

NORGES HANDELSHØYSKOLE
Bergen, høsten 2005

Utredning i fordypningsområde: Strategi, organisasjon og ledelse
Veileder: Bjarne Espedal

BERGEN KOMMUNE 2004

En analyse av bortfallet av bydelsadministrasjonene
i lys av to endringsstrategier.

av

Lillian Susanne Hall

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Denne utredningen tar for seg omorganiseringen av Bergen Kommune i 2004 da bydelsadministrasjonene falt bort, og 111 personer ble omplassert.

Utgangspunktet for teorien er to svært ulike endringsstrategier; strategi E (Economic), og strategi O (Organizational). E er en typisk "top-down"-strategi med fokus på økonomiske mål, og den "hardere" delen av organisasjonen. Strategi O, derimot, fremhever viktigheten av menneskene i organisasjonen, og deres holdninger og kompetanseutvikling.

Jeg har intervjuet tre personer som tidligere arbeidet i ulike bydelsadministrasjoner, samt OU-sjefen i kommunen. Jeg har foretatt dybdeintervjuer, og empiridelen handler om hva de sa under intervjuene. Til slutt har jeg analysert gjennomføringen av omorganiseringen. Jeg har sett på forskjeller og likheter mellom empiri og teori, og konkludert der det har vært mulig.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse	3
Forord	4
1.0 Innledning	5
2.0 Bakgrunn for omorganiseringen i Bergen Kommune.	6
3.0 Teori	8
3.1 Endring og endringsledelse	8
3.2 To strategier	8
3.3 Mål	10
3.4 Ledelse	12
3.5 Innhold	14
3.6 Planlegging	16
3.7 Motivasjon	17
3.8 Konsulenter	18
3.9 Kombinasjon av E og O	19
3.10 Når egner strategi E og strategi O seg best?	21
4.0 Lengre beskrivelse av omorganiseringen.	24
5.0 Empiri	27
5.1 Metode	27
5.1.1 Det kvalitative intervjuet	27
5.1.2 Utvalg	28
5.2 Intervjuobjektene stillinger før og nå	29
5.3 Mål	35
5.4 Planlegging og gjennomføring av omorganiseringen	41
5.5 Ledelsen	57
5.6 Motivasjon og reaksjoner blant de ansatte	63
5.7 Innhold	68
6.0 Analyse	71
6.1 Mål	71
6.2 Ledelsen	72
6.3 Innhold	74
6.4 Planlegging	75
6.5 Motivasjon	76
6.6 Kombinasjon av E og O	77
6.7 Hva egner seg best av strategi E og strategi O i dette tilfellet?	78
6.8 Hvordan kunne resultatet ha blitt bedre?	81
7.0 Avslutning	83
Litteraturliste	84

Forord

Jeg har lenge vært generelt interessert i endringsproblematikk, og tok derfor faget Endringsledelse på 3.avdeling i siviløkonomstudiet. Der arbeidet jeg med en oppgave om Bergen Kommune, og jeg ønsket å fordype meg i omorganiseringen som ble gjennomført da bydelsadministrasjonen falt bort i 2005. Bergen Kommune har vært et svært spennende case, og det har vært interessant å lære mer om hvordan kommunen fungerer da dette er en viktig funksjon i samfunnet. En utfordring har vært å sette seg inn i mange nye begreper.

Jeg synes jeg har fått belyst hvordan denne omorganiseringen har vært for de som ble rammet direkte og fikk ny jobb som følge av omorganiseringen. Det er noen svakheter ved empiridelen, da jeg er en uerfaren intervjuer og jeg har valgt det kvalitative intervju som ikke har så faste spørsmål. Dermed er ikke alle blitt stilt nøyaktig de samme spørsmålene, så det mangler noe data som kunne ha vært interessant for oppgaven. Dette er imidlertid ikke av avgjørende karakter for utredningen. I tillegg er det klart at jeg har fått mange subjektive meninger om prosessen av dem jeg har intervjuet, så det kan være andres synspunkter som ikke kommer frem. Jeg har imidlertid forsøkt å intervjuer personer som kom fra forskjellige stillinger i ulike bydeler for å få frem nyansene best mulig.

Jeg har fått god hjelp underveis med arbeidet med oppgaven, og jeg ønsker å takke de mest sentrale personene.

Først og fremst vil jeg takke mine fire intervjuobjekter: Bjørn Ølberg, Torgeir Sæter, Linn Karin Mydland og Harald Inge Andersen. Alle fire svarte velvillig på spørsmålene mine og tok meg godt imot. En spesiell takk går også til Grethe S. Losnegaard for hennes støtte. Hun har gitt meg god hjelp med å finne informasjon og lede meg gjennom kommunens mange språklige vendinger.

Min veileder Bjarne Espedal har også vært en god støttespiller. Han har vært tilgjengelig for spørsmål, vært behjelpelig med tips om hvem jeg bør intervjuer, hvilken vinkling jeg bør ha, og gitt gode konstruktive tilbakemeldinger.

Til slutt ønsker jeg å takke Cristian Graziano for all støtte og oppmuntring underveis.

Lillian S. Hall

1.0 Innledning

I denne oppgaven tar jeg for meg omorganiseringen av Bergen Kommune i 2005 og bortfallet av bydelsadministrasjonene. Dette var en omfattende omorganisering som involverte svært mange ulike avdelinger og nivåer i kommunen. Jeg har valgt å fokusere på de som tidligere var ansatt i bydelsadministrasjonene, og ikke f. eks. resultatenhetslederne. Jeg har også valgt å ikke fokusere på de som arbeidet på kontorene for Kultur selv om disse ble rammet av omorganiseringen på samme måte som bydelsadministrasjonene. Dette fordi det for disse har vært atskilte deler i prosessen, og jeg syntes det ville gi en bedre oppgave å fokusere på kun én del av omorganiseringen.

Utgangspunktet for oppgaven er to ulike endringsstrategier som beskrives i boken "Breaking The Code of Change" av Michael Beer og Nohria Nohria (2000). Jeg ønsket å belyse i hvilken grad strategi E (Economic) og strategi O (Organizational) er blitt brukt i omorganiseringen, og om resultatet kunne ha blitt bedre om man hadde brukt flere elementer fra den ene eller den andre av strategiene. Strategi E er en typisk top-down strategi hvor det er toppledelsen som tar avgjørelsene, og fokuset er på de økonomiske resultatene. I Strategi O står organisatorisk læring sentralt. Fokus ligger mer på involvering av medarbeiderne, og deres identifisering med organisasjonens holdninger og verdier.

En slik omorganisering som innebærer jobbskifte for flere personer involverer ofte mange følelser og ulike meninger. Jeg valgte å bruke dybdeintervjuer fordi jeg mente at dette ville gi meg mer utfyllende og begrunnede svar enn andre metoder. Jeg har intervjuet tre personer som tidligere arbeidet i bydelsadministrasjonene. Disse hadde tre ulike typer stillinger og kom fra tre forskjellige bydeler. I tillegg intervjuet jeg Bjørn Ølberg, OU-sjef i Byrådsavdeling for Finans, Kultur og Næring. Han fulgte mesteparten av prosessen, og jeg syntes at han kunne gi meg et mer nyansert bilde av den praktiske gjennomføringen av prosessen siden han ikke ble personlig rammet av omstillingen. Alle intervjuene ble gjennomført i desember 2004/januar 2005 da intervjuobjektene var blitt plasserte i sine nye stillinger, men de hadde fortsatt omstillingsprosessen friskt i minne. I empiridelen har jeg valgt å gjengi relativt lange sitater istedenfor å gjenfortelle hva intervjuobjektene sa. Grunnen til at jeg har valgt dette, er at jeg føler at de selv uttrykker best hva de mener, og at min gjenfortelling dermed ikke ville bli like bra som det de sier. Jeg har imidlertid tolket dataene i slutten av hvert avsnitt, og i analysedelen.

2.0 Bakgrunn for omorganiseringen i Bergen Kommune.

Bergen kommune innførte 1.1.2000 bydelsreformen hvor man opprettet åtte selvstendige bydeler med administrasjon og eget politisk bydelsstyre. Bydelen fikk ansvar for drift innen tjenesteproduksjon til bydelens innbyggere innen oppvekst, helse og omsorg og tekniske tjenester forbundet med parker og bygg.

Budsjetter for drift ble tildelt bydelene ved rammer vedtatt av bystyret. Detaljbudsjettene og aktivitetsplanleggingen skulle behandles av bydelsstyrene. Den politiske sammensetning av bydelsstyrene, var i disharmoni med sammensetningen i bystyret og byrådet, da bydelsstyrene ble sammensatt med bakgrunn i valgresultatene i den enkelte bydel. I løpet av årene 2000-2003 akkumulerte bydelene et underskudd på totalt nærmere en milliard kroner. Allerede i februar 2003 fremmet finansbyråden i Bergen kommune en sak til byrådet hvor en grep fatt i fullmaktene til bydelene i håp om å redusere merforbruket knyttet til tjenesteproduksjon i bydelene. Budsjettene i bydelene skulle legges frem for byrådet til godkjenning. Samtidig varslet kommunalministeren innstramminger i kommunesektoren for å fremme kostnadseffektivitet. Mer effektiv produksjon og lavere administrasjonskostnader var målet.

Tiltaket gav ikke noen synlig effekt, prognosen forverret seg for 2003. Man la derfor i juni 2003 frem en ny sak med forslag til ny organisasjonsløsning for Bergen kommune. Ulike løsninger ble fremlagt.

I møtet 24.06.03 fattet Bergen bystyre følgende vedtak: Modell C ble lagt til grunn som prinsippskisse for fremtidig organisasjonsløsning på bydelsnivå. Modellen som ble valgt hadde tilnavnet ”foredlet bydelsmodell”. Organisasjonsmodellen måtte være fleksibel, og legge til rette for at byrådet kunne foreta en løpende vurdering av kommunens administrative organisering, herunder hvilke tjenester og tjenesteområder som skulle legges under bydelsadministrasjonen, og hvilke som skulle organiseres direkte under sentraladministrasjonen. I en slik vurdering måtte det tas hensyn til brukeraspekt, demokratispekt, og drifts- og økonomiaspekt.

Bystyrets vedtak ga et rimelig vidt mandat til byrådet mht å finne en hensiktsmessig måte å organisere kommunens administrasjon på. Byrådet la fire overordnede prinsipper til grunn for sitt arbeid med å utvikle en effektiv organisasjonsløsning for Bergen kommune:

1. Tverrsektoriell samordning – brukerne i fokus
2. Flatere organisasjonsstruktur – to myndighetsnivå
3. Selvstendigjøring av tjenestestedslederne – delegasjon av myndighet og ansvar, tydelige krav til resultater
4. Ta i bruk bestiller – utførermodeller som et alternativ/supplement til konkurranseutsetting

Bakgrunnen for endringsinitiativet var da at det var et behov for sterkere styring, og at alle enheter og organisasjonsnivå måtte ta del i den nødvendige økonomiske innstrammingen. Det eksisterte også skepsis i det politiske miljøet til bydelsreformen, og man hadde en målsetting om en flatere organisasjonsstruktur. Videre skulle tjenestestedene få et klart definert resultatansvar, noe som ville medføre en omlegging fra kriteriebasert til tjenestestedsbasert fordelingsmodell. Bydelene skulle opprettholdes mens personal- og økonomifunksjonen skulle vurderes sentralisert.

Bydelsdirektørens hovedoppgave ville da være oppfølging av resultatene, herunder lederoppfølging, budsjettoppfølging og oppfølging av definerte resultater knyttet til tjenesteproduksjonen.

Valget 2003 førte til skifte i byrådet. Det nye byrådet ville gå enda lengre og ønsket å fjerne bydelsadministrasjonene helt.

Finansbyråd Henning Warloe innstilte Byrådet om å fatte vedtak desember 2003 (Byråds sak 1638/03). Arbeidet med å reorganisere den kommunale organisasjon ble iverksatt basert på følgende prinsipper: Først ble de eksisterende bydelsadministrasjoner erstattet av ny organisasjonsløsning på bydelsnivå. Det faglige ansvaret som var lagt inn under bydelsdirektørens ledelse ble overført til de respektive fagavdelinger. Resultatene ble delegert økt myndighet og ansvar og ble fulgt opp faglig, ledelsesmessig og med henhold til drift, fra de respektive byrådsavdelingene. Og det ble etablert en tverrfaglig oppfølgingsenhet i hver bydel for å sikre en bedre oppfølging, samordning og rapportering på tvers av tjenesteområdet. Byrådet ønsket så at en ny organisasjonsløsning ble implementert 30.06.04.

Bydelsadministrasjonen besto da av 106,7 årsverk. Dette antallet skulle reduseres med ca. 40 årsverk, og de resterende ansatte skulle tildeles nye stillinger.

Man valgte likevel å opprettholde bydelene som geografiske områder med egne oppfølgingsenheter bestående av fire rådgivere for fagfeltene oppvekst, helse og omsorg, personal og økonomi.

Bydelsadministrasjonene ble lagt ned 30. juni 2004. Den nye organisasjonsstrukturen i Bergen kommune ble innført 1. juli 2004.

3.0 Teori

3.1 Endring og endringsledelse

Det finnes mange meninger om hva en endring er, og hva endringsledelse består av. Et utsagn jeg liker spesielt godt er ”det er meget vanskelig å endre organisasjoner, men helt umulig å hindre at det skjer” (Forelesningsnotater Endringsledelse 2004). Dette er meget betegnende for den situasjonen mange organisasjoner befinner seg i dag. Jacobsen (2004) mener at begrepet ”endringsledelse” er noe overflødig, i den forstand at man ikke har ledelse uten endring. I nyere teorier om ledelse skilles det mellom det som kalles administrasjon på den ene siden, og ledelse på den andre (Jacobsen og Thorsvik, 2002:377-379). I disse teoriene fremheves det at et av de største skillene er at administrasjon i all hovedsak dreier seg om å få det eksisterende til å fungere godt, mens ledelse er knyttet til å endre det bestående.

Endringer kan ofte virke uoversiktlige og kaotiske. Mange ulike faktorer spiller inn, og det finnes flere måter å gjennomføre organisatoriske endringer på. Endringsprosessen varierer ifølge Jacobsen (2004), etter hva slags endring det er snakk om, dens omfang, tidsperspektiv og i hvilken kontekst den utspiller seg.

Endring har sannsynligvis aldri tidligere i historien vært så viktig for en organisasjons overlevelse som i dag. Tunge, tradisjonelle organisasjoner har akseptert, i hvert fall i teorien, at de må endre seg etter omgivelsene for å være i stand til å fortsette fremtidig drift. Svært mange bedrifter av ulike størrelser har gjennomført store endringer den siste tiden. På tross av enkelte individuelle suksesser, er det imidlertid svært vanskelig å gjennomføre gode omfattende endringer. De fleste initiativ, blant annet endring av teknologi, nedbemanning, restrukturering eller forsøk på å endre organisasjonskulturen, har hatt liten suksess. Faktum er at omtrent 70 % av alle endringsinitiativ ikke lykkes (Beer & Nohria, 2000, Cracking the Code of Change)

3.2 To strategier

Jeg vil i denne utredningen ta utgangspunkt i to ulike endringsstrategier. Disse strategiene er motsetninger til hverandre og beskriver to svært ulike måter å gjennomføre en endringsprosess på. Strategiene er basert på en konferanse holdt på Harvard, hvor mange bedriftsledere fra ulike firmaer med erfaring fra endringer var tilstede. Konferansen resulterte i boken ”Breaking The Code of Change” av Michael Beer og Nohria Nihitin (2000) hvor de to strategiene E og O beskrives. E står for Economic, altså økonomisk. O står for organisatorisk. Disse strategiene grunner i to ulike syn på

hva som gir det beste resultatet for en organisasjon. Strategi E fokuserer på det økonomiske resultatet, og det viktigste her er å øke den verdi som tilbakeføres til eierne. Strategi O fokuserer mer på organisatorisk læring og at medarbeiderne identifiserer seg med organisasjonens verdier og holdninger. Tilhengere av denne strategien mener at dersom de kun fokuserer på aksjeverdien, kan de ødelegge organisasjonen.

Strategi E kan dermed ses på som en ”hard” strategi hvor toppledelsen tar alle beslutninger og bruker en typisk top-down lederstil. Ledelsen bestemmer hva som skal gjøres, og medarbeiderne må følge dette, uten at de får særlig anledning til å påvirke beslutningen. Strategi O, på den annen side, kan ses på som en ”mykere” strategi som tar hensyn til de underliggende verdier og holdninger som finnes i selskapet og søker å skape bedre resultater gjennom å påvirke disse.

Det er viktig å huske at disse to strategiene er såkalte idealstrategier, altså er det svært sjeldent vi ser disse i praksis i ren form, men som oftest finner vi flere elementer fra den ene eller den andre. Selv om mange av elementene i strategi E kan oppfattes som ubehagelige, er det liten tvil om at svært mange endringer i dagens organisasjoner faktisk finner sted på denne måten. I en studie av endringer i større australske firmaer fant forskerne at nesten 70 % av endringene hadde skjedd på en måte der maktbruk var dominerende. (Stace & Dunphy, 1991)

De fleste selskaper bruker elementer fra begge strategiene. Dette gir imidlertid ofte ikke et vellykket resultat. Siden begge strategiene har sine negative sider, er nok en kombinasjon den beste løsningen. Imidlertid er disse perspektivene så gjennomført ulike at det er vanskelig å bruke dem om hverandre på en troverdig måte – medarbeiderne har vanskelig for å stole på ledere som er støttende i det ene øyeblikket, for deretter plutselig å bli streng og lite imøtekommende i det neste.

Hver av disse strategiene har ulike kjennetegn som gjør dem distinkt forskjellige fra hverandre, og forskjellene kan systematiseres langs følgende dimensjoner: (Beer og Nohria, 2000)

- 1) Hva slags mål som ligger til grunn for endringen.
- 2) Hva slags rolle den formelle ledelsen har
- 3) Hva som er innholdet i endringen
- 4) Hvordan endringen planlegges
- 5) Hvordan man skaper motivasjon for endring
- 6) Hvordan konsulenter blir brukt i prosessen

Jeg vil nå videre gå gjennom hvert av disse punktene og se på de forskjellene som kommer frem under hver dimensjon. I denne utredningen vil jeg se nærmere på de fem første elementene.

3.3 Mål

Strategi E

Mål sees i dette perspektivet som målbare resultater av endringen, med en relativt snever forståelse av hva et resultat er. Det viktigste resultatet i private organisasjoner er avkastningen på egenkapitalen, eller, med andre ord, profitt. Tilhengere av strategi E mener at det viktigste ledelsen bør beskjeftige seg med, er å øke profitten. Disse reflekterer synet til blant annet den kjente økonomen Milton Friedman, som mente at det eneste etiske bidrag til samfunnet et selskap kan rettferdiggjøre, er å produsere profitt og øke den økonomiske verdien. Markedet er den beste måten å avgjøre mange utfordringer ledere møter - ikke ledernes egen dømmekraft, ettersom denne kan være farget av personlige og politiske hensyn. I tillegg vil mer enn en objektiv oppgave distrahere lederne fra å oppnå det eneste målet som virkelig betyr noe (Beer og Nohria, 2000:6)

Dette betyr videre at endring kun iverksettes når det finnes klare, empiriske bevis for at profitten er gått ned. De økonomiske indikatorene blir her sett på som viktigere enn andre ikke-målbare resultater. Fokuset på de økonomiske indikatorene gjør også at det er lettere å måle om endringen har den ønskede virkning (Jacobsen, 2004:188).

