vil si at undersøkelsen er gyldig og relevant. Metoden vi bruker må være egnet til å måle det vi ønsker å måle, og det må oppfattes som relevant å måle. Det som måles hos noen få, må også gjelde for flere (Jacobsen, 2005). Validitet har med i hvilken grad resultatene er gyldige for den ou-prosessen som er undersøkt. Informantene vi har valgt har alle spilt en sentral rolle i ou-prosessen. Grunnlaget for vår undersøkelse har vært deres kunnskap og rolle i omorganiseringen samt dokumentstudiet. Alle informantene har gode kunnskaper om temaet. De har noe ulik forståelse av bakgrunnen for omorganiseringen, noe som kan skyldes at de har hatt ulike roller. Toppledelsen hadde mer informasjon om hva kommunestyret hadde diskutert og bedt om i vedtak før det ble besluttet å omorganisere. Enhetslederne så på dette som mer styrt av rådmannen. Begge nivåene var klar over et økende press i omgivelsene som handlet om hva som var «moderne» organisering av kommuner på dette tidspunktet. Det som kan svekke troverdigheten var tidsperspektivet. Det å huske nøyaktig hvordan prosessen hadde forløpt 10 år tilbake i tid var utfordrende. Flere av informantene sa de ikke husket nøyaktig rekkefølge på prosessen eller hvem som deltok på de ulike delene av prosessen. Opplevelser og detaljer kan fremstå annerledes i dag enn for så mange år siden. Dette var alle informantene åpne om. Til tross for dette vurderer vi troverdigheten til informantene til å være god og i samsvar med de dokumentene vi har hatt tilgang til. På denne bakgrunn mener vi at undersøkelsens validitet er god for den ou-prosessen som vi har undersøkt.

Undersøkelsen omhandler drivkreftene for igangsettelse av en omorganiseringsprosess i Sør-Varanger kommune og hvordan organisasjonsidéen ble oversatt og implementert. Selv om vi

finner igjen måten implementeringen foregikk på i teorien vil det ikke være troverdig å generalisere vår undersøkelse. Én undersøkelse med få informanter vil ikke være nok til å kunne generalisere og si at våre funn vil gjelde alle omorganiseringsprosesser i alle kommuner. Våre funn gjelder bare for denne undersøkelsen av ou-prosessen i Sør-Varanger kommune. Undersøkelsen kan imidlertid gi et innblikk i hva som var drivkreftene og hvordan oversettelsen og implementeringsprosessene foregikk i akkurat denne ou-prosessen, og dermed bidra til å styrke eller svekke eksisterende teorier. Undersøkelsen vil også kunne gi en større forståelse for hva som bør vektlegges ved idéoverføring i framtidige implementeringsprosesser.

#### **4.6 Etiske refleksjoner**

En undersøkelse av egen organisasjon fører til flere dilemmaer. En ting er feilkildene som oppstår, men det vil også være en rekke etiske hensyn som må tas. Vi har vært åpne om hvilke undersøkelser vi skulle foreta og hensikten med den.

I intervjuguiden har vi tatt hensyn til hvordan vi utformet spørsmålene slik at vi ikke ble for nærgående. Vi har begge arbeidet lenge i kommunen og har hatt et kollegaforhold til de aktuelle informantene. Dette stilte krav om at vi ikke ble for nærgående i spørsmålene for å unngå at informanten ble forledet til å gi oss informasjon som den i ettertid kom til å angre på. En god kontakt kan virke forførende på informanten og lede denne til å være mer åpen enn informanten vil (Thagaard, 2009).

Noen av informantene hadde helt andre oppfatninger og tanker om enkelthendelser eller situasjoner som vi også hadde vært involvert i. Vi måtte være bevisste på at vi ivaretok informantens integritet og ikke rettet på eller pekte på hvordan informanten formidlet det han sa eller gjorde kjent, og som var ulikt våre meninger og oppfatninger av prosessen. Det er også utfordrende å skape nok distanse fra oppfatninger og konklusjoner vi selv har trukket gjennom deltakelse i prosessen vi forsker på. Dette har stilt strenge krav til at vi har vært helt bevisste på hvor vi har fått våre opplysninger fra; oss selv eller funn i undersøkelsen, samt til å godta de funn vi avdekket når disse ikke samsvarer med egne tidligere oppfatninger.

## 5 Analyse av ou-prosessen

Vi vil i dette kapittelet presentere vår empiri som består av dokumentgjennomgang og intervjuer, og foreta en analyse i tråd med problemstillingen;

*Hva var drivkreftene for omorganiseringen i Sør-Varanger kommune, og hvilken betydning hadde idéoverføringen for resultatet?*

Analysen vil struktureres ut fra fire faser. Den første fasen er *diagnosefasen* hvor kommunens problemer og utfordringer identifiseres. Den andre fasen, *løsningsfasen*, er når organisasjonen velger hvilken organisasjonsoppskrift eller –idé som best kan løse problemene. Det er disse to fasene som i hovedsak vil være med å belyse problemstillingens første del som omhandler drivkreftene for omorganiseringen. De to siste fasene er knyttet til andre del av problemstillingen som fokuserer på idéoverføringen. Fase tre har vi derfor kalt *idéoverføringsfasen* og dette er når den valgte løsningen implementeres i kommuneorganisasjonen. Fase fire har vi kalt *virksomheter*, og her undersøker vi om løsningen har satt spor i organisasjonen og om intensjonene med ou-prosessen kan sies å være oppnådd.

Fasedelingen er et analytisk grep vi har gjort for å kunne sortere empirien. Vi ser imidlertid at fasene noen ganger går over i hverandre, og at hendelser og beslutninger kan passe i flere faser. I informantenes bevissthet eksisterer ikke fasedelingen, de ser prosessen som helhet fra sitt eget ståsted. Enkelte funn kan derfor bli omtalt i mer en én fase, men da med ulik teoretisk vinkling. De teoretiske perspektivene; det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet, samt oversettelsesteori, representerer ulike måter å forstå eller forklare begrunnelser, motiver og adferd i de fire fasene. Ou- prosessen kan dermed analyseres og tolkes forskjellig avhengig av perspektiv. Hensikten med dette er både å få fram nyanser og å bidra til større helhetsforståelse for mekanismer som har påvirkning på ou- prosessen.

### 5.1 Diagnosefasen - Hva feiler det oss?

Før endring igangsettes i en organisasjon har noen fått en idé om at det eksisterer et behov for endring. Dette behovet kan være knyttet til løsning på en krise, være i samsvar med en idénote, eller komme som press fra interne eller eksterne aktører som for eksempel myndighetene (Czarniawska and Joerges, 1996). En av informantene uttrykte det slik om

begrunnelsen for å gå i gang med ou-prosessen i Sør-Varanger kommune: «..det var den økonomiske situasjonen, man ønsket å bruke ressursene bedre, vi hadde hatt mange runder med kutt i tjenestene og jobbet med det over år». Informantens opplevelse av situasjonen bekreftes i budsjettokumentet for 2001 hvor det framkommer at kommunen hadde slitt økonomisk over flere år.<sup>12</sup> Dokumentet viser at driftsutgiftene var høyere enn driftsinntektene og allerede dette året gir kommunestyret uttrykk for at de ønsker endringer i organisasjonen. Vedtak i kommunestyret ba om at rådmannen skulle gå igjennom organisasjonen med tanke på endringer og besparelser:

*«Administrasjonen fortsetter påbegynt omorganisering/effektiviseringsprosess i tråd med fornying av offentlig sektor. Kommunestyrets mål er en vridning i bruk av ressurser fra administrasjon til tjenesteyting. Samt en mer dynamisk organisering med avgjørelsesmyndighet på lavest mulig nivå i tjenesteproduksjonen (...) Dobbeltarbeid og verktøy for å unngå dobbeltarbeid må identifiseres. Sammenlåing av felles tjeneste på alle nivå i kommunen må vurderes der dette er fornuftig og ressursbesparende...»<sup>13</sup>*

Gjennom dette vedtaket besluttet kommunestyret i Sør-Varanger kommune å sette i gang ou-prosessen. Det er etablert en problemforståelse hos kommunens øverste ledelse og kommunestyret skisserer en løsning hvor strukturen skal endres og hvor ulike verktøy for effektivisering tas i bruk. Gjennom disse grepene kan man lese at kommunen ønsker å få en mer effektiv organisasjon. Dette samsvarer med det instrumentelle perspektivet der endringer i organisasjoner ses på som et rasjonelt valg utført av ledelsen (Christensen et al., 2009). Endring av den formelle strukturen er i det instrumentelle perspektivet det viktigste redskapet for å oppnå bestemte mål og en har tro på styring, rasjonalitet, lederskap, makt og orden (Brunsson og Olsen, 1990). Drivkreftene for ou-prosessen kan ut fra dette perspektivet sies å være at kommunestyret ønsket å ta grep for å effektivisere organisasjonen. Løsningen ble videre ansett å være og flytte ressurser ned i organisasjonen og å kutte i antall ledere.

---

<sup>12</sup> Budsjett 2001 og økonomiplan 2002-2004, 12.12.00

<sup>13</sup> Budsjett 2001 og økonomiplan 2002-2004, 12.12.00:4

Det kan se ut som at den økonomiske situasjonen ikke alene var begrunnelsen for at den politiske ledelsen ønsket endringer i organisasjonen. En av informantene uttrykte: *«Politikerne var ikke fornøyde med organiseringen. De ønsket seg en mer moderne organisasjon»*. En mer moderne organisasjon kan instrumentelt sett oppnås gjennom endring av struktur, men informantens utsagn kan også tyde på at det var nyinstitusjonelle drivkrefter som påvirket kommunestyrets beslutning om å igangsette en ou-prosess. For å oppnå støtte og aksept i omgivelsene tar organisasjoner i dette perspektivet i bruk organisasjonsstrukturer og arbeidsprosesser som oppfattes som legitime av omgivelsene. (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Kommunestyret uttrykker i budsjettvedtaket at de ønsker en mer moderne organisasjon i tråd med fornying av offentlig sektor. Dette kan tyde på at de var oppmerksomme på idèstrømmene om avbyråkratisering som var fremtredende på 1990-tallet hvor man beveget seg bort fra den klassiske byråkratiske organisasjonsformen (Røvik, 2007). Det kan tenkes at kommunestyret ønsket å vise at de var framtidsrettet, og gjorde forbedringer og utviklet seg i tråd med det som var samtidens oppfatning av å være moderne (Brunsson og Olsen, 1990). Behovet for en gjennomgang av organisasjonen kan dermed også begrunnes i myteperspektivet. En annen av informantene sa *«... folk så at vi måtte gjøre noe, at vi var topptung og at etatsjefsleddet ble opplevd som en propp i systemet»*. Dette utsagnet kan indikere at det også innad i organisasjonen ble oppfattet at organisasjonen var for byråkratisk, med en formell avgjørelsesmyndighet knyttet til det hierarkiske nivået (Røvik, 2007). Kommunestyrets beslutning om å igangsette ou-prosessen kan i lys av dette sies å være i overensstemmelse med de ansattes opplevelse av organisasjonen. Den vil dermed ikke gå på tvers av opplevelsen av egenverdi og identitet internt i organisasjonen, noe som i motsatt fall kan utløse motstand hos de ansatte (Christensen et al., 2009). På bakgrunn av dette kan man si at institusjonelle drivkrefter også gjør seg gjeldende.