For frivillige og offentlige organisasjoner er det ofte ikke like enkelt å måle resultatet kun gjennom slike økonomiske indikatorer. Offentlige organisasjoner opererer ikke i et marked på samme måte som de private, samtidig har de ofte mer omfattende, motstridende målsettinger.

Økonomisk teori hevder, i følge Jacobsen (2004:187), at disse organisasjonene også skal ha nyttemaksimering for de egentlige eierne – folket – som det egentlige målet. Men dette vil i et demokrati som Norge i praksis bety maksimering for politikerne. De vil altså prøve å ta avgjørelser som bidrar til at de blir gjenvalgt, og dermed søke resultater som lett lar seg formidle til velgerne. Offentlige organisasjoner har ofte vanskeligheter med å definere klart hva som menes med inntjening og kostnader (Jacobsen, 1995). De opererer ikke i et marked med priser, kjøp og salg, og de har ofte komplekse og motstridende målsettinger. Det betyr likevel ikke at ikke også slike organisasjoner kan fokusere på synlige resultater.

Denne strategien har altså et klart fokus på synlige resultater, noe som kan måles relativt objektivt. Jo enklere og mer entydig målet er, og jo mer objektivt det kan måles om man nærmer seg målet eller ikke, desto bedre vil man også unngå målforskyvinger i selve endringsprosessen (Jacobsen 2004:188).

Strategi O

Tilhengere av teori O, erkjenner at økt økonomisk verdi er et passende mål for ledelsen. Imidlertid mener disse at dette målet best kan oppnås ved å forme atferden til ledelsen, fagforeninger og medarbeiderne. Gjennom å forbedre organisasjonens kompetanse på områder som for eksempel teamarbeid og kommunikasjon, kan man øke produktiviteten til medarbeiderne og forbedre de nederste nivåene (Beer og Nohria, 2000, *Cracking the Code of Change*). Det er spesielt viktig å utvikle medarbeidernes evne til å identifisere og løse arbeidsrelaterte problemer.

Målet er å skape et arbeidssystem hvor medarbeiderne blir følelsesmessig engasjert i å forbedre firmaets prestasjon. Gjennom å fokusere på effektiviteten arbeidet blir utført med på hvert nivå, mener lederne av disse endringsstrategiene at firmaet vil øke sin økonomiske verdi. Selv om de ikke vil sette profitt som det viktigste målet, mener tilhengere av teori O, at en bra "lærende organisasjon" er den beste måten å ivareta aksjonærenes interesser på lengre sikt. For å oppnå ønsket deres om å ivareta sosiale og psykologiske kontrakter, prøver disse lederne å unngå radikale restruktureringer og nedbemanninger som vi ofte ser i E-drevne endringsprosesser (Beer og Nohria, 2000).

Utgangspunktet er at det er svært vanskelig å tenke seg en organisasjon som en maskin som kan designes og redesignes for å møte nye utfordringer. Organisasjoner bør heller betraktes som levende organismer i stadig utvikling. Målet blir i denne strategien å sette organisasjoner i stand til å foreta kontinuerlige endringer for å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Dette kan man kun oppnå gjennom å skape en lærende organisasjon. For å skape en lærende organisasjon må man fokusere på menneskene i organisasjonen. Organisasjoner kan per definisjon ikke lære, det er bare individene som kan lære. For at organisasjoner skal framstå som lærende, må de altså bestå av individer som har evnen til og er villige til å lære, og av grupper der kunnskap spres både innad i gruppen og mellom grupper (Jacobsen, 2004:199).

I strategi O settes med andre ord individets evne til å lære samt gruppers evne til å kommunisere og lære sammen i fokus. Dette målet er mye mer uklart og "vagt" enn de klare og synlige resultatene som man ifølge E bør strebe etter (Jacobsen, 2004:201).

3.4 Ledelse

Strategi E:

Jacobsen (2004: 188) påpeker at det er flere årsaker til at den formelle toppledelsen spiller en helt sentral rolle. For det første har en person i en formell topplederposisjon tilgang på svært mye informasjon. En toppleder vil alltid være sentral i en organisasjons informasjonsstrømmer. Ledere på lavere nivåer har ofte bare tilgang til deler av informasjonen, og har derfor heller ikke samme mulighet til å ha en totaloversikt over organisasjonen. På samme måte har toppledelsen et helhetsperspektiv på organisasjonen få andre har. Lenger nedover i hierarkiet vil medarbeiderne ofte ha et mer innsnevret syn på hva som foregår i og utenfor organisasjonen, oftest spesielt knyttet til de oppgaver de selv skal utføre. For det tredje har toppledelsen formell makt til å tvinge gjennom endringer hvis man møter motstand. Denne formelle makten innebærer blant annet kontroll over ulike materielle belønninger og makt til å sette mål og bestemme måleindikatorer. For det fjerde har toppledelsen myndighet til å inngå større kompromisser som følge av forhandlinger. Ikke alle endringer kan påtvinges gjennom makt, og da er det viktig å også ha myndighet til å kunne gjennomføre fruktbare forhandlinger.

Til slutt har toppleder, i kraft av sin posisjon, en stor grad av symbolsk makt. Topplederne er ofte profilerte i media og er svært synlige i organisasjonen. Dermed har de også mulighet til å være et symbolsk eksempel på hvordan endringen best kan gjennomføres.

Jacobsen (2004:190) påpeker videre at det er viktig å understreke at poenget med strategi E ikke bare er at ledelsen støtter opp under endringen. Toppledelsen forutsettes i dette perspektivet å være selve drivkraften bak endringen, noe som både krever en aktiv endringsledelse og forutsetter en ledelse som forplikter seg til endringsprosessen.

Tilhengere av strategi E leder endringer fra toppen og nedover, såkalt top-down ledelse. Slike ledere setter mål basert på forventningene til det finansielle marked. De vil ofte ikke involvere ledelsesteamet deres i diskusjoner, og i hvert fall ikke medarbeidere på lavere nivåer eller fagforeninger. I dette perspektivet argumenteres det for at en top-down ledelse gir mening når et firma står ovenfor krefter som kan ødelegge det. Militæret er blitt brukt som en metafor, med argumenter om at bare generalene har oversikt over hele kampområdet (Beer og Nohria, 2000:7).

Dette betyr at bare toppledere kan ta de strategiske beslutninger angående restruktureringer, teknologi o.l. firmaer trenger for å overleve i turbulente omgivelser. Kapitalkostnadene og konsekvensene av slike initiativ er rett og slett for store til at ledere på lavere nivå kan ta beslutningene. De inkrementelle endringsbeslutningene ledere på lavere nivå kan ta, er ikke lenger nok. Videre har ledere svært ofte ikke nok tid til å opparbeide konsensus gjennom deltaking. Tempoet er det essensielle, og det er raskere for en person – lederen – å ta beslutningene og deretter for andre å implementere dem (Beer og Nohria, 2000)

Strategi O

I motsetning til strategi E, er deltakelse helt sentralt i dette perspektivet. Her vil ledelsen strebe etter å få alle medarbeiderne følelsesmessig involverte i å forbedre selskapets resultater. Noen eksempler kan være at team er med og utvikler kjerneverdier, og at medarbeiderne oppmuntres til å identifisere og løse problemene selv. Dialog med fagforeninger er tilstede på alle nivåer. Endring i denne typer selskaper kommer ofte nedenfra, altså bruker man her en såkalt bottom-up ledelse.

I ”Breaking the Code of Change” argumenterer Warren Bennis for den underliggende antagelsen at deltakelse og involvering er essensielt for å bygge et partnerskap, tillit og engasjement som menes å være avgjørende for å øke prestasjonen på lang sikt (Beer og Nohria, 2000). Deltakelse, fremfor top-down endringer, er avgjørende dersom man mener at det meste av informasjonen finnes vidt på ulike områder i hele organisasjonen. Toppledelsen er lengst unna kunder og leverandører. Videre er det ikke sannsynlig at informasjon om barrierer mot å oppnå toppledelsens mål vil bli kommunisert oppover i et selskap som har en streng top-down ledelse.

Ifølge Jacobsen (2004) er det de ansatte som blir den sentrale drivkraften i endringen, ikke den formelle toppledelsen. I stedet for å være instruerende og kommanderende, må toppledelsen være deltakende, støttende og delegerende. Jacobsen (2004; 202) fremhever videre flere årsaker til at en slik form for ledelse er den beste når det skal skapes endring. For det første er det de medarbeiderne som arbeider på det operative plan som ofte har best innsikt i hvilke problemer som eksisterer og hvordan disse kan løses på en best mulig måte. Det er de som møter problemene i hverdagen. For det andre fører en ledelsesstil som oppfordrer til deltakelse også til økt antall meninger og synspunkter. Det er sunt i enhver sammenheng, og spesielt dersom man skal gjennomføre store endringer, at flere synspunkter kommer frem og dermed også momenter ledelsen kanskje ellers ikke hadde tenkt på. De to første punktene knytter seg i hovedsak til analysen av problemet og hva som er relevante og gode løsninger. Det er imidlertid vel så viktig å tenke på selve gjennomføringen av

endringene, og dette er det tredje punktet. En stor andel av endringene som gjennomføres, møter motstand hos medarbeiderne, altså hos dem som skal gjennomføre endringen. I de fleste tilfeller er disse personenes deltakelse avgjørende for om endringen blir vellykket. Motstand er ofte knyttet til hvordan selve endringsprosessen er lagt opp og at alle beslutninger er tatt sentralt. Gjennom økt deltakelse og innflytelse i beslutningsprosessen kan selve beslutningens legitimitet forbedres, noe som kan minske motstanden mot beslutninger medarbeiderne ikke liker. Det kan til og med hende at økt deltakelse kan øke medarbeidernes motivasjon på grunn av økt følelse av eierforhold til den løsningen som er valgt.

Jacobsen (2004) fremhever imidlertid at denne formen for ledelse krever at toppledelsen i stor grad gir fra seg en del makt, både når det gjelder analyse og iverksetting. Ledelsen delegerer myndighet, konsulterer andre i organisasjonen og fatter vedtak som en følge av prosesser preget av bred deltakelse fra de fleste nivåer i organisasjonen. Samtidig er ledelsen oppmerksom på sentrale gruppeprosesser, og kan fungere både som konfliktløser, ”trener” og noen som støtter de andre medlemmene i gruppen (French og Bell 1995:261).

3.5 Innhold

Strategi E

Lederes endringsinitiativ fokuserer i dette perspektivet først og fremst på å endre strategier, strukturer og systemer – den ”harde” delen av organisasjonen. Dette er elementer som raskt kan endres fra toppen og nedover for å oppnå raske økonomiske resultater. Fokuset er ofte på restrukturering gjennom for eksempel å redusere størrelsen og strukturen til hovedkontoret og selge forretningsenheter og eiendeler. Det blir gitt liten formell oppmerksomhet til holdninger og atferd – den ”myke” delen av organisasjonen. Jay Galbraith, en kjent forsker innen organisasjonsdesign, støtter dette fokuset på den harde delen av organisasjonen i begynnelsen av prosessen. Han argumenterer for at de strategiske endringene firmaer må gjøre i disse dager, bare kan oppnås gjennom bruk av elementer som strukturer og systemer. Dette er elementer som utelukkende kan endres av ledere med stor makt og innflytelse. Gjennom å starte med strukturer og systemer, kan ledere forklare beslutningsrettigheter raskt og tydelig (Beer og Nohria, 2000:8).

Jacobsen (2004:192) skiller mellom organisasjons formelle og uformelle elementer. De formelle elementene kan for eksempel være mål og strategi, teknologi og organisasjonens formelle struktur, altså den ”harde” delen av organisasjonen. Uformelle elementer kan for eksempel være maktforhold

og organisasjonens kultur og verdier. Selv om alle disse elementene henger sammen og det ikke alltid er like enkelt å skille de fra hverandre, fokuserer strategi E på endring av de formelle elementene. Denne strategien sier ikke at kulturell endring er uviktig, tvert i mot vil mange påstå at den er vel så viktig som den strategiske og strukturelle endring. Poenget er imidlertid at tilhengere av strategi E mener at man bør begynne med å endre organisasjonens formelle elementer. Jacobsen (2004:190) fremhever flere årsaker til at det er slik:

For det første er de formelle elementene den delen av organisasjonen som ledelsen kan kontrollere. Strukturer kan endres, ledelsen kan skape nye stillinger/avdelinger og ta bort andre, ny teknologi kan kjøpes inn, mål og strategier kan formuleres av ledelsen osv. Kort sagt er dette endringer som ledelsen kan gjennomføre ganske raskt.

Videre sier Jacobsen (2004: 191) at det er et godt etablert empirisk funn at det er, om langt ifra perfekt, en sammenheng mellom de formelle strukturer og strategier på den ene siden og atferd på den andre. I de fleste tilfeller vil mennesker i en organisasjon tilpasse seg endrede strukturer, eller det vi kan kalle endrede rammevilkår. Nye arbeidsoppgaver, nye kollegaer og endring av belønningssystemene kan føre til endret atferd. En endring i strukturen kan også i stor grad påvirke maktforhold innad i organisasjonen.

På samme måte kan endring i struktur over tid føre til endring i kulturen. Nye kollegaer og andre arbeidsoppgaver medfører at vanene til medarbeiderne endres og at de omgås andre personer enn tidligere. Atmosfæren kan dermed bli annerledes og kommunikasjonen endres, noe som også kan føre til endrede informasjonsstrømmer.

Det er altså viktig å ha i mente at strategi Es fokus på endring av de formelle elementer ikke dermed betyr at man ser bort fra de mer uformelle forhold. Det betyr at man starter med de formelle elementene, i håp om at endringer av disse over tid vil skape endringer i maktforhold og kultur.

Til slutt fremhever Jacobsen (2004:192) viktigheten av den symbolske effekten av å endre organisasjonens formelle elementer. Innkjøp av ny teknologi kan vise at "man følger med i tiden", endring i struktur kan vise at man er oppdatert på hva som beveger seg innenfor det siste av ledelses- og organisasjonsfaget. Gjennom mål og strategidokumentet kan man fremheve verdier som har høy status i omgivelsene. Endring i formelle elementer kan dermed vise at en organisasjon har handlekraft og at ledelsen gjør noe for å møte problemene.

Strategi O

Fokus på verdier og atferd er kjennemerket til alle O-drevne organisasjoner. Toppledelsen vil typisk uttrykke et sett verdier som de håper vil forme organisasjonskulturen og lede atferden til medarbeiderne. Verdier som skaper følelsemessig tilknytning blir vektlagt. Følelsemessig tilknytning anses å være avgjørende for medarbeidernes engasjement. Dersom man oppnår å få engasjerte medarbeidere vil hierarkisk kontroll være unødvendig. Tilhengere av O-teorien mener at vektlegging av strukturer og systemer, spesielt dersom de er påtvunget fra toppledelsen, ikke vil oppnå fundamentale endringer. Unntak kan finne sted dersom medarbeiderne selv er med og innfører og designer strukturer og systemer på lavere nivåer. Toppledelsens beslutninger om strukturer og systemer for lavere nivåer vil sannsynligvis ikke ta hensyn til medarbeidernes tause kunnskap om problemer i å implementere strategiene på de ulike lokale avdelingene. Videre fyller medarbeiderne strukturer og systemer med moralsk betydning. Dermed blir utfordringen ved endringen å endre kultur, trossystemer og verdier som over tid har gitt legitimitet til strukturene og systemene. Endring kun av strukturer og systemer endrer ikke kulturen. For å kunne gjennomføre en kulturrendring må ledelsen involvere personene følelsemessig gjennom å se på hvorfor dagens strukturer og systemer ikke imøtekommer de nye utfordringene organisasjonen blir konfrontert med. Denne gjennomgåingen gir en trygg måte å mobilisere motstand mot dagens ordning, samtidig som den bygger en ny psykologisk kontrakt mellom ledelsen og medarbeiderne (Beer og Nohria, 2000:15).

3.6 Planlegging

Strategi E

Endringsstrategiene til teori E har en tendens til å være drevet av forventningene i markedet. Det er derfor naturlig at finansielle mål og programmer for å nå disse setter dagsorden. Kapitalmarkedets forventninger fremtvinger en kort og stram tidsplan for endringer. Det er til stor hjelp å kunne kommunisere både internt og eksternt en klar plan for endring som beskriver de ulike stegene en restrukturering skal gjennom. En god og detaljert plan for endringen forenkler intern koordinering, og inspirerer til tillit fra det eksterne.

Endringsstrategiene til teori E er basert på det syn at en general som kjemper en kamp for firmaets overlevelse, sannsynligvis ikke vil lykkes uten en omfattende slagplan som er kontrollert fra toppen. Kjente forskere argumenterer for at ledere som får til en økonomisk omveltning gjør det gjennom å følge en sekvensiell plan. Det første skrittet er å gå gjennom hele firmaets portefølje av selskaper og

sørge for at alle gjør det som må gjøres for å overleve og lykkes videre. Disse anstrengelsene kan ikke tillates å komme fra lavere nivåer ifølge mellomlederes mål og tidsplaner. Å tvinge frem en plan er en måte å motivere til handling og tvinge gjennom tøffe beslutninger som ikke har vært gjort tidligere. Programmer som er drevet av grupper av de ansatte eller konsulenter, som typisk støtter toppledelsens anstrengelser for en snuoperasjon, bør bli etablert for å gi ledere på lavere nivåer den kunnskapen og de løsninger de mangler, gitt at de har feilet tidligere. Det neste skrittet i endringsplanen er å finne en måte å integrere gode individuelle forretningsenheter. Dette er en prosess som krever andre egenskaper og hjelpemidler enn den første fasen. Flere tilhengere av strategi E, argumenterer for at man gjennom en god og detaljert endringsplan har større sjanse for å oppnå gode resultater enn gjennom mer spontane endringer (Beer og Nohria, 2000:9).

Strategi O:

Tilhengere av strategi O antyder at den antatte suksess man får gjennom en sentral planlegging av endringer som strategi E legger opp til, ikke alltid stemmer med virkeligheten. Man har en tendens til å forklare suksessrike endringer gjennom å peke på høyt profilerte initiativer, men disse endrer sjelden de underliggende lagene i en organisasjon. Organisasjoner er i stadig endring som et resultat av en kontinuerlig lokal eksperimentering. Man kan derfor forsterke denne naturlige dynamikken i organisasjonen gjennom å oppmuntre eksperimenteringen og bruke denne effektivt til å fremme læring i resten av organisasjonen. Toppledelsen rådes til å skape en kontekst for lokal eksperimentering, og til å arbeide hardt for å spre innovasjoner gjennom å eksponere folk for tidligere erfaringer, og gjennom å flytte på mellomledere fra innovative avdelinger til stagnerende avdelinger. Denne typen prosess ses på som mer sannsynlig til å overleve langvarige endringer enn en sentralt planlagt stegvis prosess (Beer og Nohria, 2000:16).

3.7 Motivasjon

Strategi E:

Endringer som følger strategi E, baseres i stor grad på finansielle insentiver for å motivere individenes fokus på å skape økonomisk verdi. Ifølge agent-teori er insentiver som sammenfatter interessene til ledelsen og eierne essensielle for at endringen skal finne sted og lykkes (Beer og Nohria, 2000:9).