To av informantene opplyser videre at et av oppdragene fra politikerne i oppstartsamtalene med nyansatt rådmann i 2005, var å gjøre noe med organiseringen. På bakgrunn av dette igangsatte rådmannen en gjennomgang av kommunens forvaltningspraksis. Denne gjennomgangen ble utført av Kommunenes Sentralforbund - Konsulent (KS-K) og et

forprosjekt kalt «*Moderniseringen av Sør-Varanger kommune*» ble satt i gang.<sup>14</sup> Prosjektets tittel synes å være i tråd med oppdraget i mandatet gjennom bruken av begrepet *modernisering*, som kan sies å være et symbol på ønsket om fornying og effektivisering. Dette kan også bidra til skape en tilknytning til lokale organisatoriske forhold, noe som kan være et ledd i en oversettingsprosess (Røvik, 2007). I 2005 blir det utarbeidet en rapport av KS-K om evalueringen av kommunens forvaltningspraksis<sup>15</sup> som legges fram for formannskapet og lederne i kommunen. I en av presentasjonene som ble holdt på dette møtet vises det til at konsulenten fra KS-K bruker anerkjente vitenskapelige metoder for å komme fram til sitt resultat. Et av temaene i presentasjonen er også hvilken bakgrunn og utdanning konsulenten har.<sup>16</sup> Hvordan konsulenten formulerer diagnosene og hva disse består av kan ha effekter på meningsdannelsen rundt disse og hvilke løsninger som velges (Røvik, 1992). Det ble uttrykt i forvaltningsrapporten:

*«Det kommunen gjør bra gjør den veldig bra, men det kommunen ikke gjør så bra det gjør kommunen tilsvarende dårlig»*

*«Kommunen har et potensiale til å forbedre mange sider med organisasjonen og sin rolle som samfunnsutvikler»<sup>17</sup>*

Konsulentstilte diagnoser innebærer blant annet at det settes begrepsmessige *merkelapper* på de fenomenene som avdekkes (Czarniawska og Joerges i Røvik, 1992). Konsulenten skisserte i denne presentasjonen også opp kommunens hovedutfordringer eller diagnoser til blant annet å være at de var gode på drift og svake på strategi. Kommunen var videre også svak på å gjennomføre ønsket utvikling og endring, manglet kompetanse på flere områder og hadde utfordringer med organisasjonskulturen.<sup>18</sup> Ut fra utdragene over og de øvrige diagnosene som er beskrevet i forvaltningsrapporten, kan det se ut som at kommunens konsulent tok i bruk slike merkelapper. Diagnosene fra forvaltningsrapporten kan virke noe

---

<sup>14</sup> Jamfør innkalling til oppstartsamling i Sør-Varanger kommune, 22.06.2005

<sup>15</sup> Rapport om vurdering av forvaltningspraksis i Sør-Varanger kommune, 30.10.05

<sup>16</sup> PowerPoint presentasjon: Rapport praksiskriteriene Sør-Varanger kommune, 03.-04.11.2005

<sup>17</sup> Rapport om vurdering av forvaltningspraksis i Sør-Varanger kommune, 30.10.2005:5

<sup>18</sup> Rapport om vurdering av forvaltningspraksis i Sør-Varanger kommune, 30.10.2005:5-8



«runde» og kunne ha passet inn i flere organisasjoner. Ved å ta i bruk merkelapper fjernes usikkerhet og tvetydighet ved at mulige forklaringer på hva som er årsaken til problemene forenkles (Røvik, 1992). Å hyre inn konsulenter for å avdekke kommunens problemer eller diagnoser, kan ut fra et instrumentelt perspektiv forstås som at kommunen ser på konsulenten som en verdinøytral ekspert (Røvik, 1992). Konsulentstilte diagnoser kan i det instrumentelle perspektivet ha status som objektive virkelighetsbeskrivelser der faglige standarder sammenholdes med opplysninger om kommunen (Røvik, 1992).

Forvaltningsrapporten med diagnosene og anbefalinger kan også sies å samsvare med myteperspektivet da det kan se ut som den er skrevet om hvilken som helst kommune, og at problemene dermed kan være definert gjennom de anbefalte løsningene (Røvik, 1998).

Mange organisasjoner kan hevde og ha samme type problemer, og velger også samme oppskrift for å løse disse fordi det er den tidsriktige måten å organisere på (Røvik, 1998). Når trekk fra begge disse retningene er til stede og handlingene kan forklares både instrumentelt og nyinstitusjonelt kan man si at pragmatisk institusjonalisme gjør seg gjeldende (Røvik, 2007). Forvaltningsrapporten gir på den ene siden en instrumentell forklaring på problemene og slår fast at strukturendring er nøkkelen for å løse dem. På den andre siden bygger diagnosen og anbefalingene opp om behovet for legitimitet, og en populær organisasjonsoppskrift vil være et meningsbærende symbol for kommunen for å oppnå dette (Røvik, 2007). Gjennom pragmatisk institusjonalisme blir det viktig å avdekke tvetydighet framfor å fjerne den, og når perspektivene kombineres kan dette gi økt innsikt.

Kommunens diagnose eller problemer kan på bakgrunn av dette oppsummeres til å handle om en presset økonomi og ineffektiv ressursbruk. Kommunestyret er gjennom sitt vedtak tydelige på at organisasjonen må bli mer moderne i tråd med fornyingen av offentlig sektor og tar derfor initiativ til en ou-prosess. Drivkreftene for denne beslutningen kan forstås og forklares både i et instrumentelt perspektiv og i kultur- og myteperspektivet. Instrumentelt begrunnes diagnosen ved at ou-prosessen initieres av ledelsen og at det framholdes at endring av struktur vil være verktøyet som kan løse de påpekte problemene.

Kulturperspektivet gjør seg gjeldende gjennom at problemene utfordrer organisasjonens egenverdi og identitet, og det oppstår derfor behov for å styrke den interne legitimiteten. Tilsvarende blir behovet for å oppnå legitimitet i de eksterne omgivelsene stort når forvaltningsrapporten presenterer et negativt bilde av kommunen. Dette kan forstås i

myteperspektivet ved at kommunestyret opplever et press om å følge idéstrømmene om avbyråkratisering som er i tiden og det blir viktig å signalisere handlekraft.

## 5.2 Løsningsfasen – Valg av organisasjonsmodell

Ou-prosessen går over i løsningsfasen når organisasjonen skal vurdere og beslutte hvilken organisasjonsoppskrift som vil være mest hensiktsmessig for å løse kommunens problemer, og som kan være en kur for diagnosen som ble stilt.

«... *det blåste en vind over landet*» svarte en av informantene på spørsmål om hvorfor de trodde tonivåmodellen ble valgt for å løse utfordringene i Sør-Varanger kommune. Dette utsagnet kan tyde på at informanten mener at kommunen valgte tonivåmodellen fordi det var en organisasjonsidé som ble ansett som moderne og som mange kommuner hadde tatt i bruk. Ifølge Røvik (1992) kan organisasjoner bli svært motiverte til å adoptere organisasjonsoppskrifter hvis identiteten utfordres. Resultatet etter gjennomgangen av forvaltningspraksisen kan som vi har sett, ha ført til at kommunens identitet ble utfordret, og dermed kan legitimitetsbehovet ha blitt forsterket. Det kan antas at kommunens ledelse ønsket å signalisere til både interne og eksterne omgivelsene at organisasjonen var handlekraftig, moderne og aktivt tok tak i sine problemer. Disse vil være vesentlige drivkrefter for å adoptere en populær organisasjonsoppskrift (Røvik, 1992), og både kultur- og myteperspektivet gjør seg gjeldende.

Kommunen valgte å organisere ou-prosessen som et prosjekt.<sup>19</sup> Formannskapet er styringsgruppe og aktørene i prosjektgruppen besto av rådmannens ledergruppe utvidet med konsulenten, enhetsledere og tillitsvalgte. Konsulenten gjør et poeng av at enhetslederne ikke representerer gruppen enhetsledere, men seg selv.<sup>20</sup> En av informantene uttrykte:

*«... sånn som jeg oppfattet det fra ansatte så var det - nå er det noe igjen, egentlig så brydde de seg ikke så veldig om det. Dette var noe jeg måtte stå for, det var mitt forhold til mine overordnede dette gikk på.»*

---

<sup>19</sup> Innkalling til samling, hovedprosjektet igangsettes, 22.-23.09.2005

<sup>20</sup> Referat fra styrings- og prosjektgruppe møte i ou-prosessen, 12.01.2006

Dette utsagnet kan tyde på at den øvrige organisasjonen arbeidet som vanlig, og at noen mente at ou-prosessen ikke hadde betydning for «*de på gulvet*», som en av informantene uttrykte det. Årsaken til at ou-prosessen prosjekt organiseres kan være at det oppleves vanskelig å koble idéer til organisasjonens daglige rutiner, og med dette kan oversettingen av idéene legges til den supplerte toppledelsen. Gjennom prosjektorganisering kobles dermed idéenes verden og den praktiske verden fra hverandre (Brunsson og Winberg, 1990). Prosjektorganiseringen kan stemme med en *top-down*-orientering der den formelle hierarkiske autoriteten i toppen utgjør den viktigste kraften til oversetting og spredning nedover i organisasjon (Røvik, 2007).

Dokumentene viser at kommunestyret 26.01.06 vedtok mandatet for ou-prosessen som lød:

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

*Gjennom: Vilje til politisk omorganisering, rolleavklaring, målrettet utvikling, god kvalitet i tjenestetilbudet, kompetanseutvikling, likebehandling, brukerorientering, ledelse, omdømme, informasjon, samfunnsbygging/utvikling, organisasjonskultur, mål, rapportering og evaluering.»<sup>21</sup>*

Dokumentet viser videre at disse elementene skulle vurderes opp mot oppgaver, roller og struktur. Ou-prosessen mandat kan i likhet med diagnosene fastsatt av konsulenten, oppfattes som «rundt» formulert og kunne nærmest passet inn i enhver kommune. Mandatet fokuserer blant annet på effektivitet, kvalitet, ledelse, omdømme og rapportering, og dette er i tråd med begrepsbruken på denne tiden (Røvik, 1992). Det kan se ut som om mandatet mer inneholder symboler på hva kommunen ønsker å framstå som, heller enn klare målsetninger om hva de vil oppnå med en omorganisering. Kommunestyret fattet vedtaket om omorganisering før forvaltningsrapporten med diagnosene forelå, noe som også kan indikere at man har funnet en løsning, men er på søken etter problemer som passer (Røvik, 2007). En av informantene uttalte om målsetningen:

---

<sup>21</sup> Melding om politisk vedtak i Sør-Varanger kommune, Forslag til mandat fase1, 31.01.2006

*«Det som jeg husker bestemt fra den tiden var en generell enighet om at man ønsket å gjøre noe med organisasjonsstrukturen. Men jeg opplevde ikke at det var målrettet det man ønsket å gjøre noe med. Fordi gjentatte ganger i den prosessen så var det flere som reiste spørsmålet: Hva er det vi vil oppnå? Vi må definere hvilke målsetninger vi skal ha slik at vi kan evaluere etterpå om vi nådde målsetningene. Men det var ikke prosessen tydelig på, ikke på noe tidspunkt.»*

Informanten uttrykker at det er utydelighet rundt hva organisasjonen skal oppnå med å omorganisere, og det oppleves lite målrettet hva en ny organisasjonsstruktur skal bidra til. Dette utsagnet viser også at diagnose- og løsningsfasen kan gli over i hverandre, ved at det kan synes som om informanten savner tydelige mål både for ou-prosessen som helhet og for hva kommunen ville oppnå med en ny organisasjonsmodell. Videre sier informanten at tydelige definerte målsetninger også vil være en forutsetning for å kunne evaluere modellen. Kompleksiteten i offentlig sektor kan bidra til at mål kan uttrykkes som vage og komplekse (Christensen et al., 2009). Dette kan ses i lys av kulturperspektivet ved at mål utvikler seg gradvis og som resultat av kompromisser. Det kan også forstås i myteperspektivet hvor mål framstår som symboler og visjoner i den hensikt å styrke organisasjonens legitimitet (Christensen et al., 2009). Evaluering kan i dette perspektivet også framstå som en symbolhandling.

I felles møte mellom styringsgruppen og prosjektgruppa presenterer konsulentene flere modeller eller organisasjonsoppskrifter som kan være mulige løsninger, og effekten av disse i organisasjoner.<sup>22</sup> Oppskriftene som presenteres er tonivåmodellen, tjenesteområdemodellen, etatsmodellen og fagmodellen. Ifølge presentasjonen skulle disse modellene vektles opp mot kommunens mandat slik som beskrevet over. I referat fra referansegruppemøte framkommer det at to av modellene ble forkastet med en gang. Disse var etatsmodellen og fagmodellen. Det står videre at prosjektgruppa mente strukturen til disse modellene var for lik den eksisterende, og at de dermed ikke ville kunne gjøre noe med kommunens problemer.<sup>23</sup> De modellene som da gjensto til diskusjon var tonivå- og tjenesteområdemodellen. Det kan synes som at det blir viktig å velge en struktur som er ulik

---

<sup>22</sup> Referat fra styrings- og prosjektgruppemøte, 12.01.2006

<sup>23</sup> Jamfør referat fra referansegruppemøte, 14.06.2006

den kommunen har for å løse problemene. Drivkreftene for dette bærer preg av å være instrumentelle, da denne forståelsen støtter opp om at årsaken til problemene har utspring i organisasjonsstrukturen. En av informantene sa: *«Det skulle mye til å komme tilbake å si vi vil ha det som vi har det, en god gammel sektormodell. Det tror jeg ikke hadde gått hjem slik stemningen var blant politikerne.»* Dette kan også være et uttrykk for at valg av modell blir et ledd i å skape legitimitet både internt og eksternt.

Organisasjonsoppskrifter kan ha samme opphav og være bundet sammen av felles filosofi og ideologi. Begge de gjenværende organisasjonsoppskriftene, tonivåmodellen og tjenesteområdemodellen, henter ifølge Christensen et al (2009) sin inspirasjon fra New Public Management-idéene. De bygger dermed ikke på den byråkratiske modellen som var ansett av kommunestyret som umoderne.<sup>24</sup> Det nyinstitusjonelle perspektivet spiller dermed også inn da disse to modellene kan forstås som rasjonaliserte symboler, noe som innebærer at de framstilles som de naturlige redskapene for effektivisering og modernisering av kommunen (Christensen et al., 2009).

Ifølge flere av informantene gjør prosjektgruppa også sin egen kartlegging av organisasjonsoppskriftene:

*«Vi søkte på nett på de som var i samme KOSTRA-gruppe<sup>25</sup> som vi, og så på hvordan deres organisasjon så ut og hva som var fordeler og ulemper med dette, hva de hadde endret. Dette gjorde vi for å få en bedre forståelse for det vi skulle gjøre».*

Dette kan indikere at prosjektgruppa er opptatt av å finne de gode praksisene i andre kommuner før de fatter en beslutning om ny struktur. Det kommer fram av dokumentene at prosjektgruppa bare finner én kommune som er organisert etter tjenesteområdemodellen, mens man kjenner til flere som er organisert etter tonivåmodellen.<sup>26</sup> Dette kan tyde på at kommunen ser til andre kommuner og ønsker å kopiere det som oppfattes som god praksis og struktur. Organisasjoner kan som resultat av dette bli mer like hverandre, noe som kan

---

<sup>24</sup> Budsjett 2001 og økonomiplan 2002-2004, 12.12.00

<sup>25</sup> KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon og statistikk om ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse for kommuner og fylkeskommuner. Sammenlignbare kommuner er plassert i samme gruppe. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra> 03.05.2016

<sup>26</sup> Jamfør referat fra prosjektgruppemøte, 28.03.06

forklares i myteperspektivet ved at organisasjoner tilpasser seg rasjonaliserte oppskrifter for å bli oppfattet som legitime (Meyer og Rowan, 1977). Samtidig kan dette også vitne om at prosjektgruppa ønsket å gjøre en grundig jobb og ha best mulige forutsetninger for å lykkes med ny organisasjonsstruktur. I lys av pragmatisk institusjonalisme ønsker ikke organisasjoner frikobling mellom prat og praksis da dette lett kan avsløres, og organisasjonen kan dermed stå i fare for å tape legitimitet (Christensen, 2010).

Organisasjonsidéer kan også adopteres inn i organisasjonen via faggrupper som opplever at oppskriften samsvarer med felles normer og verdier. Et eksempel på dette kan være at økonomenes verdier er i overenstemmelse med noen av grunnidéene i New Public Management (Christensen, 2010).

*«... den påvirkningen vi hadde fra den nye økonomisjefen sin forrige jobb i Vadsø, dette med innføring av virksomhetsbasert økonomistyring, var en av ideene i dette, at vi fikk overført en ide gjennom det, det tror jeg.»*

*«Den fleksibiliteten eller de mulighetene som virksomhetsbasert økonomistyring ga for organiseringa av kommunen, de mulighetene så man da og det tror jeg ble retningsgivende for den senere organiseringen av kommunen.»*

Utsagnene peker mot en oppfatning om at den nye økonomisjefen kan være en som har tatt med seg tonivåidéen inn i kommunen. De peker videre på at Sør-Varanger kommune la om økonomisystemet slik at det passet inn i en tonivåorganisering etter modell fra Vadsø, før det var tatt beslutning om ny struktur. Siden nesten alle informantene nevner innføringen av virksomhetsbasert økonomistyring som veldig sentralt for valg av modell, kan det også tenkes at det har skjedd det Røvik (2007) kaller tidsmarkering i kontekstualiseringsprosessen på tidspunktet for valg av ny struktur. Dette innebærer at en idé gis en lokal fortid og det konstrueres historier om hvorfor man adopterte idéen. Historiene fortelles gjerne slik at det først ble avdekket et problem og så ble man oppmerksom på idéen. Dette kan skje for å svare på omgivelsenes forventninger til hvordan rasjonelle organisasjoner bør opptre. (Røvik, 2007). Dette kan indikere at myteperspektivet er framtrødende.

I perioden hvor det skulle velges organisasjonsmodell ble det gjennomført flere konferanser hvor prosjektgruppas medlemmer og rådmannen deltar. Disse er blant annet KS

utviklingsverksted «Ledelse i flat struktur», fylkesmannens «En storsatsning på modernisering av kommunen» og KS-konferansen «Flat og kupert». Ved flere av disse konferansene er det kommuner som legger fram gode eksempler på organisering, som Hamar kommune - *Hvordan ivareta koordinering og utvikling i flat struktur?* og Arendal kommune - *Hvordan ivareta utvikling i tonivå kommune?*<sup>27</sup> Dette kan tyde på at kommunen søker aktivt ut for hente idéer og oversettelser fra arenaer utenfor organisasjonen. Slike arenaer er ofte rettet mot bestemte sektorer eller yrkesgrupper og blir viktige arenaer for kontekstualisering og oversettelse av organisasjonsoppskrifter.

Det framgår av dokumentene at det også ble lagt opp til bred involvering på organisasjonsinterne arenaer. Rådmannen sender ut informasjonsskriv til alle ansatte med informasjon om prosessen hvor det oppfordres til involvering:

*«Innspill/tilbakemelding fra den enkelte ansatte eller grupper av ansatte skal fortrinnsvis skje gjennom virksomhetsleder, men det er selvfølgelig ingenting i veien for at innspill blir sendt direkte til tillitsvalgte, prosjektgruppas medlemmer eller direkte til meg. Poenget er at diskusjonen kommer i gang, innspill blir gitt og at disse ikke minst når fram til prosjektgruppa.»<sup>28</sup>*

Konsulenten uttrykker også i et av sine innlegg at det er ønskelig å få fram synspunkter i prosessen:

*De som ikke sier noe er enige, det som ikke sies, eksisterer ikke. En organisasjon uten motsetninger er en død organisasjon. Få fram synspunktene og breddene i dem. Enighetskultur er ingen utviklingskultur.»<sup>29</sup>*

Utdragene fra informasjonsskrivet og presentasjonen er tydelige på at det ønskes innspill og involvering fra alle ansatte i ou-prosessen. Konsulentens utsagn kan sies å være svært tydelig

---

<sup>27</sup> Program KS-konferansen Flat og kupert, 16.03.06

<sup>28</sup> Ou-prosessen, informasjonsskriv nr 1, 07.03.06:2

<sup>29</sup> PowerPoint presentasjon: Ou-prosessen i Sør-Varanger kommune, holdt for politisk og administrativ ledelse, 22.09.05:2

på at det er viktig at alle ansatte sier sin mening, men det kan stilles spørsmål om bruk av så harde ord kan virke mot sin hensikt. En av informantene sa: «... *det var mange ganger jeg følte at det ikke var høyde for at man kunne si hva man ville... man ble avvist på en måte som gjorde at man tenkte at jeg skal i alle fall ikke si noe.*» Dette utsagnet kan sies å stå i kontrast til konsulentens utsagn ovenfor, og det kan tyde på at prosessen ble oppfattet som styrt.

Selv om det kan se ut som at åpenhet og medvirkning vektlegges i valg av modell, mener noen av informantene at den uttalte åpenheten ikke var ønsket i praksis. I dokumenteter som innkallinger til prosjektgruppemøter<sup>30</sup>, referat fra ledersamlinger<sup>31</sup> og informasjonsskriv til ansatte<sup>32</sup> kan det derimot se ut som at det ble gjort et grundig utredningsarbeid, med brede prosesser rundt valg av modell. Det kommer flere enkeltinnspill fra enhetsledere om at de er positive til tonivåmodellen<sup>33</sup>, mens noen få taler for tjenesteområdemodellen.<sup>34</sup> På spørsmål om hvem som var mest aktive i prosessen henviser samtlige informanter til enkeltpersoner i prosjektgruppa; rådmannen og konsulenten. Det framkommer ikke i de tilgjengelige dokumentene at konsulenten foreslår tonivåmodellen direkte, men mange av anbefalingene inneholder elementer som kan sies å være i overensstemmelse med denne oppskriften. Disse er lederkontrakter, mål- og resultatstyring og stor vekt på autonome ledere med vide fullmakter. Så på tross av bred involvering hvor alle ble invitert inn til å si sine meninger, ser anbefalingene ut til å være noe ensidige, og de kom også fra de samme som hadde bidratt til å stille diagnosen; KS-K. Flere av informantene uttrykte:

*«Også knyttet de til seg en ekstern konsulent fra KS-K, og han var også en vesentlig pådriver for veien organisasjonsutviklinga tok med innføring av den såkalte Sør-Varangermodellen. Han formidlet jo en organisasjonsmodell som for såvidt var noe fremmed, i alle fall på det nivået jeg satt. Det med tonivåmodell og det å flytte vesentlig beslutningsmyndighet ned til enheten, og at man rapporterte direkte til*

---

<sup>30</sup> Jamfør referater fra prosjektgruppemøte 27.-28.02.2006.

<sup>31</sup> Jamfør referat fra ledersamling, 14.03.2006

<sup>32</sup> Ou- prosessen, informasjonsskriv nr 1, 07.03.2006.

<sup>33</sup> Jamfør Innspill fra deltakere på seminar Flat og kupert, 16.03.2006

<sup>34</sup> Innspill fra seksjonsleder barnehage (udatert)



*rådmannen - det opplever jeg at han var en markert skikkelse for å gjennomarbeide denne forståelsen.»*

*«Jeg husker spesielt han fra KS-K som kom inn sammen med rådmannen og kjørte prosessene, og jeg har mange ganger i etterkant av dette tenkt at det er vel det nærmeste jeg er kommet manipulasjon i praksis».*

Informantene uttrykker også med dette at de opplevde ou-prosessen som styrt av konsulenten og at valg av modell var gitt på forhånd. Noen av informantene hevdet at *«prosessen ble kjørt for ordens skyld»*. Imidlertid kan bruk av konsulent være med og understøtte kommunens legitimitetsbehov. KS-K har foretatt en innsamling og analyse av data om kommunen som er presentert i forvaltningsrapporten. Rapporten sammen med konsulentens bakgrunn, kunnskaper og erfaring kan gjennom dette bidra til å skape oppslutning om konklusjonene og utgjøre en kilde til en institusjonalisert standard (Røvik, 1992). Dette kan derfor sies å samsvare med myteperspektivet.