Disse finansielle insentivene har symbolsk og motiverende verdi. Å skape de riktige insentivene er nøkkelen til å få ledelsens oppmerksomhet og få dem til å ha rett fokus. Uten disse insentivene er

det sannsynlig at ledelsen vil bli sterkt påvirket av forstyrrende elementer og utenforliggende hensyn. Selv om det finnes andre måter å få ledelsen til å ta de beste økonomiske avgjørelsene, vil finansielle insentiver være en sikrere måte å forsikre seg om at disse beslutningene ikke blir forstyrret av personlige og politiske hensyn. Slike insentiver er også essensielle for å motivere toppledelsen til å ta på seg den vanskelige jobben det innebærer å gjennomføre upopulære snuoperasjoner (Beer og Nohria, 2000:9).

Strategi O:

En O-strategi legger typisk mindre vekt på finansielle insentiver, spesielt individuelle insentiver. Man går ut fra at individene motiveres gjennom graden ledelsen involverer dem i viktige beslutninger. Finansielle insentiver brukes som en tilleggsmechanisme. Tilhengere av strategi O aksepterer at penger selvfølgelig er viktig. Det er ikke noen tvil om at penger får folk til å handle, men det er ikke det samme som å motivere dem, og engasjere dem følelsesmessig. Insentivdrevne strategier for endringer gir uten tvil deltakende medarbeidere, men deltakelse er ikke det samme som lojalt engasjement. For at insentivene skal gi den rette effekten, må også den overordnede strategien og toppledelsens ønsker for endringen være klart for alle på et tidlig tidspunkt. Dette er sjelden tilfelle, da medarbeiderne som oftest trenger litt tid på seg til å virkelig forstå hva ledelsen ønsker. Disse ønskene kan ofte endre seg og justeres underveis. Det er imidlertid svært vanskelig å endre insentivene underveis, da dette kan føre til at medarbeiderne mister tilliten til ledelsen. Det argumenteres derfor for at man bør bruke insentiver på et senere tidspunkt i endringsprosessen for å forsterke medarbeidernes handlinger, men ikke som en motivasjon alene (Beer og Nohria, 2000:16-17).

3.8 Konsulenter

Strategi E:

For å oppnå raske og uvanlig gode forbedringer i økonomisk henseende, ansetter ofte firmaer store konsultantselskaper gjennom kontrakter med en verdi på flere millioner. Slik ønsker ledelsen å bringe inn den motivasjon og den kunnskap man mener de ansatte mangler. Gjennom å bruke de siste analytiske metoder og virkemidler vil en liten gruppe sentrale personer ofte drive gjennom endringer ved å innføre nye måter å se på firmaet på, og ved nye metoder for å lede det. Innenfor strategi E vil konsulentene ofte få en svært viktig rolle i alle aspekter av endringen. De kan også i enkelte tilfeller lede bedriften for en begrenset periode.

Strategi O:

I endringer hvor strategi O blir fulgt, vil ikke konsulenter brukes til å lage et omfattende endringsprogram for hele organisasjonen som toppledelsen skal bruke for å implementere sine ideer. Dermed blir konsulentens rolle å legge til rette for prosessen og være en hjelpende ressurs. Selv om konsulentene har sine egne verdier og ideer om hva som skaper en effektiv organisasjon, vil de heller fasilitere en prosess som legger opp til at medarbeiderne kan oppdage nye løsninger og øke egen læring.

Jeg har nå gått gjennom alle de ulike elementene for begge strategiene. Hovedtrekkene i hver strategi under hver av disse dimensjonene oppsummeres i oversikten nedenfor.

Oversikt over hovedforskjellene mellom strategi E og strategi O (Jacobsen, 2004:211)

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

3.9 Kombinasjon av E og O

Argumentene både for E og O kan synes like overbevisende. Begge strategiene imøtegår problemet med organisatorisk endring fra to ulike, men likevel like legitime perspektiver. Selv om det enkleste og mest naturlige sannsynligvis ville være å bruke bare en av disse teoriene som en tilnærming til endring, er det ingen av dem som i de fleste tilfeller oppnår alle ledelsens mål alene. Dersom målet er å gjøre en institusjon i stand til å tilpasse seg, overleve og vokse over lang tid, må strategi E kombineres med strategi O. En kombinasjon av begge kan gi raske forbedringer i økonomisk verdi og samtidig bygge opp bærekraftige fordeler gjennom å styrke organisasjonens evner og dyktighet (Beer og Nohria, 2000:20).

En kombinasjon av begge teoriene er den vanskeligste tilnærmingen til en endring, og dette krever sterk vilje og høy kompetanse. En tilfeldig og halvhjertet kombinasjon av E og O kan være svært forvirrende og nærmest ødeleggende for en organisasjon. I stedet for en slik halvhjertet tilnærming er det bedre for lederen å velge en ren modell; en klar E tilnærming med tilhørende fordeler og ulemper, eller en O tilnærming med tilhørende fordeler og ulemper (Beer og Nohria, 2000:20).

Hvordan kan så E og O kombineres? Det finnes bare to måter å gjøre dette på. Et selskap kan bruke den ene tilnærmingen først, og deretter den andre, alternativt kan man bruke begge mer eller mindre samtidig.

Når det gjelder å bruke den ene tilnærmingen først, og deretter den andre, er det mest logisk å starte med E, og deretter følge opp med O (Beer og Nohria, 2000:20). Ledelsen kan for eksempel begynne endringen med strenge krav til økonomiske resultater. Dersom avdelingen ikke oppnår de forventede resultater, kan de for eksempel risikere å bli solgt eller få antall ansatte redusert. Etter å ha gått gjennom en slik prosess over lengre tid, kan ledelsen ha behov for å få til et bedre forhold til medarbeiderne. De kan da for eksempel gå inn for å ha en mer åpen organisasjon, og fokusere på åpenhet og forbedret forhold mellom ledelsen og medarbeiderne. Ifølge Beer og Nohria (2000) er denne typen tilnærming med E først og deretter O et mulig alternativ. Raske, dramatiske og smertefulle endringer som kan være nødvendige for å bedre en bedrifts økonomiske verdi, kan det argumenteres for at ikke er mulig å oppnå gjennom en langsiktig bruk av O-strategi. Videre er det ikke en enkel sak å følge en O-strategi med en E-strategi, som tærer på kreftene i organisasjonen. Beer og Nohria (2000) argumenterer for at det kun er fornuftig med en E-strategi fulgt av en O-strategi, og ikke omvendt.

Det er imidlertid også problemer og ulemper med en E – O – sekvens, som krever mer for en tilfredsstillende integrasjon av E og O. Få toppledere klarer å utvikle og endre sine endringsstrategier fra en E- til en O-strategi. Et slikt skifte krever en ekstraordinær toppleder. Samtidig er det sjeldent toppledere får bli i organisasjonen lenge nok til å kunne gjennomføre et slikt skifte. Forskning viser at de fleste toppledere som er involverte i store snuoperasjoner ikke forblir i stillingen etter den gjennomførte endringen. De blir tvunget ut delvis fordi de ikke klarer å endre tenkemåte og ledelsesstil, og delvis fordi de ikke klarer å gjenopprette medarbeidernes tillit (Beer og Nohria, 2000:22).

Alternativet til en slik sekvensiell tilnærming, er å bruke begge strategiene samtidig. Beer og Nohria (2000:23) argumenterer for at en slik integrasjon av teoriene E og O gir den mest effektive tilnærmingen til organisatorisk endring. En slik tilnærming krever at en leder – eller snarere et lederteam – tar til seg forutsetningene og ledelsesstilen både til en E og en O strategi. En slik kombinasjon av E og O krever simultan og likeverdig vektlegging av optimalisert verdi for aksjeholderne, og utvikling av organisasjonens muligheter. Ledere kan ikke ha en følelsesmessig konflikt ved å kreve begge to. Det kan derfor være en god idé å fordele ulike roller på flere ledere. En leder kan være den ”harde” som blir respektert og sørger for at de økonomiske målene oppnås, mens den andre kan være den ”myke” som bidrar til at medarbeiderne trives og at selskapet utvikler en god og sunn organisasjonskultur.

Det er helt klart en paradoksal stor forskjell mellom teori E og teori O. Mens teori E bryter ned medarbeidernes tillit gjennom oppsigelser, nedskjæringer og harde omstillinger, vil teori O bygge opp en organisasjonskultur preget av åpenhet, tillit og medarbeideres involvering på alle nivåer. Beer og Nohria (2000) mener at den følelsesmessige inkongruensen mellom teori E og O gjør det vanskelig å integrere disse teoriene. Imidlertid mener de også at å integrere E og O i hverandre er den beste strategien for et selskap som vil utvikle en langsiktig konkurransefordel. En slik langvarig konkurransefordel kan bare komme gjennom organisatorisk evne både til å følge den nye retningen, og til å stadig stille spørsmålstegn ved hvor godt selskapet skaper økonomisk verdi. En slik evne krever ledere som slutter seg til begge teoriene. En toppleder som står foran en stor omorganisering av selskapet sitt, bør unngå å trekke mot enten en E eller en O strategi uten å tenke gjennom de langsiktige konsekvensene.

Beer og Nohria (2000) argumenterer altså for at det aller beste er å kombinere en E og en O strategi samtidig. For å lykkes med dette, er det sannsynligvis nødvendig å ha flere ledere som kan spille ulike roller. Halvhjertede kombinasjoner av E og O er like ineffektive som tilnærminger med bare den ene strategien. Det nest beste alternativet er en sekvensiell tilnærming hvor man begynner med E og deretter går over til O.

3.10 Når egner strategi E og strategi O seg best?

Forskjellene mellom disse to strategiene gjør at de egner seg best i ulike situasjoner.

Strategi E egner seg best ved tre tilfeller: Det første tilfellet er når problemer kan løses ved å endre på formelle elementer. Dette er tilfellet når man har en ubalanse mellom strategien og omgivelsenes

krav, når organisasjonens struktur ikke støtter strategien eller når beslutningshierarkiet ikke støtter strukturen eller strategien. Det andre tilfellet er når ledelsen har konsentrert makt (Forelesningsnotat Endringsledelse, 2004), enten gjennom intern støtte (f. eks i sykehus, universitet, hos konsulenter eller spesialister), eller gjennom ekstern støtte. Ekstern støtte er spesielt nødvendig i sterkt institusjonaliserte omgivelser. Til slutt er det nødvendig å ha kulturell aksept i organisasjonen for strategi E for at denne strategien skal lykkes. Strategi E er mest vanlig ved store endringer og ved tidspress.

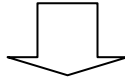
Strategi O, derimot, egner seg best når man har god tid fordi denne strategien er basert på bred involvering i organisasjonen. For at strategi O skal lykkes er det viktig at store interessekonflikter er fraværende. Dersom interessekonflikter oppstår, vil det bli vanskelig å få strategien til å fungere, og prosessen vil bli stoppet. Denne strategien egner seg derfor best i organisasjoner som er lite fragmenterte. I tillegg er det nødvendig å ha kulturell aksept for strategi O innad i organisasjonen. Strategi O har bredere nedslagsfelt fordi fokus på uformelle elementer ofte leder til endringer i formelle elementer. Strategi O er imidlertid ikke egnet til å endre grunnleggende maktforhold i organisasjonen.

Jeg har nå beskrevet to ulike endringsstrategier. Videre i denne utredningen vil jeg se nærmere på omorganiseringen av Bergen Kommune i 2004, og i hvilken grad strategi E og strategi O er blitt brukt i omorganiseringen. Jeg vil også redegjøre for om resultatet av omorganiseringen kunne ha blitt bedre dersom man hadde brukt flere elementer fra den ene eller den andre av strategiene. Jeg vil se bort fra elementet som omhandler bruk av konsulenter i empirien og analysen, da denne muligheten ikke ble anvendt i omorganiseringen i Bergen Kommune.

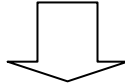
Videre vil jeg først gi en mer detaljert beskrivelse av hva omorganiseringen omfattet, og hvordan denne foregikk. Deretter vil jeg gjengi deler av intervjuene jeg har gjennomført med fire personer som arbeider i Bergen Kommune. Til slutt vil jeg bruke informasjonen jeg har fått fra intervjuene og beskrivelsen av omorganiseringen til å analysere resultatet av omorganiseringen i lys av teorien.

I modellen på neste side finnes en oppsummering av utredningens videre elementer og hva jeg ønsker å belyse i de ulike delene.

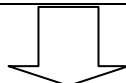
4.0 BESKRIVELSE AV OMORGANISERINGEN



5.0 EMPIRI	
5.1 METODE	
DATA (Hva sier intervjuobjektene?)	
5.2 Stillinger før og nå	Intervjuobjektene perspektiv. I hvilken grad ble de rammet?
5.3 Mål	Hva mener de var målene for omorganiseringen?
5.4 Planlegging og gjennomføring	Hvordan foregikk prosessen? Hvordan var kommunikasjonen og graden av medarbeidernes involvering?
5.5 Ledelsen	Hva er deres syn på ledelsen? Har dette endret seg?
5.6 Motivasjon og reaksjoner	Var de mer eller mindre motiverte før omorganiseringen?
5.7 Innhold	Var dette kun en strukturell endring, eller ble også andre elementer lagt vekt på?



6.0 ANALYSE	
6.1 Mål 6.2 Ledelsen 6.3 Innhold 6.4 Planlegging 6.5 Motivasjon	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> I hvilken grad er strategi E og/eller strategi O blitt brukt? Hvilke konsekvenser medfører dette? </div>
6.6 Kombinasjon av E og O	Hvordan ble ulike elementer fra strategiene kombinert i prosessen?
6.7 Når egner strategiene seg best?	Hvilken strategi egnet seg best i dette tilfellet?
6.8 Hvordan kunne resultatet blitt bedre?	Kunne andre elementer fra E og O blitt brukt for å oppnå en enda bedre omorganisering?



7.0 AVSLUTNING

4.0 Lengre beskrivelse av omorganiseringen.

Jeg vil nå beskrive hovedtrekkene i hvordan prosessen foregikk. Informasjonen her har jeg fått fra Bjørn Ølberg og omstillingssjef Bodil Bye Stavang, samt diverse sakspapirer fra Bergen Kommune.

Finansbyråd Henning Warloe innstilte Byrådet om å fatte vedtak desember 2003 (Byrådssak 1638/03). Byrådet valgte å gå inn for en to-nivå tekning, og det ble besluttet at blant annet de eksisterende bydelsadministrasjoner skulle erstattes av ny organisasjonsløsning på bydelsnivå. Dette innebar at de 106,7 årsverkene bydelsadministrasjonene besto av skulle reduseres med 37,8 årsverk, og de resterende ansatte skulle tildeles nye stillinger. En av bydelsdirektørene, George Myhrvold, ble da hentet inn som prosjektleder. Den nye organisasjonsløsningen skulle være innført 1. juli 2004. Ifølge Ølberg ble mye av våren 2004 brukt til å se på hva som skulle gjøres for folk som kom i den posisjonen at de måtte skifte jobb. På slutten av våren begynte man å se nærmere på hva som måtte gjøres på resultatenhetsnivå, og hvordan man skulle få disse til å fungere. Fortrinnsvis skulle de også fungere betydelig bedre enn de hadde gjort. Målet var å få til forbedringsprosesser, og da var det viktig å få til et godt samspill mellom byrådsavdelingene og resultatenheterne. Det ble blant annet plassert ut fire rådgivere i hvert av de gamle bydelsterritoriene, som da hadde ansvar for å følge opp sine folk, enten på økonomi, pleie og omsorg, eller på oppvekst.

I byrådssak 198/03 kommer det frem at Finansbyrådet satte i gang arbeidet med å utrede og presisere innholdet i den forestående orgnaisasjonsomleggingen 27.06.03. Det ble etablert en styringsgruppe for arbeidet med:

- Finansbyråden som leder
- 3 kommunaldirektører
- 4 bydelsdirektører
- 4 tillitsvalgte – 1 fra hver av hovedsammenslutningene
- informasjonssjefen

Byrådsavdelingen for finans og service skulle være sekretariat for arbeidet.

Bjørn Ølberg påpeker at det i offentlig sammenheng ofte er litt misvisende å si "styringsgruppe", fordi styringen ligger i administrasjonen. Et annet navn på denne gruppen kunne, ifølge Ølberg, ha vært "referansegruppe", og denne ble dannet for å drøfte fortløpende de utfordringer som ville dukke opp som en følge av alle de grepene som måtte gjøres. Det betydde at styringsgruppen fikk til

diskusjon og også til en type konklusjon ved å si at "dette kunne man slutte seg til". Det kunne for eksempel gjelde hvordan nedbemanningen skulle drives, eller hvordan man ellers skulle jobbe inn mot den nye organisasjonsdelen. Ølberg sier videre at det primært var fokus på de vanskelige sakene som gikk på at nedbemanning, i tillegg til omdisponering av personellmessige ressurser, ofte ikke er enkelt. Spesielt er dette tilfellet når man skal flytte folk inn i stillinger og gi folk muligheter, eventuelt frata folk muligheter til å være med på noe. Dette er en viktig sak å ikke minst ha tillitsvalgte med på. Det er også viktig å prøve å få frem en felles holdning mellom de ulike byrådsavdelingene til hva man skulle gjøre. Et aspekt er å tenke likhet innenfor den enkelte byrådsavdeling, men også at de samme prinsippene gjelder i tenkningen blant alle, slik at det også oppleves som at man blir likt behandlet.

Bodil Bye Stavang er omstillingssjef, og hun tilhører administrasjonen. Bye Stavang fikk ansvaret for den praktiske gjennomføringen av omplasseringene, og personalomstillingen ble styrt av henne. Hun gjennomførte et obligatorisk møte i hver bydel der hun orienterte om formalia, og mottok spørsmål fra de som var involvert. I tillegg hadde hun og 3 kollegaer - sammen med bydelsdirektørene - individuelle samtaler med alle som skulle omplasseres, slik at de skulle få anledning til å si hva de kunne tenke seg å gjøre videre. Alle fikk da muligheten til å si hva de synes var førsteprioritet og annenprioritet. I forbindelse med nedleggingen av bydelsadministrasjonene vurderte man, ifølge Bye Stavang, først de ansattes juridiske rettigheter i forhold til de nyopprettede stillingene som fantes. Deretter prøvde man eventuelt å imøtekomme den ansattes egne ønsker. Arbeidsgiver tok samtidig hensyn til at de nyopprettede stillingene måtte besettes med personer som hadde den nødvendige kompetanse til å fylle dem. I tillegg til møtene arrangert av Bye Stavang, var det opp til hver enkelt bydelsdirektør hvor mange informasjonsmøter de ville gjennomføre i deres bydel.

Stavang anser tempoet som hovedutfordringen i denne omorganiseringen. Det var mye arbeid som skulle gjøres på kort tid, og dette berørte sterkt Stavang og 3 kollegaer som brukte deler av sin arbeidstid til dette i en kort periode. Det var de som gjennomførte omstillingssamtalene sammen med bydelsdirektørene, ettersom alle personalsjefene i bydelsadministrasjonene var inhabile fordi de selv ble rammet av omstillingene. Bye Stavang hadde ansvaret for prosessen og for å finne jobber til alle. Det ble ikke brukt konsulenter da Stavang mente det var bortkastet å bruke konsulenter som ikke kjente organisasjonen og kunne denne godt.