Det er nærliggende å anta at ou-prosessen hadde hatt stort fokus på tonivåmodellen gjennom konsulenten, seminarer, anbefalinger fra enkeltansatte og ansatte som hadde arbeidet i kommuner med tonivåorganisering. Det uttrykkes av flere informanter at enhetslederne også formidlet ønske om større ansvar og delegert myndighet. Hadde rådmannen i lys av dette flere reelle alternativer i valg av organisasjonsmodell, eller ble omgivelsens forventninger avgjørende for valget? Det kan ikke sies med sikkerhet, men det som er nokså sikkert er at beslutninger påvirkes av menneskets begrensede rasjonalitet. Dette innebærer blant annet at beslutningstakere har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet til å ha oversikt over alle alternativer og konsekvenser beslutningen vil få. Beslutningstakeren må gjøre en utvelgelse som fører til at noe får oppmerksomhet og blir fokusert mens noe blir oversett (Christensen et al., 2009). Ifølge Røvik (2007) var løsningen på offentlig sektors utfordringer på denne tiden tonivåmodellen. Han hevder at alternative idéer til flat struktur og resultatenheter i praksis ikke eksisterte fordi denne idéen var så sterkt institusjonalisert (Røvik, 2007). Følgende utsagn fra informantene peker også i denne retningen: *«Det var mange som gjorde det samme i denne perioden»* og *«Vi lurte på at - ja vi må være den siste kommunen i landet som har gått til en ren tonivåmodell»*. På bakgrunn av

disse utsagnene kan det se ut som at kommunen var eksponert for løsninger på problemet lenge før diagnosen ble stilt. Flere av informantene viser til at de hadde hørt om svært mange andre kommuner som hadde innført tonivåorganisering, og at det i seg selv var en drivkraft for Sør-Varanger kommune til å omorganisere. Det er derfor nærliggende å anta at myteperspektivet er rådende på dette tidspunktet. Samtidig kan det argumenteres at tonivåmodellens innhold svarte på de problemene og utfordringene som var identifisert, og at den i lys av dette ville være den riktige strukturen for å løse disse. Verktøyene som følger med modellen, som lederavtaler og mål- og resultatstyring, kan ha blitt vurdert som hensiktsmessige for å oppnå effektivitet og beslutninger nærmere brukerne som kommunestyret hadde ønsket i sitt vedtak.<sup>35</sup> Dette er i tråd med det instrumentelle perspektivet hvor formell organisasjonsstruktur er det viktigste verktøyet for styrt og planlagt endring.

Oppsummert kan drivkreftene for valg av løsning forklares både instrumentelt og nyinstitusjonelt, men myteperspektivet dominerer. Oversettelsesteorien understøtter det at andre kommuner og eksterne arenaer får stor innvirkning i prosessen. Både kopiering, tidsmarkering og lokal tilpasning ser ut til å ha skjedd, og dette beskrives som vesentlig i kontekstualisering av idéer.

### **5.3 Idéoverføringsfasen - Hva betyr dette for oss?**

Problemstillingens andre del retter seg mot implementeringen av Sør-Varangermodellen.

Her inngår både planlegging og gjennomføring av idéoverføringen og hvordan oversettelsen av idéen til lokale forhold skjer i organisasjonen. For å belyse dette vil vi først gå nærmere inn på reaksjoner implementeringen vekket i organisasjonen. Deretter vil vi se på vektleggingen av lederrollen, og til sist oversetting og implementering av verktøy som fulgte med modellen.

---

<sup>35</sup> Budsjett 2001 og økonomiplan 2002-2004, 12.12.2000:4

### 5.3.1 Reaksjoner – Hvordan ble Sør-Varangermodellen mottatt?

Etter kommunestyrets vedtak om innføring av Sør-Varangermodellen<sup>36</sup> starter det kommunen kaller hovedprosjektet<sup>37</sup>. Ulike typer interesser blir utfordret når organisasjonsidéer forsøkes oversatt og implementert (Røvik, 2007). Informantene uttrykte:

*«Ja, jeg kjenner jo til at det var noe motstand. Jeg tror at samtlige virksomhetsledere var motivert for dette, egentlig overraskende motivert. Man hadde noen framtreddende talspersoner for endringen. Også var det noen som forholdt seg rolig. Men jeg husker i særdeleshet at de som hadde stelt med barnehagesektoren var betenkt fordi at barnehagesektoren ble fordelt på fryktelig mange.»*

*«... var nok mye motstand i implementeringen og mange problematiserte veldig mye av det som allerede var bestemt. Man mente at den nye organiseringen ikke tilrettela for at man beholdt en enhetlig og faglig linje.»*

*«... og Utdanningsforbundet spesielt var jo like opptatt av ivaretagelse av fag og kvalitet som oss og bekymret i forhold til fragmentering».*

Informantenes utsagn peker på at selv med en bred prosess og med massive normative forventninger fra omgivelsene, møter innføringen av tonivåmodellen motstand i organisasjonen. Det uttrykkes særlig skepsis til om den nye modellen kan klare å opprettholde en faglig kvalitet, og bekymring for at modellen kan føre til fragmentering av fagområder. Røvik (2007) peker på at ansatte ofte har sin interesse og ære knyttet til organisasjonens beste, og at de utfører sine arbeidsoppgaver på en effektiv måte. Hvis en ny reformidé blir oppfattet av de ansatte som en dårlig løsning for organisasjonen kan dette utløste motstand (Røvik, 2007). Det pekes på i utsagnene at motstanden i hovedsak kommer fra skole- og barnehagesektoren og ankepunktet er selve modellen. Ifølge kommunens dokumenter hadde barnehagesektoren gitt innspill på at tjenesteområdemodellen ivaretok

---

<sup>36</sup> Melding om politisk vedtak i Sør-Varanger kommune: Valg av ny organisasjonsstruktur- tonivåmodell med lokale tilpasninger, 04.10.2006

<sup>37</sup> PowerPoint presentasjon: Veien videre - Sør-Varangermodellen 14.11.2006

faglig ledelse og koordinering på en bedre måte.<sup>38</sup> I Sør-Varangermodellen inngår det at kommunalsjefene skal ha enhetene tverrsektorielt inndelt og ikke etter fag.<sup>39</sup> Om dette sa en av informantene:

*«Det som vi kanskje fort så var hvis enhetslederne hadde utfordringer de ikke kunne løse selv som gikk på faglige ting, økonomi eller utvikling så vi at det var uheldig at vi hadde forskjellige kommunalsjefer»*

Utsagnet kan tyde på at denne inndelingen oppleves som problematisk og det pekes på utfordringer med fragmentering av fagområder, mangel på faglig ledelse og koordinering. De fleste lederne innenfor skole- og barnehageområdet har en profesjonsrettet utdanning. De har en lojalitet mot profesjonen som preges av kollegiale og etiske normer og de er selvgående på mål og midler (Røvik, 1992). Profesjoners standarder blir også gjerne institusjonalisert og er dermed svært motstandsdyktige mot endringer (Røvik, 1992). Tonivåidéen kan sies å ikke ha bestått kompatibilitetstesten som beskrives innenfor kulturperspektivet blant skole- og barnehagelederne. Det vil si at idéen ikke samsvarer med den eksisterende organisasjonskulturen og verdiene til denne gruppen, slik at det her skjer en frastøting. Som nevnt tidligere skjer ofte oversettingen av populære organisasjonsidéer på sektorspesifikke arenaer. Dette kan tenkes å ha skjedd også her og resultert i at Sør-Varangermodellen ikke samsvarte med denne sektorens oppfatning av riktig organisering. En av informantene sa:

*«... ble jo i stor grad påvirket av ytre drivkrefter. Det er ikke noe tvil om at vi var påvirket av de strømningene som var i kommunenorge på den tiden. Det ble jo presentert gjennom KS-K, vi hadde jo et ganske stramt løp i de der prosessene og fikk underbygget noe av tenkningen, vi hadde blant annet han Røvik inne en hel dag her i Kirkenes. Når vi hadde sagt at i skulle gå i gang og motkreftene begynte å komme, var det et poeng å underbygge at vi ikke var alene i verden og vi fant ikke opp kruttet på noe vis, vi fulgte jo alle trender som var nasjonalt og internasjonalt. Så sann sett*

---

<sup>38</sup> Innspill til prosessen fra seksjonsleder barnehage (udatert)

<sup>39</sup> PowerPoint presentasjon: Informasjon innføring av Sør-Varangermodellen, 08.06.2007.

*hentet vi opp mye kompetanse som foredro eller hadde diskusjoner med oss, det var jo for å vise at det her er ei utvikling som skjer i sektoren rett og slett.»*

Ut fra dette utsagnet kan det se ut som at kommunen er aktiv for å begrense motstanden mot idéen gjennom å arrangere kurs og konferanser, og at de forsøker å skape egne kontekstualiserings- og oversettelsesarenaer ved å bringe inn aktører og kompetanse til kommunen. Målet kan på bakgrunn av dette synes å være at man ønsket å styre oversettelsen og dermed gi aktørene begrenset frihet til oversettelse, noe som er i tråd med den hierarkiske oversettelseskjeden (Røvik, 2007). Dette bekreftes også av en annen informant som uttalte: *«Vadsø var jo vår store ledestjerne tenker jeg da, det ble jo vist til mange eksempler fra kommuner som hadde det her som en suksesshistorie.»* At det vises til nabokommunen og andre kommuner som hadde lyktes med implementering av tonivåorganisering, kan indikere at kommunen gikk gjennom det Røvik (2007) beskriver som en lokaliseringsprosess. Det vil si at idéen settes inn i en lokal kontekst som i dette tilfellet var Vadsø kommune og øvrige kommunale organisasjoner. Modellen blir også omdøpt og gitt et lokalt navn. Mange svært populære organisasjonsidéer er relativt diffuse og gir rom for lokale tilpasninger (Røvik, 2007). Kommunestyret vedtar å innføre en tonivåmodell med lokale tilpasninger, kalt Sør-Varangermodellen,<sup>40</sup> slik at nå brukes begrepet innføring av Sør-Varangermodellen og ikke tonivåmodellen. Røvik (2007) peker på at en nokså effektiv måte å maskere en lokal idées slektskap med store globale idéstrømmer er å gi den et lokalt språklig merke. På den andre siden uttrykte en av informantene: *«Jeg tror enhetene tok rollen sin veldig bra og det var stor motivasjon i enhetene. Det ble opplevd som en meningsfull endring»*. Dette kan tyde på at det også var oppslutning rundt ou-prosessen. Informanten uttaler at det var stor motivasjon for endringen og dermed kan det også se ut til at det fantes affektiv tilslutning til den nye modellen (Jacobsen, 2012). Det vil si at det er noen som opplever begeistring for endringen og at disse blir pådrivere for endringsprosessen.

Oppsummert kan det se ut som at reaksjonene på innføringen av Sør-Varangermodellen vekket både begeistring og motstand. Det var særlig motstand til selve modellen, men også

---

<sup>40</sup> Melding om politisk vedtak: Valg av hovedstruktur - tonivåmodellen med lokale tilpasninger, 28.09.2006

til det tverrsektorielle prinsippet. Ifølge informantene uttrykte enhetslederne derimot store forventninger til den nye lederrollen.