Det var viktig for Stavang å legge ut all informasjon på nettet slik at informasjonen var åpen og kontrollerbar. Alt som ble gjort ligger på nettet, og ble lagt ut kontinuerlig. Dette var et etisk spørsmål, og det var viktig med full åpenhet for å bidra til de ansattes trygghet.

Bye Stavang og hennes kollegaer begynte samtaler i bydelsadministrasjonene 18.mars og var ferdig ca. 4. april. Det ble gjennomført ca. 100 samtaler. De som ikke ble omplassert i første runde, fikk personlig meddelelse om dette av bydelsdirektøren, før andre fikk beskjed om at de hadde blitt tildelt en av de nyopprettede stillingene i byrådsavdelingene. Kort tid etter fikk så de uten jobbtilbud en ny omstillingssamtale, hvor man diskuterte andre ledige stillinger i Bergen kommune. På en måte ble altså samme prosessen gjennomført to ganger med utsiling underveis.

Etter første runde ble alle som da fikk tildelt ny jobb, informert samtidig. Dette var veldig viktig slik at ikke informasjonen skulle komme dryppevis og delt. Det samme gjaldt andre runde. Det meste av informasjonen forgikk pr. e-post, alternativt pr. brev. 1. juli 2005 var alle blitt plassert. Dette ble blant annet oppnådd gjennom å ha full ansettelsesstopp før omstillingene slik at man samlet opp en base av potensielle stillinger.

Bye Stavang understreker at de individuelle samtalene som ble gjennomført med alle ikke var et intervju, men en omstillingssamtale. Kommunen skulle ikke foreta nyansettelser, men gjennomføre en omstillingsprosess av egne ansatte. Derfor var det bydelsdirektørene og ikke kommunaldirektørene som avholdt omstillingssamtalene, da kommunaldirektørene ville være de fremtidige sjefene og dette da ville bli oppfattet som et jobbintervju. Disse samtalene skulle ikke være intervju, slik at man kunne skape en viss trygghet blant medarbeiderne.

Bydelsadministrasjonene omfattet Økonomi, Personal, Helse- og Sosial, Oppvekst og Barnehage. Det er denne delen jeg har fokus på i denne oppgaven. I tillegg omfattet bydelsadministrasjonene også Kultur som gjennomgikk samme prosess som hovedadministrasjonene. I de opprinnelige bydelsadministrasjonene inngikk det 106,7 årsverk fordelt på 111 personer. På kulturkontorene var det 35 årsverk og 39 personer. Disse fikk også nye jobber. 68,9 årsverk ble videreført i den nye organisasjonen fra de opprinnelige bydelsadministrasjonene, og 23, 5 fra Kultur ble videreført. Dette betyr at det ble redusert 37,8 årsverk fra bydelsadministrasjonene og 11, 5 fra Kultur, totalt ca. 50 årsverk. 5 personer valgte å ta imot sluttpakker.

Stavangs inntrykk er at medarbeiderne generelt er fornøyde med prosessen og jobbene de har fått. Hun understreker imidlertid at hun ikke vet om dette er representativt for alle, da det ikke har vært gjennomført noen generell undersøkelse

5.0 Empiri

5.1 Metode

5.1.1 Det kvalitative intervjuet.

Jeg har valgt å bruke det kvalitative intervjuet, eller dybdeintervju, som metode. I motsetning til kvantitative metoder hvor tallene er det mest vesentlige, er det teksten som er det sentrale uttrykk i det kvalitative intervjuet (Repstad, 1991:10). I forhold til andre måter å samle data på, som for eksempel spørreskjema, har det kvalitative intervjuet klare fordeler og ulemper. Den største fordel med dybdeintervjuet er fleksibiliteten det gir. Man kan stille oppfølgingsspørsmål og intervjuobjektene slipper de plagsomme svaralternativene som aldri passer helt (Repstad, 1991:43). Samtidig gir denne typen intervju en større dybde og bedre mulighet til å forstå hva respondenten mener, og hvorfor han svarer som han gjør. Ulempen med å ikke gjennomføre en spørreundersøkelse er at man ikke kan dra klare konklusjoner, da man får få respondenter. I denne oppgaven er imidlertid min oppfatning at det uansett hadde vært vanskelig å dra klare konklusjoner, da dette dreier seg om en prosess som involverer mange følelser og hvor det er store individuelle forskjeller. Det kan også være vanskelig å analysere dataene man får i et dybdeintervju. Ved bruk av et spørreskjema kan man imidlertid risikere å få for enkle svar, og dermed analysere feil og trekke feilaktige konklusjoner. Dybdeintervjuene har tross alt fått frem mye av det respondentene egentlig mener.

Jeg gjør oppmerksom på at ikke alle respondentene har blitt stilt akkurat de samme spørsmålene fordi de hadde ulike stillinger og dermed ulike roller i prosessen. I tillegg har noen fått tilleggsspørsmål på enkelte emner, mens andre ikke har det. Mine svakheter som intervjuer har nok også påvirket intervjuene til en viss grad. I ettertid ser jeg at jeg kunna ha vært flinkere til å stille spørsmål som var åpne nok, samtidig som jeg nok noen ganger avbrøt respondentene på en uheldig måte.

For å være sikker på å få med meg mest mulig av hva de sa, brukte jeg båndopptaker under intervjuene. På den måten kunne jeg høre på båndet flere ganger i ettertid og få med meg de ulike nyansene. Jeg trengte da heller ikke å notere så mye underveis, noe som gjorde det enklere å få med meg kroppsspråket og slik forstå bedre hva de mente var det mest vesentlige.

5.1.2 Utvalg

Jeg har intervjuet fire personer som arbeidet i Bergen Kommune. En av disse, Bjørn Ølberg, er OUSjef i Byrådsavdeling for Finans, Kultur og Næring. Han fulgte mesteparten av prosessen, og ble ikke personlig rammet av omstillingen. De tre andre arbeidet alle tidligere i bydelsadministrasjonen i tre ulike bydeler.

Torgeir Sæter var tidligere rådgiver for personal i Laksevåg Bydelsadministrasjon. Etter omstillingen fikk han stilling som rådgiver for personal i oppfølgingsenheten i Fyllingsdalen. Han sluttet å arbeide i Bergen Kommune ca. et halvt år etter omstillingen og gikk over til ny stilling i en annen kommune.

Linn Karin Mydland var tidligere spesialkonsulent i økonomi i Bergenhus Bydelsadministrasjon. I dag arbeider hun som økonomikonsulent i Helsevernetaten. Mydland var i permisjon fra 29.september 2003 til 10.september 2004, og var derfor ikke tilstede under hele omstillingsprosessen. Hun hadde imidlertid jevnlig kontakt med blant annet økonomidirektøren, og var tilstede på flere møter som omhandlet prosessen.

Harald Inge Andersen var tidligere Bydelsdirektør i Fyllingsdalen. I dag er han leder for avdelingen for Konkurrans og Utvikling.

Videre i oppgaven følger hva de jeg intervjuet har svart på de ulike spørsmålene om prosessen. Jeg spurte først intervjuobjektene om hvilken stilling de hadde tidligere, og hva de gjør i dag. På den måten kunne de selv presentere seg selv og deres stilling før og nå. Denne informasjonen bidrar til å forstå deres perspektiv på omorganiseringen. Bjørn Ølberg ble ikke stilt dette spørsmålet, da hans stilling ikke ble berørt av omorganiseringen og dermed forble uforandret.

Etter intervjuobjektene presentasjon av deres tidligere og nåværende stillinger, gikk jeg over til å spørre dem om hvordan de oppfattet selve omorganiseringen og de ulike delene av denne. Jeg har valgt å ta med sitat istedenfor å gjenfortelle det de har sagt. På den måten kommer nyansene i de ulike intervjuene bedre frem, samtidig som de selv er best egnet til å fortelle hva de mener og synes. Videre gir jeg leseren en sjanse til å selv analysere hva intervjuobjektene mener. Etter hvert tema har jeg tatt med en kort oppsummering av hovedpunktene for hver person. Dette har jeg gjort for å få en bedre oversikt der det er nødvendig, og for å få bedre frem hva jeg har oppfattet som essensen i hva respondentene har svart.

5.2 Intervjuobjektene stillinger før og nå.

Torgeir Sæter:

Kan du fortelle hva du jobbet med tidligere og hva du gjør i dag?

Før omorganiseringen var jeg rådgiver i Laksevågs bydelsadministrasjon innenfor personalfeltet, men jeg hadde også mange andre funksjoner. Jeg var på mange måter i en såkalt fristilling der jeg hadde fokus på personal, men jeg tok løpende oppgaver og utfordringer som kom. Jeg var hele tiden parallelt leder for ulike virksomheter, der de trengte en leder. Altså var det slik at jeg gikk inn og gjorde ting parallelt med at jeg var rådgiver hele veien. Det var veldig fleksibelt og veldig greit.

I dag er jeg personalrådgiver med ansvar for Fyllingsdalen bydel. Nå er jeg ansatt i arbeidsgiverseksjonen. Det er organisert slik at personal og økonomi er organisert i byrådsavdelingen for Finans, Kultur og Næring. Noen av oss har ansvaret for hver vår bydel og så er det en sentral stab i tillegg.

Så den stillingen du har nå er nyopprettet etter omorganiseringen?

Ja, det var flere personalsjefer fra bydelene som fikk denne stillingen. Men personalsjefen i Fyllingsdalen ble rådgiver for oppvekst, og så gikk jeg inn på personalsiden i Fyllingsdalen. Sånn formelt er det nok en bedre stilling. Jeg har nok en mer ansvarsfull stilling sånn sett nå enn jeg hadde før omorganiseringen. Men om den er mer krevende, kan man jo stille spørsmål om.

Hva er de største forskjellene mellom jobben du hadde før og den du har i dag?

Den største forskjellen er nok at vi har en organisasjon. Vi var en bydel, og vi som var bydelsadministrasjonen sammen med lederne, hadde hånd om en organisasjon og et geografisk område. Nå er jeg for så vidt mer fristilt, men det blir likevel mer en tilskuer -rolle fordi jeg er i den byrådsavdelingen jeg er, og så er det andre byrådsavdelinger. Jeg føler meg nok tildels som en tilskuer, og jeg føler ikke noen identitet i denne organisasjonen. Kun av og til når vi rådgivere er samlet og vi ser at det er mulig å få til noe, men i den praktiske daglige utførelsen av arbeidet, så blir det ikke det. Det gjorde det når vi var bydel, for da hadde vi en organisasjon som hadde en verdiforankring og sine målsettinger. Selv om vi hadde sentrale føringer fra kommunen og politisk-administrative føringer som vi måtte forholde oss til osv., var vi en enhet som vi kunne delta i og skape vår måte å gjøre ting på innenfor de rammene vi hadde. Så det blir litt sånn fremmedgjøring og litt mindre interessant. Og ja, jeg synes jo det er litt stusselig da.

Linn Karin Mydland:

Hvilken stilling hadde du før og hva er stillingen din i dag?

Jeg begynte i kommunen som nyutdannet i 2000. Jeg er utdannet siviløkonom fra HiA i Kristiansand. Tidligere jobbet jeg i Bergenhus bydel som spesialkonsulent innen økonomi. I dag jobber jeg som konsulent i helsevernetaten. Jeg jobber fortsatt med økonomi, men tidligere var det på et sentralt nivå. I dag jobber jeg mye mer med detaljer, og i tillegg har jeg ansvar for både økonomi, lønn og personal.

Hvordan var arbeidsdagen din tidligere og hvordan er den i dag? Hva er hovedforskjellene?

Før hadde jeg sentrale økonomioppgaver. Jeg drev med ren rådgiver- og økonomioppfølging mot ulike enheter, deriblant rektor, barnehagestyrer og park/drift/teknisk. Da hadde jeg mest sentrale oppgaver. Jeg liker godt å jobbe med prognoser o.l. i en rådgiverfunksjon, f. eks med ansvar for hele oppvekst seksjonen. Jeg synes det er veldig spennende å jobbe med hele seksjonen.

I dag har jeg litt samme funksjon. Jeg utarbeider budsjetter, prognoser, men nå er det på detaljnivå. Jeg har ansvar for hele lønn- og personalfeltet. Det er mye mer detaljert. Jeg trives godt i dag, men jeg liker å jobbe med hele bildet.

Helsevernetaten opprettet avdelingen 1. 4.2004. Det var da en helt ny enhet, og vi holder nå på med å bygge den opp. På grunn av dette trives jeg godt, fordi det gjør jobben litt mer spennende. Vi må opparbeide rutiner og personaloppgaver. Jeg er veldig glad for at det er en ny organisasjon. Alle bygger den opp sammen, og det er det mest spennende. Så nå er jeg veldig glad for at jeg valgte denne jobben på grunn av det. Jeg har stor frihet og mulighet til å påvirke.

Hvilke ressurser og kompetanse trengs for den jobben du skal utføre i forhold til før?

I utgangspunktet hadde de nok her sett for seg en person med mindre kompetanse. Stillingen jeg har i dag har lavere lønn enn den jeg hadde tidligere.

Det kommer jo også veldig an på sjefen. Jeg har ansvar for alt som har med økonomi å gjøre, og rapporterer til sjefen. Så jeg har fått stort ansvar. De ønsket i utgangspunktet en med lavere kompetanse, men tror de er fornøyde med at jeg kan så mye. Jeg kjente systemet. Tidligere hadde de ikke økonomifolk, de bare betalte regninger. Derfor var det ingenting som var klart og jeg har hatt mye å gjøre. Jeg måtte utarbeide budsjetter og blant annet ta meg av alle tilskudd. Det er 280 fastleger med oppfølging, og det er mye arbeid.

En fordel jeg har hatt i omorganiseringen er at jeg har fått beholde den gamle lønnen. Det er nok også en av årsakene til at de her i utgangspunktet ville ha en med mindre kompetanse, fordi denne da også ville fått lavere lønn. Det er en rettighet vi har i Bergen Kommune, at vi ikke skal gå ned i lønn på grunn av omorganiseringer. Dette gjør jo også at man blir mer tilfreds, det er selvfølgelig ingen som ønsker å gå ned i lønn.

Andre som gikk inn i høyere stillinger ble tatt hensyn til ved lønnsoppgjøret. Det var for eksempel mange forskjellige personer som fikk de sentrale rådgiverstillingene i Byrådsavdelingene. For de som arbeidet som konsulenter tidligere, var det et steg opp, mens for de som tidligere hadde høyere rådgiverstillinger var det et steg ned. Det ble derfor tatt hensyn til at lønna skulle bli lik.

Det var flere økonomisjefer som ønsket å beholde ansvar, og de gikk derfor til jobber sentralt. De ønsket ikke å bli rådgivere.

Noe som er veldig spesielt som flere har kommentert etter omorganiseringen, er at det nå er omtrent som om vi har gått tilbake i tid og gått tilbake til slik det var før bydelene ble innført. Det er mye likt i organiseringen, og ofte ser vi at det er de samme personene som har gått tilbake til å ha det ansvaret de hadde før. Det er manges oppfatning at de i tillegg til ansiennitet har sett på personer. Dette har jeg ikke helt forståelse for. Jeg vet ikke om dette er riktig eller fornuftig, men jeg synes det er veldig rart. Det virker som om de prøver å viske ut de siste fire årene som har vært. Jeg jobbet ikke da, jeg har bare snakket med flere andre som har kommentert dette.

Harald Inge Andersen:

Hva gjorde du tidligere og hva gjør du i dag?

Jeg var bydelsdirektør i Fyllingsdalen. Det var jo åtte bydeler. De var omtrent like store med unntak av Arna som var mye mindre enn de andre. Hva gjorde jeg som bydelsdirektør? Hva gjør man som toppleder i kommunen? Ja, altså man har i prinsippet to roller. Det ene er å fungere som administrativ sekretær for et folkevalgt organ. Man er ansvarlig for å legge frem saker for det, og iverksette deres vedtak. Det andre er å styre organisasjonen og den videre bydelsforvaltning. Der var det rundt 1000 årsverk, og i administrasjonen rundt 15. Men så er det viktig for å forstå bydelsreformen at det var doble styringslinjer for direktørene, i og med at det på den ene siden var et selvstendig bydelsstyre der representantene utgikk fra Bystyret, og på den andre siden var det et

Byråd som hadde sine kommunaldirektører. En av dem hadde et hovedansvar for å følge opp bydelene. Sånn at du rapporterte to veier. Ikke bare rapporterte du to veier, men du mottok også styringssignal fra to steder, og det var et trekk ved reformen som etter hvert ble problematisk at disse styringssignalene langt fra alltid var samstemte. Det var en av de viktigste kildene til kritikk, som igjen førte til at bydelene ble nedlagt. Bydelsreformen var også i sin natur et nokså problematisk system. Kombinert med den parlamentarisme endringen som skjedde sentralt bare et halvt år etter at bydelene ble innført, så vokste det frem et ganske komplekst styringssystem. Det var vanskelig for folk utenfra å forstå og forholde seg til styringssystemet. Det var også vanskelig for de som var innenfor systemet. Særlig var det problematisk for bystyrepolitikerne, og av de spesielt Byrådet. Byrådet hadde lenge en ambisjon om å styre i ett og alt, og opplevde på mange måter bydelsstyrene som et hår i suppen på deres politiske vilje.

Noen steder var det selvfølgelig fordi den partipolitiske konsentrasjonen i bydelsstyrene, det var jo litt tilfeldig, var i Byrådets disfavør. Bergenhus var en sånn bydel. Andre steder var det fordi bydelsstyrene inntok en rolle som aksjonister eller som aksjonærer. Det gjorde etter hvert at det ble ganske problematiske forhold på den politiske siden.

Men spørsmålet ditt var hva bydelsdirektøren gjorde, og sammenlignet med det jeg gjør i dag. Og da er svaret at når du er sekretær for et sånt utvalg så er det for så vidt en ganske begrenset oppgave. Det var ikke all verdens aktivitet i dette bydelsstyret, og det fylte ikke noe særlig av hverdagen. Det som tok mye av oppmerksomheten, det var selvfølgelig å iverksette Byrådets strategier for å bringe budsjettet i balanse. Og der kan vi vel veldig enkelt si at det var en strid mellom Byrådet, og mer eller mindre alle bydelsstyrene. Der Byrådet ønsket å skjære ned og ga generelle instruksjoner om det, så er det viktig å få med seg at de var generelle, altså de ble uttrykt for eksempel i prosent av budsjettet osv. Mens bydelsstyrene i mange tilfeller sto imot og var en protestbevegelse mot spesifikke kutt i bydelene. Det gjorde selvfølgelig sitt til at underskuddet vokste. Så i det spenningsfeltet brukte vi ganske mye tid på å diskutere frem og tilbake fortolkningen av politiske vedtak. Det vet du, i hvert fall hvis du har lest de rette bøkene, at troen på at kommunen eller også en god del private virksomheter er rasjonelle virksomheter, den burde vi vel etter hvert forlate.