### 5.3.2 Lederrollen

Som del av oversettelsen og implementeringen av Sør-Varangermodellen ble det holdt felles samlinger for enhetslederne og toppledergruppa der det inviteres inn eksterne forelesere.<sup>41</sup> I følge kommunens dokumenter er temaene stort sett knyttet til arbeidsgiverområdet, mens det står lite om hva tonivåmodellen innebærer og hvordan den skal forstås.<sup>42</sup> Våre informanter uttrykte:

*«Når modellen var valgt ble det laget en skisse om hvordan går vi fram og hvilken kompetanse bygger vi på. Etter hvert så ble mange av oppgavene delt ut til lederne ... fra prosjektgruppa til enhetslederne ... det sildret liksom nedover.»*

*«Når jeg tenker på det i etterkant så ser jeg noe av implementeringen gikk direkte fra rådmannen til alle ansatte. Noe gikk formelt fra rådmann, sånn fra meg til deg, mens andre ting gikk tjenestevei»*

*«Ansvar for implementering hadde lederne og så tror jeg det var forskjellig hvordan lederne tok den oppgaven».*

Disse utsagnene peker mot at det er toppledelsen som har tatt inn idéen om tonivåorganisering og bestemmer hvilke arenaer og aktører som er relevante for oversettelse og implementering av idéen. Strukturen danner oversettelseskjeden, slik at rådmannen legger toppledelsens oversatte idé til enhetslederne og andre arenaer som vurderes som viktige. Dette kan stemme overens med en *top-down* orientering i den hierarkiske oversettelseskjeden (Røvik, 2007). Det er rådmannen som er den formelle hierarkiske topplederen og som utgjør den viktigste kraften for oversettelse og spredning av idéen ned i organisasjon (Røvik, 2007). Samtlige informanter nevner rådmannen som en av

---

<sup>41</sup> Oppsummering av arbeidsmøte vedrørende implementering av Sør-Varangermodellen, 19.09.2006

<sup>42</sup> Notat: Veien videre i Sør-Varangermodellen, 14.11.2006

de mest aktive deltakerne i idéoverføringen. Personalsjefen nevnes også som en pådriver, da spesielt når det gjelder opplæringen for enhetslederne. Informantene uttrykte:

*«Så laget vi en plan på hvilken opplæring som måtte til for å bekle den nye lederrollen. Lederne meldte på en egen kartlegging hva som skulle til og så laget vi all lederopplæring som ble kjørt i etterkant av det var i tråd med det lederne hadde meldt. Så sånn sett satset vi på å styrke kompetansen for å kunne ta en ny lederrolle.*

*«Personalsjefen fulgte denne [kompetanseplanen] som hauken».*

*«... det var jo å lære lederne som kanskje ikke hadde jobbet så mye selvstendig med det før»*

Disse utsagnene peker på at det ble gjennomført en kompetansekartlegging og videre utformet en kompetansehevingsplan for enhetslederne, og at denne ble nøye fulgt opp. Dette kan tyde på at lederrollen var prioritert. På spørsmål om det var laget en plan for implementeringen av Sør-Varangermodellen og hvem som eventuelt hadde utformet den, henviste samtlige informanter til kompetanseplanen. De viste også til at de mest aktive aktørene rundt denne var rådmannen og personalsjefen. I følge kommunens dokumenter forelå det en plan for implementeringen som var oppdelt i tre faser,<sup>43</sup> men ingen av informantene nevner denne. Imidlertid henvises det til planen i dokumenter som saksframlegg<sup>44</sup> til politisk behandling, referat<sup>45</sup> fra prosjektgruppemøte og informasjonsbrev<sup>46</sup> til alle ansatte. Idéoverføring som skal skje etter en fastsatt plan samsvarer med et instrumentelt perspektiv hvor implementering blir sett på som en installasjon der organisasjonen raskt tilpasser seg ny modell (Christensen et al., 2009). Men dersom enhetslederne ikke kjenner til at en slik plan finnes, kan konsekvensen bli at den ikke følges i praksis selv om ledelsen omtaler at den foreligger. Det kan dermed se ut som det har skjedd en frikobling som beskrevet i myteperspektivet. En av informantene uttalte:

---

<sup>43</sup> Ou-prosessen, informasjonsskriv nr 2, 22.06.2006

<sup>44</sup> Saksframlegg til politisk behandling, 11.09.2006

<sup>45</sup> Notat: Veien videre i Sør-Varangermodellen, 14.11.2006

<sup>46</sup> Ou-prosessen, informasjonsskriv nr 2, 22.06.2006

*«Det som var bra og artig, det var at de responderte på modellen. De løftet seg selv ut av sin rolle som leder av et sykehjem eller rollen som rektor, også så de på utfordringen i å være leder. Det er så utrolig mange dyktige ledere i denne kommunen bare de får lov å skinne litt.»*

*«Det var veldig tydelig at lederne ute i organisasjonen hadde lyst å bli sett mer og ha mer ansvar, reelt ansvar.»*

Sitatet peker på at enhetslederne uttrykte ønske om mer myndighet og utvidede fullmakter, og at de tok dette ansvaret. I kommunens dokumenter er det også beskrevet at enhetslederne ønsket mer reell beslutningsmyndighet gjennom utvidede fullmakter og økonomiansvar.<sup>47</sup> Dette får også stort fokus i implementeringsfasen både når det gjelder kompetanseheving<sup>48</sup> og gjennom de utvidede fullmaktene.<sup>49</sup> Dette er også en sentral del av idéen om tonivåorganisering der det er sterk tro på personlig lederansvar (Torsteinsen, 2012). Det kan tenkes at lederrollen i tonivåidéen likner på den eksisterende lederrollen og at den dermed var lettere å kopiere, det vil si gjenskape praksisen i en ny organisatorisk kontekst (Røvik, 2007). Kopieringen av idéen, opplæringen og de utvidede fullmaktene som ble gitt er elementer som kan sies å ha ført til rask tilkobling og er i tråd med forventninger til en instrumentell prosess. Enhetslederne ønsket mer oppmerksomhet og tok den nye lederrollen ifølge våre informanter. Om toppledergruppen uttalte informantene:

*«Men jeg er ikke sikker på at man oppnådde den styringsfleksibiliteten i toppledelsen. Jeg tror... man hadde jo problemer med å rekruttere kommunalsjefer og få kontinuitet blant dem. Og jeg opplever at rådmannen allikevel ble veldig sårbar.»*

*«... jeg tror at kommunalsjefene syntes at det var en kjempeutfordring»*

---

<sup>47</sup> Referat fra ledersamling, 14.03.2006

<sup>48</sup> Notat: Kompetanseheving - Ledere i Sør-Varanger kommune, 02.02.2007

<sup>49</sup> Sør-Varanger kommunes delegasjonsreglement av 2007



*«... den likte ikke jeg for jeg følte mange ganger at kommunalsjef brydde seg ikke nok om skole... jeg vil jo gjerne også ha samarbeid med de andre skolene og plutselig visste vi ikke om hverandre ... hvis vi ikke var under samme leder.»*

Disse utsagnene indikerer at toppledergruppa har problemer med å finne sin plass i den nye organisasjonen. Det kan se ut som at dette i hovedsak handler om at rollene mellom nivåene er uavklarte, og at den fleksibiliteten som skulle oppnås med tverrsektoriell inndeling ikke ble hentet ut. Det uttrykkes også at kontakten med andre enhetsledere innenfor samme fagfelt forsvinner og at den strategiske utviklingen dermed stopper opp. Den tverrsektorielle inndelingen kan være det Røvik (2007) kaller en pseudooversettelse. Det vil si at det er skapt et inntrykk fra blant annet konsulenter om at idéen er beste praksiser og er vellykkede og utprøvd, mens de i realiteten er satt sammen av flere praksiser, lite utprøvd eller bare er teorier (Røvik, 2007). For å kunne ta i bruk en idé bør det gjøres en rekontekstualisering, det vil si å forsøke og finne idéens opphav gjennom å se til liknende organisasjoner som praktiserer idéen for så å kopiere denne (Røvik, 2007). En informant sa:

*«Vi gikk for kommunalsjefer uten ansvar for fag. Det var et nytt grep i organisasjonen som ikke ble forstått og skulle det blitt forstått burde vi ha brukt tid på avlæringsfasen og tatt runder på det, men det ble det ikke.»*

Ut fra utsagnet til informantene kan det se ut som om det oppleves at prinsippet om tverrsektoriell inndeling ikke blir forstått i organisasjonen. Det kan også tyde på at det ble brukt liten tid på å oversette denne delen av Sør-Varangermodellen. Rådmannen som translatør må finne egnede arenaer og sette av tid for prat, slik at ideen kan klargjøres og modnes i organisasjonen (Røvik, 2007). Praten må også være formålsrettet slik at idéen konkretiseres og oversettes til den lokale konteksten for at den skal bli forstått og tatt i bruk (Røvik, 2007). Dette kan tyde på at rådmannen enten ikke har hatt god nok translatørkompetanse eller at andre hindringer oppsto, slik at det ikke ble brukt nok tid på oversettelsesarbeidet rundt denne delen av Sør-Varangermodellen. Informantene uttalte:

*«Vi hadde aldri én rådmann og to kommunalsjefer. Den organiseringen vi hadde på papiret, hadde vi nesten aldri i praksis. Det var kun i korte perioder at alle var på*

*plass. Det var stort sett bare rådmann og en kommunalsjef».*

*«Det var jo stort sett én som var kommunalsjef operativt fra dag en. Så det som var uhøvelig det var jo at rådmannen faktisk ikke fikk den ledergruppa som rådmannen hadde fortjent, så vi kunnet jobbet og drillet på de nye rollene».*

Ifølge informantene er det ustabilitet i toppledergruppa som følge av vakanser. Det kan ha ført til at toppledergruppa ikke fikk oversatt idéen om tverrsektoriell inndeling av enhetene og utformet sine nye roller i organisasjonen. Når en idé skal oversettes fra prat til praksis må translatøren ha tid og tilstedeværelse i prosessen (Røvik, 2007). Ustabiliteten hos kommunalsjefene kan ha ført til at rådmannen måtte prioritere sin tid til oppgaver som skulle vært utført av disse framfor oversettingsarbeidet. Denne ustabiliteten kan også ha ført til at enhetslederne ikke opplevde den fleksibiliteten og styringen som tonivåidéen inneholder (Torsteinsen, 2012). Som konsekvens av dette kan det tenkes at toppledelsen ikke hadde full oppmerksomhet på implementeringsarbeidet og at mye av dette dermed kan ha blitt overlatt til enhetslederne. Etter evalueringen av Sør-Varangermodellen ser det ut til at toppledelsen gir etter for den uttrykte misnøyen med tverrsektoriell oppfølging fra kommunalsjefene. Det blir besluttet at kommunalsjefene skal følge opp enhetene inndelt etter fag<sup>50</sup>, og dette kan sies å være løsning som er mer i overensstemmelse med normene i organisasjonen. En slik gradvis tilpasning samsvarer med kulturperspektivet, hvor en implementering tar lang tid og justeres etter interne omgivers tilpasning (Christensen et al., 2009). Når endring skjer underveis i prosessen kan det også tyde på at oversettelsen har gått fra en hierarkisk oversettelseskjede til et spiralliknende forløp (Røvik, 2007). Dette innebærer blant annet at det tverrsektorielle prinsippet løftes tilbake til ledelsen som oversetter idéen på nytt og implementerer en endret versjon i organisasjonen (Røvik, 2007).

### **5.3.3 Verktøyene i Sør-Varangermodellen**

Tonivåmodellen kjennetegnes også av en del verktøy som skal implementeres og tas i bruk i organisasjonen (Torsteinsen, 2012). Styringsdialogsløyfer<sup>51</sup> og lederavtaler<sup>52</sup> er to av verktøyene som skulle inngå i Sør-Varangermodellen og bygge opp under tonivåstrukturen. I

---

<sup>50</sup> Vedtatt organisasjonskart og funksjonsbeskrivelser for Sør-Varanger kommune 2013

<sup>51</sup> PowerPoint presentasjon av KS-K: Tonivåmodeller, hva, hvorfor og hvordan, 14.03.2006

<sup>52</sup> Lederavtaler for overgangsperioden 01.07.2007-01.07.2009

denne delen vil vi se på oversettingen og implementeringen av styringsdialogsløyfene. Lederavtalene vil omtales i under virkningsfasen.

Det ble opprettet tverrfaglige ledernetverk for å ta i bruk dialogsløyfene hvor målet var å synliggjøre lederforumet for enhetslederne som strategisk arena i modellen.<sup>53</sup> Det var KS-K som presenterte dialogsløyfene og hvordan disse skulle fungere. Informantene sa:

*«Ledernetverkene passet jo rett inn i en flat struktur. De var satt sammen på tvers av alle enhetene og fagområdene, en av årsakene var at man skulle lære av hverandre og bidra til at det ikke ble sektortenkning. Jeg deltok i et ledernetverk som hadde folk fra barnehage, omsorg og teknisk. Og for meg var det et veldig nyttig nettverk, også for å kunne diskutere hvordan legger vi lista likt i ulike felles spørsmål som arbeidsgiverspørsmål, økonomispørsmål og lederutfordringer.»*

*«det å møtes på tvers av fag og det å ha en arena for dialog er bra så sånn sett kan en se at det er nyttig... men så lenge oppdraget var så løst kjentes det meningsløst ut... men hadde man hatt et oppdrag som skulle knyttes til en eller annen «doing»... hadde det vært mer meningsfylt».*

Slik informanten beskriver ledernetverkene kan det se ut som at de mer blir oppfattet som en arena for lederstøtte og for å treffe andre ledere, enn som en del av dialogsløyfene. Det er bare én av informantene som nevner disse nettverkene som en del av styringsdialogen i kommunen. Disse utsagnene kan være et uttrykk for at ledernetverkene for noen oppleves som vanskelige å få til å fungere. Ifølge kommunens dokumenter var hensikten med dialogsløyfene å få løftet inn strategiske temaer til dialog, og innspill fra enhetslederne til rådmannen. Rådmannen skulle sende ut oppgaver og temaer som ledernetverkene skulle bearbeide, og ledernetverkene skulle løfte temaer inn til rådmannen.<sup>54</sup> På bakgrunn av det informanten sier kan det imidlertid virke som om nettverkene får få og uklare oppgaver og at det derfor blir vanskelig å forstå hensikten med verktøyet. Det kan se ut som at idéen om

---

<sup>53</sup> PowerPoint presentasjon av KS-K: Tonivåmodeller, hva, hvorfor og hvordan, 14.03.2006

<sup>54</sup> PowerPoint presentasjon av KS-K: Tonivåmodeller, hva, hvorfor og hvordan, 14.03.2006

dialogsløyfene er blitt omformet gjennom addering og fratrekking. Dette innebærer at elementer legges til og trekkes fra når idéen skal overføres til konteksten (Røvik, 2007). Ledernetverkene får oppdrag fra rådmannen, men det er lagt til elementer som arena for lederstøtte og det er dette de i hovedsak brukes til. Elementet om at dette skulle være et styringsverktøy for dialog, slik idéen er presentert av konsulenten, synes å være trukket fra. Siden informantene i liten grad nevner nettverkene som et styringsverktøy for dialog og gir uttrykk for vanskeligheter med å få nettverkene til å fungere, kan det virke som om omformingen har vært uintendert slik Røvik (2007) beskriver det. Det vil si at det i oversettelsen har vært trukket fra og lagt til elementer uten at dette nødvendigvis har vært planlagt (Røvik, 2007).

Det var konsulenten som introduserte verktøyene, men han hadde avsluttet sitt oppdrag når implementeringsprosessen ble igangsatt.<sup>55</sup> Jacobsen (2012) peker på at det er vanlig at de som initierer en endring ikke er de samme som står for iverksettelse, jamfør også Røvik (2007) som sier at ledere ofte ikke er involverte i selve implementeringsprosessene etter at en endring er vedtatt. Arenaene der man snakker om idéene kan være fysisk og formelt adskilt fra arenaer for praksis. Toppledelsen kan også ha vedtatt å ta i bruk verktøyene og anta at det automatisk fører til at idéen ble implementert og materialisert uten selv å engasjere seg i denne prosessen (Røvik, 2007). Verktøyene framstår i lys av dette som en moderne idé som er tatt inn som et element i innføring av flat struktur, men hvor det organisatoriske forsvarsverket og treghetsfaktorer fører til at de sjelden tas i bruk (Røvik, 2007). I dette ligger elementer fra både institusjonelt og nyinstitusjonelt perspektiv på endring. Videre kan det tenkes at verktøyene ikke i tilstrekkelig grad er oversatt til konteksten i kommuneorganisasjonen. Det påpekes hos Røvik (2007) at det må tas hensyn til lokale forhold i organisasjonen ved oversettelse. Verktøyene er forsøkt tatt i bruk, men det kan se ut som at de ikke lenger er aktive verktøy i organisasjonen. Årsaken til dette kan være at idéen er frastøtt, man har ikke fått den til å passe inn i praksisfeltet eller med kommunens normer og verdier, og har derfor lagt den bort.

---

<sup>55</sup> PowerPoint presentasjon av KS-K: Tonivåmodeller, hva, hvorfor og hvordan, 14.03.2006

#### 5.4 Virkninger - Har Sør-Varangermodellen satt spor i organisasjonen?

I denne siste delen av analysen vil vi undersøke resultatet av idéoverføringen gjennom å se etter virkninger eller spor av Sør-Varangermodellen i organisasjonen. Enhetslederrollen, den tverrsektorielle oppfølgingen fra kommunalsjefene og bruk av verktøy fra tonivåmodellen er områder vi vil gå inn på i virkningsfasen, da disse også har vært omtalt tidligere i analysen. Det ble gjennomført en evaluering i 2012 der erfaringene med Sør-Varangermodellen ble analysert. Hensikten med evalueringen var å identifisere forbedringspotensial og å se på muligheter for å kunne videreutvikle organisasjonen.<sup>56</sup> Vi vil anvende vår empiri og resultater av evalueringen for å belyse virkningene implementeringen av tonivåmodellen har hatt i Sør-Varanger kommune.

Et av de sentrale elementene i Sør-Varangermodellen var enhetslederrollen. Enhetslederne skulle dyktiggjøres og delegeres utvidede fullmakter.<sup>57</sup> Om dette sa informantene:

*«Vi skulle ha en mer selvstendig lederrolle, vi skulle flytte makt nærmere brukerne, slik har det fram til i dag fungert helt etter intensjonene. For det gjennomførte vi - vi delegerte ut, det eneste vi ikke delegerte innenfor arbeidsgivermyndighet som var det store nye da, var oppsigelse og suspensjon og det satt igjen hos rådmannen selv».*

*«Lederne er blitt dyktigere, de tør å stå fram og tør å ta egne avgjørelser. Det mener jeg at denne prosessen har bidratt til. Og veldig mange er blitt mye dyktigere mot sine medarbeidere».*

Disse utsagnene kan tyde på at styring av enhetslederrollen og utvidede fullmakter har vært et vellykket grep. Gjennom dette kan beslutninger treffes nærmere brukerne som var et av målene til kommunestyret,<sup>58</sup> og som også samsvarer med tonivåidéens intensjoner (Torsteinsen, 2012). Det kommer også fram i evalueringsdokumentet at lederrollen er styrket, og det vurderes at dette er et grep organisasjonen har lyktes med.<sup>59</sup> Ledelsens

---

<sup>56</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varangermodellen, 30.01.2012

<sup>57</sup> Sør-Varanger kommunes delegasjonsreglement av 2007

<sup>58</sup> Budsjett 2001 og økonomiplan 2002-2004, 12.12.2000

<sup>59</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varanger modellen 30.01.2012

betydning i tonivåidéen synes dermed å ha satt spor i organisasjonen.

Om toppledergruppa uttrykte en av informantene: *«Vi lyktes ikke med det grepet i forhold til toppledelsen, vi klarte ikke å få ordentlig sving på den kommunalsjefrollen så det ble fort sånn at det ble tre nivå»*. En annen informant sa *«Det var vanskelig å avklare noe hos de, de måtte avklare opp, det skjedde nok relativt fort at vi hadde tre ledernivå»*. På bakgrunn av utsagnene kan det se ut som at tonivåstrukturen virker å være utfordrende for organisasjonen, og at det blir vanskelig å opprettholde to beslutningsnivåer. Etter evalueringen gjøres det endringer når det gjelder kommunalsjefsnivået.<sup>60</sup> En av informantene uttrykte det slik om denne endringen: *«Må jo forutsette at det var applaus. Fordi det har vært mast så mye om at vi måtte ha kommunalsjefer som kunne faget og det fikk vi nå.»* Utsagnet peker mot at det har vært et uttrykt ønske i organisasjonen om inndeling etter fag. Dette har toppledelsen gjort noe med og man går bort fra den tverrsektorielle inndelingen og reduserer antall enheter. Torsteinsen (2012) viser til at norske resultatenhetskommuner er i ferd med å forlate prinsippet om tverrsektoriell inndeling og går over til oppfølging fra kommunalsjefene etter sektor. Dermed blir de to beslutningsnivåene i realiteten ofte til 2,5-nivå, og Torsteinsen hevder videre at det derfor bare er et tidsspørsmål før kommunalsjefleddet framstår som et tredje ledernivå (Torsteinsen, 2012). Ut fra informantenes utsagn kan det se ut som at nettopp dette er i ferd med å skje også i Sør-Varanger kommune.

Det skulle tas i bruk lederavtaler som verktøy i Sør-Varangermodellen. I de dokumentene som har vært tilgjengelige ser det ikke ut som det har vært utarbeidet nye lederavtaler etter 2009, og informantene omtaler heller ikke disse. Normene og kulturen i organisasjonen kan ha ført til at idéen om lederavtaler ble opplevd som noe fremmed og vanskelig å tilpasse til praksis, og at enhetslederne og toppledelsen derfor hadde problemer med å se avtalen som et hensiktsmessig verktøy. Dermed kan det tenkes at lederavtalene ikke har klart å trenge gjennom det organisatoriske forsvarsverket slik at de er blitt lagt bort (Røvik, 2007). Analysen har vist at det også kan tenkes at oppmerksomheten til toppledergruppa har vært svekket, og en konsekvens av det kan være at effektene av lederavtalene som

---

<sup>60</sup> Vedtatt organisasjonskart og funksjonsbeskrivelser for Sør-Varanger kommune 2013

styringsverktøy ikke er hentet ut.

De tverrfaglige ledernetverkene som var et verktøy for styringsdialog blir i evalueringen omtalt som et vellykket grep.<sup>61</sup> En av informantene sa: «*de tverrfaglige ledernetverkene står oppført i funksjonsbeskrivelsen som frivillige, og jeg er ikke kjent med at det finnes noen ledernetverk som er oppe og går per i dag*». Informanten sier dermed at selv om det er vurdert som et vellykket grep er dette noe som ikke brukes aktivt i organisasjonen. Det kan se ut som om toppledelsen ikke lenger har behov for disse eller at idéen er forlatt, da de har gjort dette til noe lederne kan delta på frivillig. En annen informant uttalte:

*«De samme tingene er aktuelle som vi definerte i 2007, det gjelder fokus på fag, økonomi, personal, administrasjon. Det gjelder enda, eller det må gjelde enda. Det er det som er mine fullmakter som enhetsleder. De knaggene jeg har hengt hele jobben på. Man tar jo ikke fram delegasjonsreglementet eller økonomireglementet i hverdagen men man er bevisst på hvilke områder man skal levere på som leder. Det er det samme i 2007, 2009 og etter 2012. Men fraværet av evaluering, eller ledersamtaler, gjør at man er mer overlatt til seg selv nå».*

*«Vi har brukt veldig lang tid på å få en felles forståelse for hva Sør-Varangermodellen er, hva er oppgaven, hvordan løser vi dette best mulig, hvor vi nå er litt tilbake, etter min mening er mye mere privat praksis enn det var før.»*

Dette utsagnet kan tyde på at selv om det er delegert ut vide fullmakter til enhetslederne, så er dialogen rundt innholdet i fullmaktene kanskje ikke tilstede. Lederavtalene som skulle justere forholdet mellom rådmannen og den enkelte leder ser ut til å ikke være i bruk. Lederne blir dermed overlatt mer til seg selv. Utsagnene peker også mot at når verktøyene som ligger til grunn for mye av styringen og dialogen i tonivåmodellen ikke tas i bruk, kan det utvikles «private» praksiser framfor styring. Kommunestyrets intensjoner ved omorganiseringen var økt effektivitet og bedre økonomisk styring. Imidlertid kan se ut som at strukturen i stedet kan ha ført til mer fragmentering av fagområdene.