Når det så gjelder oppgavene å styre administrasjonen, så er det sånn i det offentlige byråkratiet at de aller fleste beslutninger fattes på det laveste nivået, altså i førstelinjetjenesten. Der er det langt på vei standardprosedyrer for å håndtere de fleste saker, enten det følger av regelverket eller det følger av godt innarbeidede faglige standarder, skjønnsvurderinger. Sånn at det som beveger seg oppover i

et offentlig hierarki, og sannsynligvis når direktøren er de sakene som det ikke er utarbeidet gode nok retningslinjer for på grunnplanet. I praksis kan vi kalle de sakene for unntakene, for de er uforutsigbare. Og saktyper som ofte faller mellom flere fagstoler. Det bruker du mye av tiden på når du er toppsjef i kommunen. I tillegg gjør du en del utredningsarbeid, ut fra det du observerer av potensielle muligheter for å forbedre organisasjonens prestasjoner eller effektivisere virksomheten. Altså utredningsarbeid som ikke følger av vedtak verken fra Byrådet eller av bydelsstyrer, og som definitivt ikke initieres nedenfra, men som du ser og resonnerer deg frem til etter en tids arbeid. Det er direktørens rolle i korthet.

Overgangen til den nye rollen er ganske stor, fordi den største overgangen selvfølgelig er det at myndigheten er fullt og helt borte, altså myndigheten over linjepersonal er fullt og helt borte, og den direkte kontakten med politikerne er borte.

Så det er en ren administrativ stilling?

Ja, nå er det altså en stabsstilling. Tidligere var det en linjestilling i en politisk styringslinje (bydelsdirektørstillingen), nå er det en stabsstilling, der jeg er en leder av en ekspertavdeling som utreder spørsmål på oppdrag fra finansdirektøren, som igjen får oppdragene fra Finansbyråden. Det betyr at det siste aspektet som jeg nevnte som bydelsdirektør, det å ta initiativ til å iverksette utredninger og forbedringstiltak, er den eneste oppgaven som jeg har tatt med meg i den nye stillingen. Innholdet i oppgaven er utredningene selvfølgelig annerledes. Men type oppgaver, type arbeidsinnsats, er nokså like.

Du sier at du er leder for en ekspertavdeling, så da har du jo fortsatt den lederrollen?

Ja da, men det er en helt klart annen lederrolle, altså personalleder for dem, faglig leder for dem. Jeg har for så vidt makt og myndighet til å sette de i arbeid, men man har ikke makt og myndighet til å iverksette i det brede lag, for det er jo det brede lag du utarbeider disse utredningene for. Du har ikke makt og myndighet til å iverksette i det brede lag det som måtte bli konklusjonene av de utredningene du lager. Det hadde du som bydelsdirektør, og det er jo der den selvstendige linjen er mest markant. Og bortfallet av selvstendigheten selvfølgelig er mest følbart.

Vi kan si at fagområdene vi opprinnelig var skolert i og har jobbet med i flere år, ble normdannende for hvor vi til syvende og sist havnet. Direktørene ble i grunnen greit ivaretatt. Noen ble skuffet, og en sluttet vel i skuffelse over stillingen han ble tilbudt, men ellers var det vel ganske avslappet stemning blant direktørene. Mismodigheten var nok betydelig større nedover i systemet, og særlig

blant oppvekst/skolesjefene i bydelene, og helse- og sosialsjefene fordi de fleste helse- og sosialsjefene hadde gjennom tolv år (siden 1989) vært selvstendige ledere med betydelige fullmakter. Det å bli fratatt disse fullmaktene var nok tungt. I tillegg kommer da disse spørsmålene om hvem som skulle sitte sentralt og hvem som skulle sitte ute i oppfølgingsenhetene. Noe som i praksis betydde spørsmålet om hvem som skulle ha fullmakter, og hvem som skulle sitte fullmaktslause igjen i bydelene og råtne på rot som de sa. Det ”råtne på rot”-uttrykket er litt viktig. For hvis du ser det fra en resultatenhetsleders siden, f. eks en rektor, så har rektor da i prinsippet to veier å gå til sine overordnede. Rektor kan følge den ordinære styringslinjen og altså der fullmaktene sitter og til syvende og sist havne hos oppvekstdirektøren i byrådsavdelingen. Eller rektor kan gå til en rådgiver. Og tanken bak to-nivå modellen slik den ble kommunisert det siste halvåret, det var at rektor skulle gå til sin rådgiver i bydelen, enten det nå var personlrådgiver, økonomirådgiver eller skolerådgiver, og der ta opp sine problem. Motivasjonen fra toppen var selvfølgelig at rådgiverne skulle avlaste de fem kommunaldirektørene. Men da må du spørre deg, sett fra rektors side, hvis du sitter med et stort problem, som i mange tilfeller kan løses med en mer sjenerøs bevilgning, eller en omplassering av en vanskelig arbeidstaker, så er det rimelig at du søker deg til de som har makt til å realisere dine ønsker, altså gi deg mer penger, eller flytte på vedkommende, for å ta to enkle problemstillinger. Og hvis vi alle sier oss enige, betyr det at de fullmaktsløse bydelsrådgiverne i praksis blir til de grader satt på et sidespor. Sånn som flere av dem sier til meg i etterkant, ”vi må markedsføre våre kvalifikasjoner og fortreffelighet ovenfor resultatenhetslederne”, med andre ord, de kommer ikke automatisk til. Nettopp det bildet var det flere som så ganske tidlig, og introduserte uttrykket ”sitte og råtne på rot”. Så mange av de som har kunnet komme seg bort fra de stillingene, de har kommet seg vekk. Det er fryktelig vanskelig å sitte ute i enheter som er løse i fisken, og uten fullmakter, det er nesten forferdelig. Spesielt er det selvfølgelig forferdelig for de som tidligere hadde betydelige fullmakter og budsjett, og nå være sånn i ”limbo” som de faktisk er, det er ikke en lett situasjon. I og med at denne situasjonen ble fornemmet underveis i omstillingsprosessen, er det klart at det preget iveren etter å få andre stillinger. Det å komme seg inn i styringslinjen. Det var vel det eneste entydige råd jeg ga til mine ansatte da vi satte i gang med den personlige forflytningen; forsøk raskest mulig å komme dere inn i styringslinjen. Det skjønnte de nok også verdien av, kanskje enda klarere i dag. Det gjaldt både for sekretærene, saksbehandlerne og mellomlederne.

Det var til sammen 8 direktører. I løpet av et halvt år, vel det, så ble disse 8 direktørene redusert til fem. Og ingen av de som falt ifra eller noen andre av mellomlederne i kommunen, var gitt fullmakter tilsvarende de som falt fra hadde. Da sier det seg selv at kommunaldirektørrollen

nødvendigvis må komme i ganske kraftig endring, du kan for eksempel ikke fordype deg i prosjekter du har forkjærlighet for, eller i detaljer i særlig grad. Og det ser vi nå i etterkant, 7-8 måneder i etterkant, at en ikke har forstått den omstillingen. Paradoksalt nok har kommunaldirektørene vært veldig opptatt av at her skal det skje en omstilling ute i systemet. Sannheten er at den største omstillingen har nødvendigvis måttet skje sentralt, men den er knapt nok kommet i gang. Og den viktigste innvendingen mot at den er kommet i gang, det er at en ikke klarer å opptre samlet, kollektivt for å fatte beslutninger som nødvendigvis må fattes kollektivt. Altså, beslutninger som berører alle byrådsavdelingene; organisasjonsutvikling, IT, lederutvikling det er en haug med slike problemstillinger. Det er selvfølgelig lettere i Trondheim for der er det ett, og bare ett administrativt punkt, rådmannen. Her er det altså ikke det. Mangelen av det punktet blir altså mer og mer synlig. Det så vi vel ganske tidlig en del av oss, og har fått det bekreftet senere.

5.3 Mål

Bjørn Ølberg:

Hva vil du si er målet med denne reorganiseringen?

Det er flere mål. I en offentlig organisasjon er det ikke bare ett mål. Noen av de uttalte målene var jo at man ønsket å ta vekk bydelsstyrene knyttet til bydelen.

I utgangspunktet med et parlamentarisk system deler du makten mellom Bystyret og Byrådet. Det er et stort ansvar og stor makt. Så etablerte man i tillegg bydelsstyrer, og bydelsdirektørene kom, som også kommer frem i Rokkanrapporten, i en dobbel delegasjonslinje hvor man på den ene siden er underlagt Byrådet og man på den andre siden er underlagt bydelsstyrene. Så for å fordele budsjettet ned til den enkelte enhet, og det er vel der jeg tror at en del politikere opplevde at det sviktet, fikk man ikke god nok styring på økonomien.

Så det var ett mål å ta bort bydelsstyrenes rolle i forhold til driften?

Ja, og så var det også et annet hensyn som ble vektlagt, og det var at man tenkte at man kunne kutte i de administrative kostnadene. Det å få flere oppgaver ut til resultatenhetslederne, og få til en bedre styring og koordinering av fagfeltene ved at man la det ansvaret ett sted. I utgangspunktet i bydelsorganiseringen så tenkte man at det var fagmiljøer åtte steder pluss ett sentralt. Og kan man da få til det å ha makten ett sted er det en type utvikling, og også det å få overført raskere mellom enhetene.

Er det noen andre mål slik du oppfatter det?

Ja, i tillegg til dette, la oss kalle det de offentlige målene, som vi snakket om, så er det klart at når du skal vurdere hva som faktisk skjer, må man jo også se på hvilke andre typer agendaer folk har. Det er klart at det ligger helt sikkert ting, som du vil kunne se på om man skulle gå dypere inn. Men når man slutter opp og støtter ting så er det jo mange forskjellige ting som spiller inn når man velger argumentasjonslinje. Det er avhengig av hvor dypt en skal gå inn i det, hva som egentlig er drivkreftene for at konklusjonene ble som de ble.

Torgeir Sæter:

Hva anser du som hovedmålet for endringen og eventuelle delmål?

Dette er en politisk styrt prosess i all hovedsak selv om noen administrative toppledere nok uoffisielt har hatt sine påvirkninger. Hensikten er nok å få en strømlinjeformet organisasjon der politisk og administrativ toppledelse kan ha en veldig enkel organisasjon å forholde seg til. Økonomien har vært den offisielle årsaken, men det kommer nok lenger ned på lista. Det ble jo selvsagt foretatt en nedbemanning i den prosessen, men denne kunne utmerket godt vært gjort i den forrige organiseringen.

Så du mener at det at de har valgt å ikke beholde bydelene tilsier at det ikke bare var økonomien som sto i fokus?

Åja. Det går nok mye mer på en styringsform, både politisk og administrativt.

Men det er jo det økonomiske som har vært kommunisert ut, fordi at på grunn av det store underskuddet i kommunen har det vært noe som ingen kunne angripe. Nå har de også kommunisert ut at de ønsker å legge ned bydelene og bydelsstyrene fordi det var en kronglete styringsform som førte til at politiske føringer og direktiv smuldret bort på veien. Så de har formidlet at de ønsket en ryddigere styringsform også, men det er nok det som er hovedpoenget, og ikke økonomien.

Ser du noen andre delmål eller alternative mål?

De ønsker nok mer likhet i kommunen. En lik organisering, likt tjenestetilbud, like måter å vurdere søknader på. F. eks innen eldreomsorg osv. så ønsker de å ha en mer lik praksis i hele kommunen, altså ønsker de å gjøre ting mer likt. Det at Personal og Økonomi er samlet i en byrådsavdeling og trukket ut av fagbyrådsavdelingene har nok også med at spesielt Økonomi ønsker å ha en friere og tryggere økonomistyringsmåte. De ønsker å fritt kunne gå inn og analysere driften der de ikke er nødt til å forsvare sitt eget budsjett som fagbyrådsavdelingene.

Det ser jeg at det er en del å hente på. Så er Personal bare hengt på den prosessen for å legitimere den organiseringen. Personal har nok ikke så mye å hente på den organiseringen. Den ville hatt mer å hente på å være tilknyttet linjen og vært en stab til linjen, altså vært i fagbyråsavdelingene. Men sånn er det nå og utfordringene blir jo å få dette til å fungere. På Økonomi ser jeg at det har noe for seg.

Synes du de ulike målene er fornuftige/hensiktsmessige?

Hvis målet var økonomisk styring så hadde de fått et raskere og bedre resultat med å bevare den organisasjonen som var, stramme den opp og gitt klare resultatkrav i forhold til økonomistyring og i forhold til organisering ut.

Jeg skjønner at politikerne ønsker å kunne se mer direkte resultatene av de beslutningene de fatter, men jeg tror at nå som alt blir strømlinjeformet og alt skal gjøres likt og sånt, så blir det en veldig rigid organisasjon. Som hvis det går bra, så går det bra, men hvis det går skjevt, går hele organisasjonen skjevt. Så det blir en stor supertanker. Hvis den går skjevt, så er det et forferdelig arbeid å rette det opp. Jeg tror ikke dette er en god løsning. Det er en rigid, sentralstyrt organisasjon og det er per i dag ikke rom for kreativitet og lokale varianter som kunne ha løftet tjenestene.

Altså, hvis målet er å få en mer strømlinjeformet sentralstyrt organisasjon, så er det jo for så vidt et riktig middel. Hvis det er å få gode tjenester til en rimeligere penge, er det helt sikkert bedre måter å gjøre det på.

Så hvis vi tar økonomi som mål synes du dette i seg selv er fornuftig, men du er ikke enig i måten dette blir løst på.

Stemmer. Altså det å få hånd om økonomien måtte de gjøre, men de trengte ikke å omorganisere for det. De kunne ha strammet opp organiseringen slik den var. Eller hvis de først skulle gjøre en endring så måtte endringen ha vært annerledes. Det har jo vært brukt enormt mye penger og energi på å prøve å få en organisasjon til å fungere som veldig få synes er funksjonell. Og det kommer til å bli omorganiseringer videre fremover for å tilpasse den organisasjonen.

Jeg ser målet med å strømlinjeforme organisasjonen sånn at politikerne, f. eks fagbyråd på helse sier at hun vil ha det sånn, så blir det sånn fordi det da går en "vei" ut i hele organisasjonen. Men det er en veldig stor fare med at det blir en rigid og stivbeint organisasjon fordi det legges opp til en veldig tung sentralstyring, og at det som da blir sagt av noen personer sentralt, det blir gjort. Lokal

kreativitet og lokale løsninger er det ikke lenger plass til. Og da skader du også der vekstpotensialet er. Det ligger i at det er lokale varianter som bryner seg på hverandre og at ”beste praksis” kan brukes osv. osv. Nå blir det ikke noe ”beste praksis” lenger.

Nå håper jeg at dette kan løsne, for jeg tror at fra å være åtte bydeler som ledes litt for fritt, så har de nå falt i en sånn sentralstyrt grøft. Om noen år så tror jeg nok at de greier å komme seg opp på beina.

Linn Karin Mydland:

Hva anser du som hovedmålet for endringen og eventuelle delmål?

Det er jo klart at et mål var å spare penger. Samtidig kan dette gjøres på flere måter. Det var en ny politisk sammensetning, og det var aldri særlig tvil om at de ønsket å innføre en to-nivå modell.

I hvilken grad synes du valgte løsning er den riktige for å nå målet?

Jeg syntes det var veldig synd at det kun var fokus på bydelene. Det var ikke noe fokus på byrådsavdelingene i det hele tatt, og de kunne ha hatt en plan for å spare penger der også. Jeg synes ikke det var den mest fornuftige løsningen. Jeg mener at man burde ha gått videre med bydelene. De hadde bare vært i gang kort tid, og man burde hatt et lengre tidsperspektiv. Jeg forstår at de måtte spare inn, men det kunne også vært gjort på andre måter.

I Bergenhus bydel hadde vi allerede to nivå, og vi var først ute med dette. Vi hadde innført den modellen de har valgt. Enhetslederne rapporterte direkte til bydelsdirektøren, og så hadde man i tillegg rådgiverfunksjonen. Dette var noe de hadde sett i Trondheim og der fungerte det godt. Jeg syntes det var fornuftig med lederavtaler med konkrete mål. Det ble brukt mye tid på å lage disse avtalene og de ble godt mottatt.

Jeg kan derfor ikke forstå hvorfor de måtte legge ned bydelsadministrasjonene. Nå har de en rådgiverfunksjon igjen sentralt.

Harald Inge Andersen:

Hva vil du anse er hovedmålet med omorganiseringen og eventuelle delmål?

Hovedmålet med omorganiseringen var vel todelt. Det ene var å skape en ryddigere politisk administrativ struktur. Ryddigere og ikke minst lettere å forstå, både for de innenfor og de utenfor systemet. Og den andre målsettingen føler jeg at var kommunens begredelige økonomi, som altså er

et håp om at en gjennom å skape enklere styringslinjer får en oversikt over ressursbruken, og at det dermed er lettere å fatte beslutninger som bidrar til at budsjettene bringes i balanse. Driften skjæres ned, for det må en jo.

Ser du noen andre mål?

Nei, det er det vel ikke. Det er klart at underveis så ble det jo også uttrykt delmålsetninger av typen nedbemanning osv. Av de rundt 111 stillingene som vi startet ut med da den siste omorganiseringen begynte, så var det vel en målsetting om at ca. 40 av dem skulle forsvinne. Så du fikk da i forlengelsen av det andre punktet mitt; å bringe budsjettet i balanse. Så kan du si at omorganiseringen fikk en slags direkte selvstendig effekt ved at man satte ambisjoner om å fjerne 40 stillinger, og resten skulle omplasseres. Hvordan det gikk, det vet jeg ikke.

Var disse to hovedmålene klart kommunisert? Var det tydelig at det var disse som var målene?

Ja. Underveis så ble dette uttrykt selvfølgelig operasjonelt, for dette måtte jo gi uttrykk for hva en skulle over til av organisasjonsstruktur. Og da ble det en lang debatt om ny organisasjonsmodell. Lange utredninger, debatten var vel ikke så lang. Det som ble introdusert var da et moteriktig 2-nivå modell.

Syntes du det var en hensiktsmessig måte å nå målet på? Eller var det andre løsninger du kunne ha tenkt deg?

Det kommer litt an på. Først er det viktig å si det at to-nivå modellene er det vi kan kalle en postmoderne modell. Med det mener jeg at den kan tolkes i alle retninger. Det mener ikke bare jeg, det mener også Kommunenes Sentralforbund som har utredet en forskningsrapport i fjor om ti kommuners innføring av to-nivå modell. Og da viste det seg at disse kommunene hadde valgt i praksis vidt forskjellige organisatoriske modeller.

Det du mener er at to-nivå modellen er et navn som har veldig mange ulike organisasjonsformer i seg?

Ja. Og en hovedproblemstilling der er det at en ikke klarer, en har i hvert fall ikke klart underveis, å definere hva et nivå er. Det er jo i utgangspunktet to nivå. Men innenfor hvert av dem, så kan du få ganske mange hierarkiske trinn igjen, og likevel kunne kalle det en to-nivå modell. Men det var altså det organisatoriske uttrykket som en arbeidet seg i mot, og det var for så vidt en standhaftighet forbundet med det målet, i og med at det var Byrådsskifte underveis som følge av kommunevalget. Og både det avtroppende og det tiltredende Byrådet var opptatt av at den to-nivå modellen skulle iverksettes. Så de to målsetningene som jeg uttrykte, særlig dette med å få en enklere styringstruktur, fikk da et konkret uttrykk i den to-nivå modellen.

Har du forståelse for den løsningen som ble valgt?

Ja, det er alltid mange motiv og mange fortolkningsmuligheter i etterkant av en sånn modell, men jeg tror at Byrådet som var pådriverne i dette hadde edle motiver for å sette det i verk. Ikke minst tror jeg at i tillegg til de edle motivene, var det endringer som kunne uttrykkes i lett målbare målsettinger. Kutte 40 årsverk. Forenkle styringslinjen ved at en får færre møter og sånt. Og så er det en viktig symbolsk effekt her. Den symbolske effekten tror jeg først og fremst er viktig mot allmennheten som ergret seg over det som angivelig var et for stort og komplisert kommunalt byråkrati. I tillegg tror jeg det var viktig symbolsk overfor Fylkesmannen som er Statens forlengede arm i kontrollen av kommunens virke i mangt og mye, og som lenge hadde forlangt at det ble tatt grep i Bergen for å sette kommunens økonomi i balanse. Det å legge ned noe er en stor reform, og det å kunne vise til en stor omstilling er ganske lurt. Det kan jo senere, om en tre-fire år, vise seg at det kanskje ikke var så lurt likevel, men da kan kommunens økonomi ha blitt mye bedre av andre grunner. F. eks at kriteriene for fordelingen av selskapsskatten blir omgjort. Og da har alle glemt de opprinnelige motivene for å innføre dette. Så det er igjen, hvis spådommene mine er riktige et enkelt uttrykk for at ”organisasjoner snakker om mye som de ikke gjør, og gjør mye som de ikke snakker om”. Det betyr at bare det å lese kommunale planer fører deg bare halvveis til målet og knapt nok det.

Alle fire påpeker altså at målsetningen for denne reorganiseringen av Bergen Kommune har vært todelt. Bjørn Ølberg påpeker at det i en offentlig organisasjon oftest ikke bare er ett mål. Han fremhever at det var to offentlig uttalte mål. Det ene målet var å ta bort bydelsstyrenes rolle i forhold til driften, mens det andre var å redusere de administrative kostnadene. Samtidig påpeker han at de involverte ofte også har underliggende skjulte motiver.

Torgeir Sæter mener også at det er to hovedmål. Han fremhever at økonomien har vært den offisielle årsaken, men at det viktigste har vært å få en strømlinjeformet organisasjon der politisk og administrativ toppledelse kan ha en enkel organisasjon å forholde seg til. Han påpeker også at et motiv for reorganiseringen kan ha vært at politikerne ønsker mer likhet i kommunen. Torgeir Sæter sier videre at han mener at dersom målet kun var å spare penger, så kunne dette ha vært gjort med andre og bedre virkemidler.

Linn Karin Mydland mener også at dette ikke var beste løsningen på kommunens økonomiske problem. Hun anser at hovedmålene var å spare penger, samt å innføre in to-nivå modell.

Harald Inge Andersen sier at hovedmålene var å skape en ryddigere politisk struktur, samt å forbedre kommunens økonomi. Han mener at begge disse målene ble tydelig kommuniserte, men at en to-nivå modell åpner opp for svært mange ulike organisasjonsformer.

5.4 Planlegging og gjennomføring av omorganiseringen.

Bjørn Ølberg:

Etter hvert i prosessen ble det dannet en styringsgruppe. Hadde denne styringsgruppen noen makt til å gjøre noe?

Makt til å gjøre noe hadde man ikke. Det var nok mer en referansegruppe, et drøftingsforum. For når beslutningene skulle tas, ble det laget enten et byrådsnotat eller en byrådssak, slik at Byrådet som ansvarlig enhet ble trukket frem. Det er slik i et parlamentarisk system at ingen andre enn Byrådet er ansvarlig når du skal se på tvers av byrådsavdelingene. Hver kommunaldirektør har fullmakter innenfor sitt tårn, men det er ingen som har fullmakter på tvers. Og da er det Byrådet som må ta ting som skal ha en aktiv koordinering.

Ble denne styringsgruppen tatt hensyn til?

Ja, det som ble lagt frem og som de ansatte støttet, var også det Byrådet gikk for. Og det har også litt med at det alltid er en følelse av hva Byrådet som Byråd og administrasjonen diskuterer med de tillitsvalgte, hva man faktisk kan ende opp med. Det er ikke slik at man går helt inn i skogen og så kommer man tilbake og tror at verden er helt annerledes. Det er klart at vi er en del av et politisk sekretariat, så det går nok en hel del diskusjoner ellers også.

Var det fortløpende mye kommunikasjon med dem som satt i de ulike stillingene?

Bodil Bye Stavang var ute og hadde runder med alle bydelene både i plenum hvor man hadde møte med alle de berørte ansatte og individuelle oppfølgingssamtaler hvor Bodil Bye Stavang eller en av dem hun hadde til disposisjon sammen med bydelsdirektør, hadde et slags dybdeintervju med hver enkelt person der vedkommende fikk lov å gi uttrykk for sine synspunkter. Jeg tror det var en prosess som var inkluderende. Men igjen sier jeg at jeg tror, for jeg har ikke vært utsatt for det, og det kan sikkert være litt forskjellige oppfatninger hvis man går på enkeltpersoner. De tillitsvalgte har i hvert fall gitt uttrykk for at de syntes det var en ryddig prosess.

Torgeir Sæter:

Følte du at du hadde noen påvirkningskraft i beslutningsprosessen?

Nei. I den prosessen så var det arbeidsgrupper. Det var ikke så mange arbeidsgrupper. Jeg var med i to av dem. Jeg var med i forbindelse med organisering av fagtjenesten og vaktmestertjenesten som jeg var leder for her i bydelen. Så det var for så vidt en interessant og nyttig prosess. Jeg fikk påvirket litt, men i begrenset omfang. Jeg var også med på organiseringen av personal i en arbeidsgruppe som omhandlet personalorganiseringen i Bergen Kommune. Sånn sett så fikk jeg vært med mer enn de aller fleste, men løpet var jo kjørt. Det var mer snakk om justeringer på det, så ”summa summarum” må jeg si at jeg hadde veldig liten påvirkningskraft.

Hadde du ønsket mer påvirkningskraft?

Ja, ikke nødvendigvis det at alle skulle høre på meg. Men jeg hadde ønsket at det var en prosess på forhånd med profesjonelle, dyktige folk som kan organisasjon og ledelse, og at det da var en prosess der folk kunne delta for å være med og finne gode løsninger. Det er ikke alle som kan være med, men at det kunne vært en åpen og kompetent prosess på forhånd. Det har det ikke vært. Den prosessen her har i stor grad vært preget av at det har vært ganske stor mangel på kompetanse i organisasjonen. Selve organiseringen er politisk styrt, og topplederne i Bergen, kommunaldirektørene, har i veldig liten grad hatt denne omorganiseringen her som agenda. Det var korte frister og de måtte nesten tvinges av prosjektleder, blant annet for å gjøre det de skulle gjøre; forberede, tenke. Dette her var blitt bestemt at det skulle være sånn, og så var det satt noen datoer. I tillegg var det kun bydelene, bydelsadministrasjonene som skulle legges ned. Byrådsavdelingene skulle bevares. Altså, de som sitter nærmest kommunaldirektørene var for så vidt ikke berørt av dette i særlig grad. Og det er nok en del av årsaken til at det ikke har vært kompetente folk. Nå synes jeg nok at det i Bergen Kommune, til å være en så stor organisasjon, er underlig at de ikke har profesjonelle veldig flinke folk på organisasjon og organisasjonsutvikling. Det har de faktisk ikke. De har en OU-seksjon som mer er teoretiske utredere i forhold til det politiske nivå og som ikke er fri. Hele prosessen har vært preget av det.

De som jobber i OU skal jo mene det Byrådet mener, så du mener at det ikke bør være slik?

Ja, de skal mene det Byrådet mener, og så skriver de det politikerne sier de skal skrive. Mens det organisasjonen trenger er profesjonelle folk, dyktige folk på organisasjon og ledelse, som driver et forarbeid for å finne de gode løsningene. Og så må det gjerne bli et politisk vedtak til slutt på hvordan det skal være. Men det skal være et forarbeid som er preget av kompetanse. Og det har det

ikke vært. Ikke før beslutningen, og ikke etter beslutningen. Jeg har jobbet i andre kommuner og det er litt underlig å registrere.

Så du mener det er spesielt for Bergen?

Ja, i denne prosessen er det spesielt, og jeg tror det er spesielt for Bergen å være så preget av lite fokus på organisasjonskompetanse og ledelse.

Jeg har nok sagt det til mine overordnede, og jeg har sagt det på fellessamlinger og sånne ting. Ikke sånn sett direkte der, men å stille spørsmål om måten ting blir gjort på. Det er ikke oppført på noen agenda. Nei, jeg tror ikke noen blir hørt. Det er veldig mange som ser dette. Jeg er ikke alene som ser dette, men det er ikke på agendaen.

Hvis vi skal gå litt tilbake til implementeringen. Hva skjedde da endringen skulle iverksettes og hvordan opplevde du dette?

Da var det rimelig full fart. Selve omorganiseringen sånn som den ble vedtatt var gjort veldig ryddig og veldig skikkelig. Folk ble ivaretatt på en god måte. Tidsfristene ble overholdt, og vi fikk hele tiden vite hva som skulle skje. Så det kan jeg ikke si noe på. Selve omleggingen og omplasseringen av folk syntes jeg at ble gjort på en veldig god måte. En overraskende god måte med tanke på hvor store endringer det var. Det mener jeg at er på grunn av at det var en del flinke nøkkelpersoner som hadde med dette å gjøre, og at de ansatte var innstilte på at "dette skal vi få til å fungere, selv om vi er uenig i det som skjer". Det er ikke alle som har fått det som de ønsket, men allikevel har det vært en ryddig prosess. Det synes jeg. Selve implementeringen, omplasseringen og den biten var for meg som ansatt ryddig. Selv om jeg ikke var enig i alt dette, så var den ryddig. Jeg visste hva jeg kunne melde meg interessert i. Så kunne jeg velge ut det, og jeg hadde en samtale, så det syntes jeg var ryddig. Og jeg kunne være med på å komme med mine ønsker, og jeg kunne være med å markedsføre meg selv i den prosessen. Både i den rent konkrete omplasseringsprosessen og litt på forhånd med å posisjonere meg. Jeg var heldig som fikk være med på de arbeidsgruppene så jeg også kunne markedsføre meg selv i større grad. Det har betydd mye for meg at de var flinke til å putte meg i de arbeidsgruppene.

Når det gjelder hvordan den prosessen foregikk. Hvem er det som har vært med og tatt de avgjørelsene og besluttet det?

Det var en prosjektleder og ei styringsgruppe. Vet ikke om det er verdt å kalle det prosjekt. Men det var prosjektleder, og kommunaldirektørene som hadde det overordnede. Men det var mye prosjektleder, det var bydelsdirektøren her i Laksevåg, altså min sjef, som på en måte holdt en god

del av dagsorden på frister og presset frem kommunaldirektørene til å gjøre det de skulle gjøre i større eller mindre grad. Nå var det ikke alle kommunaldirektørene som gjorde det, men det ble holdt noen frister som var nyttig, og det som hadde med personal å gjøre var veldig ryddig. Det var et godt samarbeide med fagforeningene, så det var ikke noe konflikter i den prosessen.

Er det noe mer du vil nevne?

Det viktigste er at det ikke har vært en prosess på forhånd. Når prosessen pågikk, var ikke toppledelsen med, noen har enda ikke heftet seg på. Selve omstillingen og omplasseringen var gjort på en ryddig og god måte. Folk ble ivaretatt. Løsningen som ble valgt, er ikke optimal verken i forhold til et økonomisk resultat eller i forhold til det å ha en funksjonell organisasjon. Så jeg kan ikke annet enn å si at jeg har blitt tatt godt vare på. Formelt sett har jeg fått en bedre stilling, men det er en mindre interessant stilling fordi det er blitt en tung organisasjon uten identitet.

Det som er synd i denne prosessen er at det er så utrolig mange flinke folk i organisasjonene rundt omkring. Nå er ikke den ressursen frigjort, den er båndlagt av det strukturelle og det at det er så mye sentralstyrte detaljer. Det har jo noe med at organisasjonen ikke har funnet sin form enda, men det har også noe med at det blir en klarere makt.

Linn Karin Mydland:

Følte du at du hadde noen påvirkningskraft i beslutningsprosessen?

Nei. Ingen hadde noe særlig påvirkningskraft. Det var bare bestemt at slik skulle det bli, og det skjønte folk. Jeg vet ikke akkurat hvor store muligheter for å si noe var til stede. Etter mitt inntrykk var det få påvirkningsmuligheter. Folk uttalte seg, men jeg følte ikke at de kunne gjøre noe.

Det var individuelle møter, men disse kom etter at avgjørelsen var tatt. Jeg var veldig misfornøyd med det individuelle møtet (med en kollega av Bodil Bye Stavang). De la frem en kriterieplan for hva de skulle vektlegge i den nye organisasjonen. Da sa de at utdanning var veldig viktig, men slik ble det ikke i praksis.

Det ble ordnet slik at en skulle søke på jobber i den nye organisasjonen. Jeg hadde mest lyst på økonomirådgiver-stillinger, og søkte på disse. Men jeg følte ikke at jeg nådde opp. De sa at utdanning var viktig, men i ettertid ser jeg at det bare var erfaring som var viktig, og det var veldig skuffende. Så var det slik at folk som ikke fikk jobber, skulle ha "forhåndsrett" i to år. Jeg fikk en

liste på mail fra bydelsdirektøren over jobber som var ledige, og det var ingen alternativ til disse. Der var det nesten ingen økonomijobber, og det var jo naturlig nok det jeg hadde lyst til å jobbe med. Kun denne jobben jeg har i dag, og jobber hos kemneren. Man kunne uttrykke ønsker for hva man ville, men ellers ville man bare bli plassert. Dette var vel rundt mai, alt skulle være ferdig til 30.juni.

Følte du at det ble gitt god informasjon?

Ja, jeg følte at jeg fikk god informasjon, selv om jeg gikk ut i permisjon i september 2003. Jeg viderekoblet mailen min hjem, så jeg hadde god kontakt. Jeg fikk all informasjonen som ble gitt fra Siviløkonomforeningen. Jeg ble behandlet på lik linje som alle som var i jobb, og det var veldig bra. Sjefen min var økonomisjefen, han ga informasjon og hadde mest kontakt. I forhold til omplasseringen var det to møter om hvor folk kunne ende opp. Jeg var ikke på noen møter etter at jeg gikk ut i permisjon, men jeg ble gitt bra informasjon. Det var en del møter i denne perioden, gjerne for eksempel raske møter fredag ettermiddag. Men dette følte hele tiden ikke som et fora for tilbakemelding. Det ble bare gitt informasjon.

Hvordan var kommunikasjonen?

Det var bra kommunikasjon. Alle visste hva som kom til å skje. I min bydel, Bergenhus, var det god informasjon. Bydelsdirektøren var tidlig ute med informasjon, og økonomisjefen var også tidlig ute. De hadde blant annet et informasjonsmøte med en gang de ulike alternativene var offentliggjort (modell A, B, C, D), og gikk gjennom og forklarte modellene. Jeg gikk ut i permisjon 29. september 2003, og dette var før jeg gikk ut i permisjon. Om våren/sommeren 2003 fikk vi informasjon når saksdokumentene kom ut.

Hvordan ble implementeringen gjennomført?

Jeg synes det er vanskelig å si noe om implementeringen, fordi jeg var ute i permisjon. Jeg var på avsluttende møte i bydelen. Det var dårlig stemning. Mest fordi folk ikke visste hva som kom til å skje. For eksempel visste man jo ikke hvem man skulle jobbe med.

Alt skjedde raskt, ting var ikke klart når bydelene ble nedlagt 30.06. 01.07 skulle de være oppe, men kontoret var ikke klart osv. 01.07 var jeg på Helsevernetaten på tross av at jeg var på permisjon frem til 10.09. Personalsjefen i byrådsavdelingen ringte, og det synes jeg var bra, så jeg fikk se min nye arbeidsplass. Det var en lang tid med usikkerhet. Man visste jo et år før at bydelene ville bli nedlagt. Blant annet da det første tilbudet kom, så alle at det var færre jobber enn antall personer

som ble overtallig. Alle som fikk jobb i første runde, hadde det klart mot slutten av april. Resten, de som ikke fikk noen av de jobbene de søkte på først, hadde en samtale til i mai.

Alle så tidlig at de ville spare og de skjønnte at noen stillinger måtte vekk. Men jeg var nokså avslappet pga permisjonen. En kollega sluttet, fordi hun ikke ville gå med på det hun ble tilbudt. Alle bydelene skulle melde inn "overtallige" personer, antallet av disse varierte for hver bydel, det kunne være mange eller få. De fleste som jobber med økonomi i kommunen, ønsker å jobbe sentralt. To av personene i Bergenhus bydelsadministrasjon ble plassert ut i enheter innen Helse-og Sosial. Dermed ble de ikke definert som overtallig, og de kunne ikke søke på de andre jobbene. De hadde altså ikke noe valg. Hun ene ønsket ikke bli plassert ut i en enhet, så hun sluttet og fikk ny jobb. Hun ønsket ikke å gå tilbake til en jobb hun hadde fra før. De fleste ønsker å jobbe mer sentralt.

Hvis jeg skal konkludere litt, har jeg forstått det slik at du ikke er enig i at løsningen som er valgt er den beste. Men hva synes du, sånn totalt sett, om gjennomføringen?

Jeg synes gjennomføringen har vært grei. Jeg har fått den informasjonen jeg har krav på fra økonomisjefen og bydelsdirektøren. Bydelsdirektøren, Ole Volland, sin holdning var hele tiden at alle skulle få en jobb. Han sa ikke nødvendigvis hva slags jobb, men hans mål var at alle skulle få en jobb. Han skulle sørge for at alle skulle få fornuftige jobber. Så man visste at man ville få en jobb, men man visste bare ikke hva slags.

Da jeg fikk den nye jobben ga jeg klart uttrykk for at jeg ikke ønsket den. Men nå etter at jeg har begynt, trives jeg godt. Jeg er veldig glad jeg ikke jobbet i den perioden på grunn av den dårlige stemningen som var til stede. Jeg var ofte innom kontoret for å si hei, og i perioder var det åpenbart en dårlig stemning. Dette har også gått utover produktiviteten. Mange "gadd ikke" gjøre en del oppgaver, fordi stillingen deres skulle legges ned uansett. Det var ingen som sikret overgangen. Jeg så dette helt klart i praksis. For eksempel får en del private leger tilskudd fordi de har turnuskandidater. Da jeg startet i jobben, var ikke disse tilskuddene blitt betalt siden mai. Og slike eksempler finnes på mange områder. Det var ikke god nok informasjon om hvilke oppgaver som tilhørte hvem. Dette er faktisk noe jeg fremdeles arbeider med. Det er også store mangler på oversikter over hva som tidligere er blitt gjort. De som hadde stillingene tidligere er nå gått over i ny jobb, så mange vet ikke hva som er blitt gjort og hva som ikke er det. Dette ga meg en kjedelig start i den nye jobben. Jeg ble skjelt ut i begynnelsen på grunn av mangelfullt arbeid i perioden før jeg begynte. Dette var en uheldig situasjon, men jeg fikk ryddet opp.

Det var en plan for omorganiseringen, men den har ikke vært god nok. I hvert fall ikke her. Så jeg savnet en plan som tok for seg alle disse tingene. Økonomirådgiverne skulle flytte hit og dit. Så man burde hatt en plan over hvilke oppgaver som skulle utføres av hvem. Dokumentasjonen skulle ha blitt sendt med en gang.