---

<sup>61</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varanger modellen 30.01.2012

Verktøyene som skulle følge med modellen, men som tilsynelatende ikke er i bruk, ser heller ikke ut til å ha vært drøftet i evalueringen.<sup>62</sup> De etterlyses ikke og det sies ikke noe om status for verktøyene etter innføring av modellen. Spørsmålet er om dette ikke evalueres fordi disse verktøyene anses å være implementert. At verktøyene ikke er i bruk kan bety at det har skjedd en frikobling mellom prat og praksis. Dette indikerer at disse verktøyene har vært symboler slik myteperspektivet beskriver. Det er også mulig at verktøyene ikke omtales fordi det har skjedd en frastøting slik kulturperspektivet beskriver.

Informantene opplyser at Sør-Varanger kommune per i dag har byttet ut store deler av toppledelsen, og at dette har ført til endringer i organisasjonen. En av informantene sa: *«Det er jo bare å se i dag ... vi har en kontorsjef, en personalsjef og søker nå etter en kommunalsjef ... når du er på dette nivået er det vanskelig å få tak i hvem som har hvilken rolle og hvem som bestemmer hva»*. Utsagnet kan tyde på at det oppleves å være uavklarte roller i organisasjonen. I de dokumentene vi har hatt tilgang til kan vi ikke se at det har vært en stilling benevnt som kontorsjef i Sør-Varangermodellen. Utsagnet kan dermed tyde på at det er innført en annen struktur med andre roller i dagens organisasjon.

Evalueringen peker også på at det var utfordringer med spennet mellom lederrollene enhetsleder og kommunalsjef, ansvarsfordelingen og kommunikasjonen mellom nivåene.<sup>63</sup> Overgang fra to til tre nivå skjer gradvis og begrepene tonivå og flat struktur kan være med å «tåkelegge» disse endringene (Torsteinsen, 2012), og dermed kan det føre til uklarheter i organiseringen. Noen av informantene sa:

*«... jeg synes det var mye arbeid som ble gjort som det ikke ble noe resultat av. Vi hadde utrolig mange møter på møter og brukte utrolig mye tid på det. Og per dags dato så føler jeg at - er alt det vi har jobbet med borte? Nå har vi plutselig nye politikere, ny rådmann, og jeg vet ikke om jeg kan si det men jeg føler liksom nå at vi er tilbake i en trenivå kommune. Alle de fine prosessene vi var med på er borte.»*

---

<sup>62</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varangermodellen 30.01.2012

<sup>63</sup> Rapport: Evaluering av Sør-Varangermodellen, 30.01.2012



*«... fordi man kanskje veldig fort glemmer hvorfor man har omorganisert, hva var resultatet, hvorfor gjorde vi det her, hvorfor ser vi slik ut. Vi må repetere og reorientere. Jeg har vært heldig og vært med og burde ha husket mer, men det kan være vanskelig for de nye lederne som kommer inn og skal utøve ledelse i Sør-Varanger kommune».*

*«... jeg er redd for at vi glir tilbake hvis ikke man stopper opp nå. Og det har jeg forstått når vi har møttes i lederforum også at det er flere enn meg som reagerer og at vi håper at tida vil roe ned og vi må faktisk sette oss ned litt mer åpent igjen.»*

På bakgrunn av disse utsagnene kan det se ut som om organisasjonen nå er inne i en periode med organisatorisk glemsel slik Brunsson beskriver det (1990). Organisasjoner bytter ut personell og ledelse, og de bruker forskjellige konsulenter til å bistå i innledningen til reformene. Dette fører til at organisasjonen kan glemme hvilke reformer de har gjennomgått og utfallet av disse. Kommunens evaluering var ikke knyttet til forvaltningsrapportens påpekte problemer eller til kommunestyrets mandat, men preges mer av å være en statusgjennomgang som utgangspunkt for videreutvikling av organisasjonen.

Organisasjonsendringer kan løse et problem, men de kan også skape nye problemer eller gi andre problemer fokus. Reformen kan også skape høye forventninger, så høye forventninger at de er umulige å løse. Dette kan føre til at det innføres en ny reform som skal løse akkurat de samme eller liknede problemer som den forrige (Brunsson, 1990).

## 6 Avslutning

Vi har studert organisasjonsutviklingsprosessen i Sør-Varanger kommune fra oppstart tidlig på 2000-tallet og fram til i dag. Gjennom dette ønsket vi å øke vår kunnskap om hva som skal til for å lykkes med endringer i offentlige organisasjoner. Vårt hovedfokus har vært organisasjoners motivasjon for omorganisering, og hvordan endringer bør implementeres for at de skal få virkning i organisasjonen. Problemstillingen lød:

*Hva var drivkreftene for omorganiseringen i Sør-Varanger kommune, og hvilken betydning hadde idéoverføringen for resultatet?*

Problemstillingen er todelt og belyser prosessens *drivkrefter* gjennom å undersøke diagnose- og løsningsfasen, og *idéoverføring* gjennom å undersøke idéoverføringsfasen og virkninger av implementeringen.

De teoretiske perspektivene representerer ulike forklaringsmodeller på ou-prosessen som kommunen har vært igjennom. Alle tre perspektivene, både det instrumentelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle, har gjort seg gjeldende når drivkreftene skulle identifiseres. Men gjennomgående ser det ut for at det er kombinasjonen av instrumentelle og nyinstitusjonelle drivkrefter som dominerer. Det nyinstitusjonelle perspektivet forklarer hvordan tonivåorganisering nærmest framstod som et krav fra omgivelsene og at det var forventet at kommunen implementerte dette. Samtidig eksisterte det en sterk tro fra både politisk og administrativ ledelse på at organisasjonsstruktur i seg selv var det riktige verktøyet for å bøte på kommunens problemer. Ut fra vår analyse synes også selve strukturendringen å være implementert og raskt tilkoblet uten større hindringer, på tross av at rollene i toppledelsen kunne oppfattes som noe uklare. Dermed suppleres forståelsen av prosessen med det instrumentelle perspektivet.

Når det kommer til verktøyene som fulgte med modellen, finner vi imidlertid indikasjoner på at det kan ha oppstått frastøting og frikobling. Det er vanskelig å peke på direkte årsaker til at dette skjer, men det kan stilles spørsmål ved om «gjennomtrekken» i toppledelsen kan ha ført til kapasitetsproblemer, og at ledelsens oppmerksomhet i idéoverføringsfasen som følge av dette kan ha blitt redusert. Og hvordan har det i så fall virket inn på implementeringen og virkningene av Sør-Varangermodellen? I henhold til Røvik (2007) er det ikke uvanlig at ledelsens oppmerksomhet reduseres på tidspunktet for implementering, og at de har tro på

at det å vedta implementering innebærer at implementering faktisk skjer. I diagnose- og løsningsfasen synes det derimot som om ledelsen i høy grad har vært involvert og engasjert. Her ser vi at det instrumentelle og det nyinstitusjonelle perspektivet supplerer hverandre og at pragmatisk institusjonalisme aktualiseres som forklaringsmodell. Og det er også med bakgrunn i denne at selve oversettelsen av idéen må forstås.

Drivkreftene organisasjonen er påvirket av kan også sies å få betydning for idéoverføringen. Det kommuniseres en instrumentell implementeringstanke, men i praksis ser det ut til å oppstå en frikobling ved at verktøy som følger med modellen ikke tas i bruk. Oversetting av idéen er tilsynelatende lite vektlagt i ou-prosessen. Det kan være et uttrykk for at betydningen av translatørkompetanse er lite kjent og at organisasjonen dermed vanskelig kunne tatt høyde for dette. Opplæringen av enhetslederne var konsentrert om kompetanse for å fylle den nye lederrollen, og ikke spesifikt kompetanse rettet mot oversetting og idéoverføring. Begrepet translatørkompetanse kan være utfordrende for kommunen å konkretisere, og å avgjøre nøyaktig hva slags kompetanse som inngår for oversetting av tonivåidéen. Røvik omtaler translatørkompetanse som «*oversett og vanskjøttet*» (Røvik, 2007:322) og et tema som er lite fokusert i både teori og praksis. Dette kan være en av årsakene til at det også er vanskelig å peke på konkrete virkninger, i tillegg til at målsetningene var til dels vage og symbolpregede og derfor lite målbare.

Evalueringen av Sør-Varangermodellen bærer preg av å være en statusgjennomgang for modellen på evalueringstidspunktet. Vår analyse viser at de opprinnelige målsetningene som kommunestyret vedtok ikke framkom som del av evalueringsgrunnlaget. Vi fant heller ikke at de problemene som forvaltningsrapporten pekte på lå til grunn for evalueringen. Dermed er det vanskelig å si noe konkret om resultatet eller virkningene av at modellen ble innført.

Undersøkelsen kan gi bedre kunnskap om og forståelse for endringsprosesser i en kommuneorganisasjon, ved å bidra til økt bevissthet om mekanismer som påvirker fasene i prosessen. Den synliggjør også at kompetanse om oversettelse og idéoverføring er vesentlig for implementeringen. Det kreves gode kunnskaper om selve idéen og om oversetting på alle beslutningsnivåene. Aberbach og Christensen (2014) peker på at fasene i en reformprosess er sårbare og at det kan oppstå problemer og hindringer underveis som får innvirkning på resultatet. Dette kan føre til at reformers intensjoner ikke alltid oppnås. Vektlegging av

translatørkompetanse kan bidra til at organisasjonen står bedre rustet til å håndtere hindringer og gi høyere måloppnåelse i endringsprosesser.

Det vil ikke være mulig å generalisere basert på denne undersøkelsen, men vi mener at undersøkelsen bekrefter eksisterende teorier som hevder at fokus på selve implementeringen av endringer er for lite vektlagt og avgjørende for å lykkes. Vi har ikke vektlagt ledelsens oppmerksomhet i implementering av endringer spesielt, men avdekket gjennom undersøkelsen at dette med stor sannsynlighet har hatt betydning for utfallet av ou-prosessen i Sør-Varanger kommune. Vi tenker at dette kunne vært et interessant tema for videre undersøkelser. Det kunne også vært nyttig å se videre på translatørkompetanse og hvordan dette kan få økt betydning og fokus i endringsprosesser i offentlig sektor.