Man har enda ikke helt klart for seg alle oppgavene. I dag kan vi ikke finne ut av noe. Det er ingen historikk fordi folk nå er i nye jobber. Mange rutiner har forsvunnet. Vi har en økonomihåndbok, men den dekker ikke alt. Nye rutiner må tilpasses den nye situasjonen. Rapporter og lignende ble for eksempel lagt litt vekk, for man visste ikke hvem som skulle lage de og hvem som hadde ansvaret for dem.

I denne perioden så jo jeg mest ting utenfra siden jeg var på permisjon, så jeg var ikke en del av det. Det er jeg veldig glad for på grunn av den dårlige stemningen som var. Bergenhus bydel ble nok på mange måter reddet av at de innførte Agresso samtidig. Da fikk folk nytt fokus og nye tanker, og det hjalp på den dårlige stemningen. Det var en spennende innføring jeg synes det er synd at jeg ikke fikk være med på.

Harald Inge Andersen:

Både før og etter beslutningen var tatt, følte du at du hadde noen påvirkningskraft underveis?

Det tror jeg veldig mange følte at de ikke hadde. Jeg tror jeg kan si for alle de 111 at påvirkningskraften var svært liten, men så var alle de byråkrater og for så vidt gjenstand for omskiftingen. Det blir på en måte sånn som de sier på universitetet at de følte seg på en måte som forskningsobjektene, og hadde liten påvirkning på problemstillingen. Du var altså gjenstand for en omorganisering og premissene der var langt på vei lagt. I den grad du kunne påvirke, så var det gjennom fagforeningskanalen og det gikk på de individuelle nivåene. Fagforeningen vant ikke frem med sine innvendinger mot modellene som sådan. Så det gikk da på de individuelle nivåene, spørsmål om rettigheter til stilling, fortrinnsrett og ivaretagelse av lønns- og arbeidsbetingelser. Og akkurat de siste punktene, all formalia ved det, ble nok godt ivaretatt. Men innflytelse over utformingen av både prosessen, og den endelige løsningen, var veldig liten. Det var et rendyrket løp styrt av de to Byrådene, kommunaldirektørene og deres nærmeste. Noen var i sterkere grad engasjert enn andre. Forbildene for omstillingen ble hentet fra Trondheim kommune. Det var studieturer til Trondheim der den engere krets deltok og kom tilbake som, ja, som en kommer fra Sarons dal etter sommerleirene.

Da var de frelst?

Ja, og da er det veldig vanskelig å stille opp med rasjonelle argumenter. Selv om det er relativt greie argumenter mot en to-nivå modell i en såpass gigantisk organisasjon som Bergen Kommune, så var det på en måte det de hadde bestemt seg for. Og du kan si, når den politiske toppen, når Byrådet var så samstemte omkring det her - mange av kommunaldirektørene var Byrådets viktigste støttespillere - så faller på en måte muligheten til å påvirke prosessen med faglige argumenter bort. Og det betyr at det jeg sier mellom linjene er det at de faglige argumentene som til slutt ble resultatet, var heller miserable. Det går jo an å lese ut fra saken. Det er tatt en del snarveier der som var freidige, men politikken er jo sånn..

Det var altså mange generelt som hadde motargumenter? De ble bare ikke hørt?

Jada. Det var mange generelt som hadde motargumenter. Motargumenter og gryende engstelse, gryende engstelse og oppgitthet, var vel det som preget det mange oppfattet som et langvarig forspill til selve omstillingen. For du kan si, omstillingen startet vel med at tanken om en omstilling ble uttrykt halvannet år før den ble iverksatt. Og all den tankevirksomheten og halvkvelte informasjonen som kom underveis, var slitsom å forholde seg til for mange. Så ble bydelsstyrene, altså det politiske nivået ute, nedlagt et halvt år før administrasjonene ble avviklet. Dermed følte nok mange i bydelsadministrasjonene, særlig det siste halvåret, at de hadde mistet et viktig talerør inn i Bystyret siden bydelsstyrene utgikk fra Bystyret.

Det politiske leddet ble altså avviklet i oktober-november 2003, og så gikk det 7-8 måneder der bydelsadministrasjonene var direkte underlagt Byrådet. I de syv-åtte månedene var det selvfølgelig at det virkelig ble satt trykk rundt utformingen av ny styringsordning og, ikke minst, der kortene i første omgang ble lagt for individuell omplassering. Der savnet man bydelsstyrene særlig, fordi man opplevde at prosessen ble vel lukket.

Hvordan opplevde du det som bydelsdirektør?

Jeg opplevde det nok sånn. Vi hadde veldig liten innflytelse over det som skjedde. Det var også sånn at noen kommunaldirektører var veldig engasjert, andre var det ikke. Noen kommunaldirektører var veldig godt informert, noen var det ikke. De samme kommunaldirektørene var, ikke minst, initiativrike. De to som sto på var da finansdirektøren og direktøren for byrådleders avdeling. Finansdirektøren har nok fått en del aha-opplevelser i etterkant, som han vel ikke helt så for seg da han introduserte modellen. Det er en viktig forskjell mellom Bergen og Trondheim, i og med at Trondheim har rådmann, og dermed en samlet administrativ makt. Bergen har det ikke. Vi har altså fem kommunaldirektører, og ingen samlet administrativ makt. Og det gjør at en god del

beslutninger som må tas på høyt administrativt nivå, og som det da ikke er spesiell politisk interesse for, er enklere å få til i Trondheim enn i Bergen. Fordi at hvis det spisser seg helt til i siste runde, så kan du gå til rådmannen og lukke døren bak deg og si at nå er du nødt til å gjøre noe med ham. Her kan du ikke det. Her er det ingen overordnet innenfor de fem, i alle fall ikke formelt overordnet, og det kompliserer beslutningsprosessen i det nye to-nivå systemet ganske kraftig. Den gamle virkeligheten var kompleks, den nye er også kompleks, men langs andre dimensjoner. Informasjonen underveis var det nok mange som var kritiske til, og innflytelsen var veldig liten fra bydelsadministrasjonens side.

Hvordan var informasjonen, hvordan ble den gitt?

Det skjedde et viktig skifte i forbindelse med byrådsskiftet. Det nye Byrådet tiltrådte etter valget høsten 2003, og da var det lyttende og innkalte til en del allmøter. På disse allmøtene var det vel et entydig budskap fra de som hadde ordet om at det i omstillingsprosessen måtte gis en idé og en retning. Ideen måtte kommuniseres klart ut, og retningen måtte konkretiseres i form av en endelig organisasjonsmodell, milepæler frem mot organisasjonsmodellen, og disse milepælene måtte selvfølgelig inkludere omplasseringen, altså inkludere hva som skulle skje med de ansatte. Hvor de skulle, når de fikk vite hvor de skulle, når de fikk vite hvilke valgmuligheter de hadde. Underveis var det mye diskusjon om omstillingspakker, sluttpakker osv. I alle fall, om de 40 årsverkene jeg nevnte tidligere det var ambisjoner om skulle reduseres. Det tror jeg mer eller mindre falt i fisk. Jeg tror ikke det var mange som tok imot sluttpakke. Noen valgte å trappe ned som følge av at de ganske snart ville komme over i en AFP-ordning, eller i det hele tatt gå av på aldersgrensen. Så de fant vel ut at siden det bare er seks måneder igjen til de osv., så trekker vi oss allerede nå, vi orker ikke nok en omstilling og flytting. Det skal en vite, at denne omstillingen her er en av flere ganske omfattende omstillinger som har vært gjennomført de siste seks-syv-åtte årene. Det er litt forskjellig fra avdeling til avdeling selvfølgelig.

Du mener at de fleste som gikk gjennom dette, også har opplevd store omstillinger de siste årene?

Ja, mange av dem har nok det. Jeg tenker også på omstillinger innenfor de enkelte avdelingene. Kommunen er jo stor. Det å bytte fra en avdeling til en annen innenfor samme byrådsavdeling er et ganske stort skifte. Ikke minst, fordi det ofte innebærer at en må flytte fysisk. Så omstillingstrøtthet var også noe som preget denne prosessen.

Men i alle fall; Byrådet fikk de to rådene om å gi det hele en ide og en retning. Det tok de til seg, og ganske snart ble det fattet en beslutning som entydig konkretiserte denne to-nivå modellen. Det ble engasjert en prosjektleder, George Myhrvold, som skulle ta seg av formalitetene omkring detaljene,

omplussing av folk, milepæler og ikke minst informasjon ut. Det ble laget til et eget informasjonsark som ble oppdatert månedlig. Da var det mange som senket skuldrene og syntes at nå var det kommet inn på et så godt spor som det var mulig. De siste månedene var preget av en ryddighet og ro, og folk ble etter hvert inneforstått med at det var sånn det kom til å bli fra 1.7.2004.

Når du sier at det var mye kritikk mot informasjonen, var det altså i den første fasen?

Ja, den første fasen var jo veldig sentret rundt finansbyråd Trond Tystad sine ideer. Mange opplevde dessverre at han kom med en idestrøm og systematikk i sin tilnærming til omorganiseringen, som i litt for stor grad baserte seg på innfallsmetoden. Og i den idesøkefasen sendte de en delegasjon til Trondheim, som jeg har nevnt, og de kom da begeistret tilbake igjen. Underveis i denne prosessen skjedde det også en omorganisering av selve Byrådet. Syv byrådsavdelinger ble endret til fem, plutselig var hele kommunen i bevegelse. Dermed kan det hende at en i første fase rett og slett opplevde at hatten ble for stor, det at en skulle igangsette så store endringsprosesser, på så kort tid som det var lovet. Løftene var entydige. Det skulle iverksettes helst fra 1.1.2004. Og så kom Byrådsskiftet, de måtte sette seg inn i tingene litt grundigere igjen, så den ble utsatt. Men vi har i alle fall to store prosesser på gang som følge av omorganiseringen av byrådsavdelingene, og som følge av at bydelene skulle avvikles og folk plasseres på nytt. Og så kom den tredje bølgen i løpet av 2004, som utelukkende ble initiert av det nye Byrådet. Og det er den bølgen som handler om å omdanne enkelte virksomheter i kommunen til bedrifter. Der har de mer eller mindre bestemt seg for fire. Det kan fort bli seks, i løpet av inneværende år. Det involverer også ganske mange, til sammen en 1000-1200 årsverk. Noen av de var i bydelene, og andre var det ikke.

Så bildet av en dynamisk organisasjon kan vi absolutt innfri. Det er viktig å understreke at denne siste retningen er noe av det nye Byrådet gikk til valg på. Det er et viktig politisk skifte i kommunen, det å omdanne til bedrifter, med tanke på konkurranseutsetting. I tillegg til alle disse endringene er det politiske flertallet i Bystyret høyst uforutsigbart. Det betyr at veldig mange ideer kan eksistere utelukkende på tankestadiet, bli luftet litt her og litt der, for så å bli torpedert i siste runde når saken legges frem og en er forberedt på vedtak, torpedert eller endret på en måte som ingen forutsatte. Mindretallsregimet i Bergen Bystyre, som har i alle fall vart i tolv år, det forsterker uforutsigbarheten også for de ansatte.

Nå har du snakket en del om endringstretthet. Følte du også dette selv, eller i forhold til de du var leder for?

Jeg følte det ikke selv, men i forhold til andre gjorde jeg det. Men der var det nok ikke bare endringstretthet. Det var også oppgitthet, fordi en følte at en hadde gjort en god jobb gjennom fire år uten at den jobben var tilstrekkelig prisbesatt i form av at ingen i Byrådet stilte spørsmålet ”hvorfors har det gått så bra i Fyllingsdalen, og hva kan vi lære av det som har vært bra i Fyllingsdalen for å endre organisasjonen?” Så det var nok mer det at de følte at gode prestasjoner betydde lite, og at de endringene som ble lagt frem ignorerte på en måte alt det som hadde skjedd i bydelene, av godt og galt, og så mer på at ”nå må vi ta et oppgjør med dette” osv. osv. Det var noen friske uttrykk som ble brukt, særlig i de siste rundene i utredningene, mye av Byrådet, også det nye Byrådet som hadde følt at den prosessen hadde foregått lenge nok. Så skal du også vite at det gjennom flere av de store politiske partiene i Bergen Bystyre også gikk konfliktlinjer. Ikke bare mellom de, men også gjennom de. Ved at du hadde bydelstilhengere og –motstandere i hvert parti. Da var det selvfølgelig motstanderne som var i flertall, og ikke minst i posisjon, men det var nok et behov for å markere en ny tid også for det nye Byrådet. Følgelig følte mange altså at mye av det som var godt i bydelene sto i fare for å bli ignorert. ”Barnet ble helt ut med badevannet”, som det heter.

Mener du altså at man kan si at mange av de som jobbet i bydelsadministrasjonene, følte at det bare ble fokusert på det negative?

Ja. De følte nok det. Det har jo også vært en erkjennelse av f. eks en av bydelsreformens viktigste motstandere, Liv Røssland i FrP. Hun konstaterte noen måneder etter at bydelene ble avviklet, at det skjedde mye bra i bydelene. Hvordan skulle kommunen ta vare på det? Det er et interessant spørsmål, for gjennom to-nivå modellen får du på mange måter en slags ”atomisering” av kommunen, altså 3-400 resultatenheter skal svare til i prinsippet fem kommunaldirektører. Disse lederne ute vil da måtte forholde seg til det enkle faktum at ”intet nytt er godt nytt”. Det betyr at dersom du ikke hører noe fra toppen, så går det stort sett bra. Og hører ikke de på toppen noe, må de anta at det går bra med de ute. Og det betyr at over tid vil en rekke av de problemstillingene som ga støtet til Bydelsreformen i sin tid, og særlig da det tverrfaglige, og oppmerksomheten mot brukere som faller mellom flere stoler, dukke opp igjen fordi at man innenfor to-nivå modellen ignorerer de problemstillingene. Derfor er det selvfølgelig gryende arbeid allerede som skal forsøke å løse spørsmålet ”hvordan koordinere i et system som ikke legger til rette for koordinering”. For å imøtekomme de problemstillingene som følger av sånt, har man lagt ut 24 bydelsrådgiverstillinger, som er en slags siste rest av de gamle bydelsadministrasjonene, men med den forskjellen at disse

rådgiverne ikke har noen fullmakter. Og det tror jeg alle kan si etter seks måneders drift, at det å være fullmaktsløs i et offentlig styringssystem, det er en fryktelig vanskelig rolle.

I hvilken grad var folk involvert eller ikke involvert i de ulike stegene i prosessen?

Folk, altså de ansatte i bydelsadministrasjonene var i liten grad involvert i idèfasen, i forberedelsene til selve omstillingen, altså det prosjektet som George Myhrvold ledet, og i selve omstillingen. Omstillingen skjedde gjennom det at den nye organisasjonen ble konkretisert i form av stillinger og myndighetsstruktur, og så ble det da gjennomført individuelle omstillingssamtaler med de 111. De ble tilbudt en liste over jobber de kunne søke på, så ble de fordelt med den beskjeden at ikke alle fikk jobb i første runde. Det er klart at det var den første aha-opplevelsen for mange av de som trodde at dette kom til å gå veldig greit, at de ikke ble fordelt i første runde. Det var nok en stor belastning for flere. Stemningen var dårlig da første fordelingsrunde var over og ganske mange, i hvert fall en tredjedel av de 111, ikke var fordelt. Da var det mye mismot og harde ord falt.

Før det var altså ikke stemningen så dårlig?

Nei, ikke så dårlig. Du kan si at i en organisasjon, altså i det hierarkiet bydelene var i, så var det sånn at direktørene visste mye og skjønnte mye fordi vi var inne i mange av de møtene og prosessene som foregikk høyt oppe. Selv om vi ikke hadde noen direkte innflytelse, fikk vi en slags uformell informasjon. Gjennom den var det relativt enkelt å forutsi hva som kom til å skje. Du så f. eks at de bygde opp stillinger som i noen grad var skreddersydd for den og den, som et eksempel på hvordan du kunne forutsi fremtiden. Det så nok ikke alle på grunnplanet like klart. Og de hadde da en tiltro til formalitetene og ryddigheten i prosessen, om at de skulle konkurrere på like vilkår, osv.

Brakte du videre det som ble diskutert på møtene?

Det som ble diskutert på møtene brakte jeg videre så godt jeg kunne. Men en ting er å gjøre det muntlig, en annen ting er å få et brev der det står at ”vi har ikke kunnet plassere deg i første runde”. Det er klart at når du får et sånt brev, får du en aha-opplevelse. Sånn sett, var det nok en sterk aha-opplevelse, som kunne grense til en personlig belastning for mange da den kom. Ikke bare de som ikke ble plassert, men også de som var plassert i stillinger de helst ikke ville ha, for det var det også en del av. Noen hadde sterke ambisjoner og mente at de mer eller mindre var selvskrevet til den og den stillingen, og så viste det seg at det ikke skjedde. Da begynte de selvfølgelig å gå prosessen etter i sømmene, mer sånn på detaljnivå, og fant ut hvem som hadde fått de forskjellige stillingene. Da var det plutselig, for den som hadde det moro med statistikk, en veldig skjev fordeling mellom

bydelene i den forstand at en bydel hadde sørget for å få plassert alle sine, mens noen bydeler hadde knapt nok fått plassert noen.

Hvilke bydeler var det?

I ytterpunktene var det Ytrebygda som hadde ekstremt mange på denne overflødighetslisten, mens Laksevåg hadde nesten ingen. Da var det mange som antydte at siden prosjektlederen for omstillingen kom fra Laksevåg bydel så var det ikke alt som hadde skjedd etter formelt riktig prosedyre. Sånne bilder, idèer, forestillinger, tror jeg ikke en kan komme unna i en så stor omstillingsprosess. Det at folk opplever at de ikke er sett, eller er urettferdig behandlet, det tror jeg er individuelle reaksjoner som du ikke vil komme bort fra. Så tok de da selvfølgelig kontakt med fagforeningene, og forhørte seg, og da tror jeg nok at mange kom til den erkjennelsen at fagforeningene sto veldig svakt i dette løpet. Fagforeningenes rolle er nok i særlig grad svekket de siste årene i Bergen Kommune. Både det gamle og det nye Byrådet kjørte en veldig formalistisk linje overfor fagforeningene. Det gjorde at jeg tror at de nok vil si at de reelt sett opplever at de har mistet en del makt.

Fagforeningene var også splittet internt. Det var en viktig dimensjon ved denne omstillingen, som jeg ikke har nevnt enda, at en trakk et veldig klart skille mellom bydelene på den ene siden, og byrådsavdelingene på den andre. Der en i starten av bydelsreformen hadde slagordet ”åtte bydeler, èn kommune”, viste det seg altså at da omstillingen kom var det bare åtte bydeler igjen. Da var det ingen ”èn kommune”-tenkning. Det betydde at en kunne komme i den paradoksale situasjon at de som var blitt vraket til stillinger i bydelene i 1999, og plassert i byrådsavdelingene, de satt fortsatt trygt, mens langt bedre kvalifisert personell i bydelene ble da opplevd skaltet og valt med i den omstillingen som kom. Ikke fordi at ikke de som foretok omstillingen erkjente at de i bydelene var best kvalifisert, men fordi de trakk en formell strek som gjorde at de som satt i byrådsavdelingene ikke ble berørt av omstillingen. Og det opprørte mange. Det var noe som ble påpekt for fagforeningene, og der tror jeg nok også vi kunne spore en viss indre strid i flere av fagforeningene som opplevde fagforeningenes mareritt, nemlig at de hadde medlemmer på begge sider av den konfliktlinjen. Det ble nok løst ved at de fagorganiserte som satt sentralt i disse tjenestegruppene ble kooptert, som det heter med et fint ord, det betyr at de ble sosialisert inn i den tenkningen som eksisterte der inne. Kanskje protesterte de formelt, og jeg tror nok det på det formelle plan. Mens de som var ute og skulle jobbe mer individrettet, de ble nok i mange tilfeller mer bevisst på hva som skjedde. Den delen der det ble trukket et veldig skarpt skille opprørte mange. De opplevde vel at Byrådet heller enn å stille spørsmål ved hvordan man kunne

utnytte de ansattes kompetanse best mulig samlet sett, så var det om å gjøre å avvikle bydelene og å markere at 40 årsverk skulle vekk, som fikk fortrinn. Jeg er selvfølgelig blant de som mener at mange hadde et godt poeng i så måte. Det betyr blant annet at rent faktisk så er det ikke så vanskelig å dokumentere at mange av de som sitter som rådgivere ute nå, de fullmaktsløse rådgiverne ute i bydelene, har betydelig høyere fagkompetanse enn flere av de som sitter sentralt i byrådsavdelingene. Det er ikke så vanskelig å dokumentere. Det tror jeg også du vil finne mange som vil innrømme, men samtidig påpeke at det ville vært umulig å gjøre noe annet i denne prosessen. Da ville det blitt for stort, var på en måte argumentet.

Det var vel både formelle og uformelle motargumenter. Det formelle motargumentet var det at bydelene var selvstendige enheter og kunne omorganiseres isolert. De uformelle, i alle fall de som jeg fikk høre, for vi tok det selvfølgelig også opp i diskusjoner direktørene imellom var at det ville bli for stort. Hvis alle skulle gå rundt og være usikre i hele den samlede kommunale administrasjonen over så lang tid som det da ville gjelde, så ville en også få problemer med det praktiske arbeidet underveis. Så dermed falt de argumentene bort underveis og en aksepterte prosessen sånn som den ble lagt opp. Det er klart, i et personalpolitisk perspektiv, og kanskje ikke minst sett fra arbeidsgivers side, så er spørsmålet om en får nok ut av de ansattes talent i den nye organisasjonsmodellen.

Var det slik at det var litt opp til direktøren i hver bydel hvor mange plenumsmøter osv han/hun ville gjennomføre?

Ja, det var det. Det var stort engasjement i de møtene der. Og så var det et obligatorisk møte i hver bydel der omstillingssjefen, Bodil Bye Stavang, kom ut og orienterte om formalia, og fikk spørsmål over bordet fra de som var involvert.

Hvordan var stemningen?

Stemningen var nok preget av at mange satt med en fornemmelse av at kortene var lagt på forhånd i fordelingen av stillinger på individnivå. Med andre ord at de formalia som ble presentert av omstillingssjefen, knyttet til prosessen og vurdering av den enkeltes kandidatur, det var en side av det, kanskje ikke den viktigste, mens den uformelle siden var ivaretatt. Det er klart at den fornemmelsen ble forsterket da av den klare skjevdelingen i første runde, av kandidater fra de åtte bydelene. Så det var ikke noe særlig god stemning i den omstillingen. Det kan man ikke si. I et tilfelle ringte jeg til arbeidsmiljøsjefen i kommunen og spurte om hun på eget initiativ kunne organisere en enkel undersøkelse av de ansattes tilfredshet ved omstillingen. Det hadde hun veldig lyst til, men hun ble jo, som hun sa, stoppet av sine overordnede igjen. Hun sitter i

byrådsavdelingen for finans. Hennes overordnede er personaldirektøren og over der er finansdirektøren. Det var veldig dempet vilje til å undersøke prosessen i seg selv. Det har vel også vært kjennetegnet etterpå. Bydelsreformen ble evaluert etter usedvanlig kort tid. Etter to år med en sånn gigantisk reform. Og så er det ingen som har snakket om å evaluere det rådende regimet. Det er nok et uttrykk for at makten rår, det er vanskelig å si noe annet. Med det mener jeg at ingen har interesse av en evaluering annet enn lærende studenter fra Handelshøyskolen eller et annet sted. Du kan si at den politiske interessen internt er veldig lav, vi har mange eksempler på det. Et annet litt mer sjarmerende eksempel er da kommunen lagde serviceerklæringer for noen år siden. Vi sto veldig på det, og mente at etter en viss tid så burde vi evaluere effekten av disse serviceerklæringene, det var det ingen interesse for. Jeg mente også at nå som vi skal konkurranseutsette stort så burde vi legge inn i den saken som er skrevet for konkurranseutsetting, at Byrådet burde gå inn for å evaluere med tyngde om to til tre år, konsekvensen av konkurranseutsettingen. Det var det jo heller ingen interesse for. Det fikk holde med melding til Bystyret, sa de. Så det er klart at der en går inn og evaluerer med tyngde er der en har interesse for å gjøre det. Der en ikke går inn og evaluerer med tyngde, er der en ikke har interesse for å gjøre det, og denne omstillingen her, har en jo ingen interesse av å lære av. De som ser på utenfra, ser at dette er en gigantisk omstilling. En av mange.

Det var også disse individuelle samtalene etter at beslutningen var tatt. Er din personlige oppfatning at folk da følte at det var rettferdig det som skjedde, i den forstand at fikk de sjansen til å si hva de ville i de møtene?

Jada, det fikk de. Men spørsmålet er om det de sa hadde noen effekt. Og svaret på det, er nok at langt på vei de fleste oppfattet at det ikke hadde det. Det er klart at det understreker deres forutelse om at mange kort var lagt på forhånd.

Hvordan var dette for deg, hadde du også et slikt møte?

Nei, de åtte direktørene ble unntatt fra sånne møter. Hver av oss fikk ett, og bare ett, tilbud om en stilling. Da var det bare seks igjen, to forsvant ut av kommunen. Det som i liten grad ble kommunisert i denne omstillingen, var selvfølgelig det at når du skal flytte på 111 som i stor grad er i administrative stillinger, og langt på vei ivareta de samme arbeidsoppgaver som det bydelene hadde. Vel, 40 årsverk kunne de jo ha en ambisjon om å kutte av de 111, men likevel så en at en måtte oppbemanne fagbyrådsavdelingene ganske kraftig. De mellomlederstillingene som der ville bli ledige, eller måtte dannes, det var vel bydelsdirektørene som i mange tilfeller ble oppfattet som

best kvalifisert til å ta de. Så sånn sett ble vi innplassert innenfor hvert av de fagområdene som vi forut for bydelsreformen hadde arbeidet i.

Selve prosessen var veldig uformell. I og med at vi ble holdt utenfor disse omstillingssamtalene, så ble det for alle bydelsdirektørene en ganske uformell runde. Det var, som jeg sier, ingen naturlige stillinger vi kunne gå over til. Du kan si, for en sekretær så ble det opprettet tilsvarende sekretærstillinger i byrådsavdelingene som langt på vei ble fylt opp fra bydelene. Så det var i grunnen som stolleken. Det var 111 som skulle kjempe om ca. 70. Det var stort sett samme type stilling, mens for en direktør, måtte det bli en annen type stilling. Det å være en direktør, er noe annet enn de stillingene som vi er i i dag.

Når det gjelder den rollen du hadde under prosessen, altså det å være leder i en sånn urolig situasjon. Følte du at du fikk den støtten du trengte da?

Ja, det gjorde jeg. Der var min nærmeste administrative overordnede, nå må du huske på at bydelsstyrene ble fjernet, der var det for så vidt litt støtte å hente før det, men etter at de ble fjernet, så satt vi jo igjen med en styringslinje, og han gjorde så godt han kunne. Vi hadde møter en gang hver 14. dag med alle bydelsdirektørene, og det fungerte da som informasjonsutvekslingsmøter, slik at vi hele tiden var godt i forkant av de beslutningene som skulle fattes sentralt, men da selvfølgelig uformelt informert. Vi hadde aldri direkte kontakt med styringsgruppene på andre måter, men vi ble uformelt informert. Også utvekslet vi synspunkter og fremtidsscenarioer oss imellom, så jeg tror nok at bydelsdirektørene opplevde at de ble godt ivaretatt.

Bjørn Ølberg sier her at han mente at styringsgruppen som ble opprettet ikke hadde noen konkret makt, men at denne ble brukt som en slags referansegruppe slik at ulike meninger kunne komme frem. Hans inntrykk er at prosessen med blant annet plenumsmøter og individuelle oppfølgingsamtaler var inkluderende, men han fremhever at han ikke var involvert i dette selv.

Torgeir Sæter var med i to arbeidsgrupper, men han følte likevel at han ikke hadde særlig stor påvirkningskraft. Hans inntrykk var at beslutningene var tatt på forhånd, og at andre kun fikk være med på justeringer i etterkant. Han savnet en prosess på forhånd med profesjonelle folk som er dyktige innen organisasjon og ledelse. Da beslutningen først var tatt, følte han at selve omstillingen og omplasseringene ble gjort på en ryddig måte, og at folk ble ivaretatt.

Linn Karin Mydland var ute i permisjon en stor del av overgangsperioden. Hun følte likevel at hun fikk god informasjon underveis. Men de fleste møtene som ble holdt, følte ikke som et fora for tilbakemelding, det ble kun gitt informasjon. Hun var heller ikke særlig fornøyd med den individuelle samtalen hun hadde da hun følte at det de hadde sagt der, ikke var det som skjedde i praksis. Mydland sier at gjennomføring av omplasseringene har vært grei. Imidlertid savnet hun en plan spesielt for overgangsperioden.

Harald Inge Andersens oppfatning er også at mange følte at de hadde svært liten påvirkningskraft underveis. I den grad medarbeiderne kunne påvirke, var det stort sett på individuelle nivåer. Han sier at det var de to Byrådene og kommunaldirektørene som styrte hele løpet. Mange hadde motargumenter og mange var engstelige, fordi det tok lang tid fra tanken om en omstilling ble uttrykt, til den faktisk ble iverksatt. Også som bydelsdirektør følte han at prosessen ble vel lukket. Når det gjelder informasjonen var det mye kritikk mot denne i den første fasen, men han påpeker at dette ble betraktelig bedre etter byråds skiftet. Siden det har vært mange omskiftninger i kommunen de siste årene var det nok mange som var endringstrøtte. Samtidig var det mange som følte en oppgitthet fordi det virket som at mye av det som ble gjort bra i bydelene ble ignorert. De ansatte i bydelsadministrasjonene var i liten grad involvert i idèfasen, i forberedelsene til selve omstillingen og i selve omstillingen. Hans inntrykk var også at fagforeningene heller ikke hadde særlig stor påvirkningskraft. For Andersen virket det som at det var hardt for mange da den første runden med utdeling av jobber var over og mange ikke hadde blitt tildelt jobb, eller de hadde fått en annen jobb enn den de ønsket seg. Det synes også som at få innenfor kommunen er interessert i å lære av de reformer og omorganiseringer som blir gjennomført, og det var liten interesse for blant annet å gjennomføre en undersøkelse av de ansattes tilfredshet.

5.5 Ledelsen

Torgeir Sæter:

Hvordan opplevde du ledelsen?

Hvis vi snakker om den formelle ledelsen, vi har jo ikke rådmann, så sånn sett kunne du sagt Byrådet. Men hvis vi holder politikerne utenfor, tror jeg nok at kommunaldirektørene ikke har gjort det de skulle gjøre. Altså, vi har to fagbyrådsavdelinger, Helse og omsorg og Oppvekst. Oppvekst var nok mer på banen med at de forberedte hele organisasjonen sin i større grad på det som kom. Helse og Omsorg har ikke gjort det fordi de var opptatt å få makten til seg og gjøre det på sin måte i den byrådsavdelingen de hadde. Nå er det oppfølgingsenheter, som jeg er en del av, og Helse og

Omsorg har til dags dato ikke akseptert at de er der. Så i forhold til toppledelsen, altså kommunaldirektørene, har jeg vel ikke så veldig mye positivt å si.

Var det en dialog med dem?

Vi hadde prosjektleder og styringsgruppa, der kommunaldirektørene var med. Der gjorde kommunaldirektørene noe, men de måtte hele tiden presses av prosjektleder i forhold til å gjøre det de skulle gjøre innen tidsfristene. De har ikke vært interessert i å følge opp en del av intensjonene med denne omorganiseringen. Som for eksempel det med Helse og Omsorg, det med å ta til seg helse og sosial-rådgiverne som en del av sitt verktøy for å få dette til å fungere. Med Helse og Omsorg så var det også sånn at de som var helse – og sosialsjefer i bydelene, ikke fikk være med på noen prosesser. De var bevisst holdt utenfor, og der sitter det mange flinke folk. Det er klart at det forteller noe om kulturen når du gjør sånne ting. I dag er det en avstand i den byrådsavdelingen, de er lukket inne på byrådsavdelingen der det er sånn direktiv ut. I selve prosessen var ikke kommunaldirektørene med i særlig grad.

Du mener at de burde ha vært mer med?

Klart at de burde ha vært mye mer med. De burde ha sett dette som en mulighet til å skape en funksjonell organisasjon. Det var et politisk vedtak hvor de skulle organiseres, og noen datoer som var satt. På meg virket det som at kommunaldirektørene da regnet med at ”ja, ja noen får ordne dette, sånn at det kommer på plass, og så kan vi fortsette med vårt”.

Har ditt syn på dem endret seg?

Nei, ikke i forhold til kommunaldirektørene på Helse og Omsorg, og Oppvekst. Finansdirektøren frontet på mange måter dette sammen med Byrådet, og jeg var uenig med ham siden han frontet en løsning jeg ikke var enig i, og det var en prosess de ansatte ikke var enige i. Vi hadde ikke helt sansen for måten dette var håndtert på, blant annet av finansdirektøren, men når det har vært gjort og bestemt og nå i ettertid må jeg si at jeg har vært meget imponert over måten han har håndtert det på i ettertid. Han har tatt ansvar, og han presset en del andre kommunaldirektører til å gjøre det som faktisk ligger i intensjonene for å få dette til å fungere. Finansdirektøren har overrasket meg positivt.

Linn Karin Mydland:

Hvordan opplevde du ledelsen?

Jeg anser mine ledere som bydelsdirektøren og min nærmeste overordnede, økonomisjefen. Økonomisjefen hadde en positiv måte å opptre på. Man jobbet bra sammen, og han tok vare på alle. Mens jeg var på permisjon, var han kontaktleddet mitt inn, og han passet på at jeg fikk alle mailer.

Det var også sånn at vi konkurrerte om de samme jobbene. Vi var imidlertid bare to personer i økonomiavdelingen. Bydelsdirektøren sa klart fra om at de med lengst ansiennitet ville få jobbene. Dermed opplevde jeg det som at de tidlig var klare på at jeg ikke ville få jobb.

De omleggingskriteriene vi først ble vist, sa at utdanning var viktigst. Men det virket som om disse ble forandret underveis. Det er mest vanlig i Bergen Kommune å bruke ansiennitet, men jeg håpet jo selvfølgelig at det ikke kom til å bli slik.

Harald Inge Andersen:

Er det noe du føler burde vært gjort annerledes av ledelsen, i store trekk?

Ja, hvis vi går tilbake igjen til omstillingens første tid, så var det en grunnleggende feil at mange av de tankene som den gangen ble uttrykt, ble utelukkende uttrykt i lukkede rom. Det var uheldig. Det er et spørsmål som jeg tror mange stiller seg, om vi ikke i en situasjon der vi har akseptert at vi er i en dynamisk organisasjon, altså at det vil komme endringer, bør ha en åpnere kontinuerlig drøfting om mulige fremtidige løsninger, i alle fall på direktørnivå. Så den gangen vi hadde en konsernledelse på femten direktører pluss syv byråder burde man nok, i alle fall blant de femten, hatt en åpnere dialog om mulige fremtidige scenarier, selv om det selvfølgelig innebar at noen av de ville få andre, og i mange tilfeller opplevd mindreverdige, posisjoner enn det de ville hatt i den debatten da debatten foregikk. Det at ting foregår bak lukkede dører, for så å sive ut litt her og litt der, og det at det som siver ut er en ting om mandagen og en annen ting om fredagen, og kanskje til og med motstridende av det som kom ut om mandagen, det er jo det uheldigste som kan trekkes ut av denne prosessen. Det burde absolutt ha vært gjort annerledes. Og den ros skal det nye Byrådet ha, at akkurat den kritikken som jeg nå fremsetter, den tok de til seg. Det var selvfølgelig lettere for dem å ta den til seg, for de hadde ikke vært en del av den første delen av prosessen, men de viste handlekraft og ga det altså en idè og en retning.

Det andre som kan innvendes, og som sikkert de på grunnplanet vil innvende, det er at mange stillinger, altså da vi kom til fordelingen, var fordelt forut for den formelle prosessen var startet. Det er klart at det er en relevant innvending, men spørsmålet er hvordan en skulle kunne komme rundt det. Sett fra arbeidsgivers side, er det selvfølgelig slik at noen er bedre kvalifiserte, og vi vet om det allerede, og noen fikk stillinger skreddersydd til seg. Det var det liten tvil om. Hvordan en skulle ha kommunisert at det uformelle ble tillagt vekt, det er heller ikke så lett å se, fordi en hele tiden var avhengige av å ha fagforeningene med, og fagforeningene er til de grader formalister når de kommer i vanskelige situasjoner, da blir de veldig regelbundet i sin opptreden. En kunne kanskje kommunisert det fra ledelsens side i disse omstillingsmøtene der det var ett i hver bydel, at en så for seg muligheten for å kunne gjøre unntak fra disse formelle tilsettingene i spesielle tilfeller der særlig spisskompetanse var påkrevd i en stilling. På den måten kunne en ha åpnet opp for en slags allmenn forståelse av at ikke ett og alt ville bli som det i disse stillingsintervjuene var oppfattet at det var.

Mener du at det kunne ha rettferdiggjort det at noen av stillingene ble tildelt på forhånd?

Ja, jeg tror at toppledelsen av og til skal formidle utad i systemet at ikke alt foregår langs et strengt formalistisk spor. I alle fall når mange ute i systemet skjønner at det ikke lar seg gjøre å gjennomføre formalismen i ett og alt, så bør ledelsen på mange måter imøtekomme en sånn forståelse. Et eksempel på det var selvfølgelig omplasseringen av de seks direktørene som satt tilbake, som ikke var en del av omstillingssamtalene. Det ble tidlig kjent og kommunisert ut, uten at det var begrunnet på noen annen måte enn at det var direktører, og det er jo i seg selv en dårlig begrunnelse. Tilsvarende var det også tilfeller nedover i systemet, på en og annen stilling. Det burde en kanskje ha sagt. Men toppledelsen, Byrådet og kommunaldirektørene, var veldig usynlige i den siste delen av dette løpet. Da var det mye Bodil Bye Stavang som styrte i ett og alt, og det var kanskje heller ikke så heldig. Ikke fordi at ikke de gjorde en god jobb, for det gjorde de på sitt område, men det at toppledelsen ikke var synlig i en så stor omstillingsprosess, det var nok litt uheldig. Det at de styrte gjennom andre, eller lot andre styre innenfor ganske vide fullmakter, det var kanskje ikke så heldig.

På grunn av tiltroen til ledelsen?

Ja, det er viktig. I og med at mange av disse 111 opplever en usikker tid, så er det viktig på samme måte som vi snakker om den senere tids kriseberedskap, at ledelsen er synlig. Om ikke ledelsen har så mye å