## Litteraturliste

- ABERBACH, J. D. & CHRISTENSEN, T. 2014. Why Reforms So Often Disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44, 3-16.
- BRUNSSON, N. 1990. Reformers som rutin. I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. 1990. Kan organisationsformer väljas? I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- BRUNSSON, N. & WINBERG, H. 1990. Att genomföra reformer. I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- BUSCH, T. 2013. *Akademisk skrivning for bachelor- og masterstudenter*, Bergen, Fagbokforlaget.
- CHRISTENSEN, T. 2010. *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RONESS, P. G. & RØVIK, K. A. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo, Universitetsforlaget.
- CZARNIAWSKA, B. & JOERGES, B. 1996. *Travels of ideas. I: CZARNIAWSKA, B. & SEVON, G. (red) Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- JACOBSEN, D. I. 1997. *Administrasjonens makt : om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JACOBSEN, D. I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- JACOBSEN, D. I. 2012. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JUSTESEN, L. & MIK-MEYER, N. 2010. *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*, København, Hans Reitzel.
- KUIPERS, B. S., HIGGS, M., KICKERT, W., TUMMERS, L., GRANDIA, J. & VAN DER VOET, J. 2014. THE MANAGEMENT OF CHANGE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: A LITERATURE REVIEW. *Public Administration*, 92, 1-20.
- KVALE, S., BRINKMANN, S., ANDERSEN, T. M. & RYGGE, J. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340.
- NERSKOGEN, E. 2013. Helseforetakenes tilpasning til politiske reformer: omkostninger og gevinster ved formålsrasjonelle endringer. *Nordiske organisasjonsstudier*, 15, 25-54.
- RØVIK, K. A. 1992. Om å diagnostisere politiske organisasjoner. I: RØVIK, K. A. (ed.) *Den "syke" stat : myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- RØVIK, K. A. 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- RØVIK, K. A. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo, Universitetsforlaget.
- THAGAARD, T. 2009. *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*, Bergen, Fagbokforlaget.
- TORSTEINSEN, H. 2012. *Resultatkommunen. Reforme og resultater*, Oslo, Universitetsforlaget.

## Andre dokumenter

- SØR-VARANGER KOMMUNE (2000), Melding om politisk vedtak 12.12.00: *Budsjett og økonomiplan 2002-2004*.
- SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Melding om politisk vedtak 31.01.2006, *Ou-prosessen 2006 - Forslag til mandat til fase 1*.
- SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Melding om politisk vedtak 28.09.2006, *Valg av hovedstruktur - tonivåmodellen med lokale tilpasninger*.
- SØR-VARANGER KOMMUNE (2012), Melding om politisk vedtak 21.03.2012, *Evaluering av Sør-Varangermodellen 2012*.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Referat fra styrings- og prosjektgruppemøte*, 12.01.2006.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Referat fra prosjektgruppemøte*, 27-28.02.2006

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Informasjonsskriv nr.1*, 07.03.06.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Referat fra ledersamling*, 14.03.06.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Referat fra prosjektgruppemøte*, 28.03.2006.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Referat fra referansegruppemøte*, 14.06.2006.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Informasjonsskriv nr. 2*, 22.06.2006.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Ou-prosessen: *Oppsummering arbeidsmøte 19.09.2006 med Jan Alm Knudsen*, 27.09.2006.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Notat: *Fagmodellen*, seksjonsleder barnehage, udatert

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Notat: *Stab/støtte/fellestjenester i Sør-Varangermodellen*, 21.03.06.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), Notat: *Veien videre Sør-Varangermodellen*, 14.11.06.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2007), Notat: *Kompetanseheving – Ledere i Sør-Varanger kommune*, 02.02.2007

SØR-VARANGER KOMMUNE (2005), Innkalling: *Oppstartsamling 22.-23.09.2005 - Utforming av fremtidens Sør-Varanger kommune*, 22.06.2005.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2005), Rapport: *Kriterier brukt i tilknytning til vurdering av forvaltningspraksisen i Sør-Varanger kommune*, KS-K, Jan Alm Knudsen, 30.10.2005

KS-HEDMARK OG KS-OPPLAND (2006), Konferanseprogram: *Flat og kupert*, 16.03.06

SØR-VARANGER KOMMUNE (2007), *Lederavtaler 01.01.2007-01.01.2009*

SØR-VARANGER KOMMUNE (2007), *Delegasjonsreglement av 2007*

SØR-VARANGER KOMMUNE (2007), *Organisasjonskart*, mars 2007

SØR-VARANGER KOMMUNE (2012), Rapport: *Evaluering av Sør-Varangermodellen* 30.01.2012

SØR-VARANGER KOMMUNE (2013): *Vedtatt organisasjonskart og funksjonsbeskrivelser for Sør-Varanger kommune 2013*

SØR-VARANGER KOMMUNE (2016), *Årsrapport 2015*.

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), PowerPoint presentasjon KS-K, Jan Alm Knudsen: *2 nivå modeller- Hva, hvorfor og hvordan*. 14.03.2006

SØR-VARANGER KOMMUNE (2005), PowerPoint presentasjon KS-K, Jan Alm Knudsen: *Rådmannens ledergruppe som strategisk ledelse*, 14.06.2005

SØR-VARANGER KOMMUNE (2005), PowerPoint presentasjon KS-K, Jan Alm Knudsen: *Ou-prosessen Sør-Varanger kommune, politisk og administrativ ledelse 22. og 23.09.2005*

SØR-VARANGER KOMMUNE (2005), PowerPoint presentasjon KS-K, Jan Alm Knudsen: *Rapport praksiskriteriene Sør-Varanger kommune*, 03-04.11.2005

SØR-VARANGER KOMMUNE (2006), PowerPoint presentasjon rådmann Bente Larssen: *Veien videre – Sør-Varangermodellen*, 14.11.2006

SØR-VARANGER KOMMUNE (2007), PowerPoint presentasjon rådmann Bente Larssen: *Informasjon - Innføringen av Sør-Varangermodellen*, 08.06.2007

#### Nettlenke

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>, 03.05.2016

## Vedlegg A - Intervjuguide

### 1) Bakgrunn for intervjuet

Masteroppgave, hva informasjonen skal brukes til, lydopptak, om lagring og sletting av lydfil og det som transkriberes, konfidensialitet, frivillig å delta, samtykke, intervjuet kan stoppes dersom det ønskes, evt spørsmål.

### 2) Info om informanten

Navn, stilling, hvilken rolle har du hatt i omorganiseringen og i hvilken periode?

### 3) Bakgrunn for beslutningen/målsetning

Kan du huske når denne omorganiseringsideen første gang ble lansert, evt første gang du hørte om den? Av hvem? Hvor?

Hvilke utfordringer sto kommunen overfor før beslutningen om omorganisering ble tatt slik du ser det? Hvordan ble utfordringene oppdaget og av hvem?

Hvorfor tror du omorganiseringen ble satt i gang?

Husker du om det var bred enighet om utfordringene eller hersket det flere forståelser av disse utfordringene?

Ble det gjort noen kartlegginger (utredning av utfordringene) som du kjenner til?

Det framgår av dokumentene at en av målsetningene var mer effektive tjenester, kan du si litt mer om dette? Ble andre målsetninger diskutert? Hvem bestemte valg av målsetninger? Var det enighet om målene?

### 4) Aktører og drivkrefter i prosessen

Hvilke aktører var aktive i omorganiseringsprosessen? Ble organisasjonen på virket av indre eller ytre drivkrefter? Hva tenker du organisasjonen ble på virket av? Hvor befant drivkreftene seg (indre/ytre)?

Hvem var mest aktiv i omorganiseringsprosessen slik du ser det?

Var politisk nivå aktive i omorganiseringsprosessen? Hvem?

Var administrativt nivå aktiv i prosessen? Hvem?

Var tillitsvalgte aktive? Var tjenesteledere aktive? Andre?

Kjente du til at andre kommuner hadde omorganisert til tonivåmodell?

Kjente du til om det var noen nasjonale eller regionale føringer for omorganiseringen? Hvilke?

Hva tror du var årsaken til at tonivåmodellen ble valgt?

(Var omorganiseringsprosessen koblet til andre strukturelle endringer?)

### 5) Implementeringen

(Stikkord: instrumentelt perspektiv; plan som følges, institusjonelt perspektiv; kultur/motstand, nyinstitusjonelt perspektiv; mote/frikobling/frastøting)

Kjenner du til om det ble laget en plan for implementeringen?

Hvem utformet denne? Var den skriftlig?

Hvem fikk ansvaret for at implementeringen gikk som planlagt?

Det framkommer av dokumenter vi har lest at det ble satt ned arbeidsgrupper bestående av virksomhetsledere som skulle arbeide med implementeringen? Kjenner du til dette? Deltok du i noen? Hvilke oppgaver hadde evt disse? Kjenner du til resultatet av arbeidet i gruppene?

Kjenner du til om det var noen utfordringer (motstand) i implementeringsprosessen? Hva besto utfordringene i?

Kjenner du til om denne omorganiseringsideen endret seg underveis, og evt hvorfor? Hvilke reaksjoner oppfatter du at implementeringen utløste i organisasjonen? Var det samsvar mellom dine forventninger til valgt modell og resultatet?

#### 6) Sør-Varangermodellen og nettverk.

Sør-Varangermodellen innebar blant annet tverrsektoriell oppfølging fra rådmannsnivå, tverrsektorielle ledernetttverk og fagnettverk.

Hva tenker du var bakgrunnen og målsetningen for denne organiseringen?

Hva var hensikten? Hvordan opplevde du at det fungerte?

Var det noen utfordringer knyttet til dette? Hva var bra?

#### 7) Evalueringen

I 2012 ble det gjennomført en evaluering av omorganiseringen hvor resultatet ble en halvering av antall virksomheter, og den tverrsektorielle oppfølging fra rådmannsnivået ble avviklet. Kjenner du til hvorfor det ble slik?

Kjenner du til hvilken prosess som var knyttet til implementeringen av den justerte modellen?

Hvilke reaksjoner oppfatter du at implementeringen utløste i organisasjonen?

Slik du ser det i dag, var det noe som burde vært gjort annerledes?

#### 8) Mulige effekter/resultat

Vet du om omorganiseringen har fungert etter intensjonen – evt hvorfor ikke?

Hva var status for de tverrfaglige ledernetttverkene og fagnettverkene etter evalueringen og i dag?

Er det samsvar mellom målsetningene og din opplevelse av organisasjonen i dag?

#### 9) Avslutning

Var det noen spørsmål du hadde forventet å få som du ikke fikk? Er det noe du har lyst å tilføye? Er det andre du mener vi bør snakke med for å få mer informasjon om omorganiseringsprosessen? Hvordan opplevde du intervjuet?

Takk for at du ville delta.



## *Vedlegg B – Informasjonsskriv*

### **Forespørsel om intervju i forbindelse med vår masteroppgave**

Vi er mastergradsstudenter ved Universitetet i Tromsø og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven i offentlig ledelse. Temaet for oppgaven er implementering av endringer i offentlige organisasjoner.

Vi har valgt å ta for oss omorganiseringsprosessen i Sør-Varanger kommune hvor organisasjonen gikk fra sektormodell til tonivåmodell. Konkret ønsker vi å undersøke hvilke drivkrefter og begrunnelser som var bakgrunnen for beslutningen om å innføre tonivåorganisering, herunder også hvilke intensjoner man hadde og hvilke mål man ønsket å oppnå. Videre vil vi undersøke selve implementeringsfasen og hvordan denne var planlagt og fulgt opp. Vi vil også søke å identifisere hvordan dette kommer til uttrykk i organisasjonen.

For å belyse dette ønsker vi å intervju sentrale aktører i omorganiseringsprosessen fra perioden 2005-2015.

Vi vil bruke opptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent én time, og vi blir sammen enige om tid og sted. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig. Lydopptakene vil bli slettet senest 15.mai 2016.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet ordner vi den vedlagte samtykkeerklæringen når vi møtes til intervju.

Hvis det er noe du lurer på kan du ta kontakt på telefon eller e-post.

Vår veileder er Stine Didriksen, rådgiver ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Anita Kurthi  
Villaveien 6, 9910 Bjørnevatn  
E-post: [aku@svk.no](mailto:aku@svk.no)  
Mob: 917 57 214

Randi Kubban  
Myrullsvingen 18, 9912 Hesseng  
E-post: [rku@svk.no](mailto:rku@svk.no)  
Mob: 454 17 042

**Samtykkeerklæring:**

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur:

Telefonnr:



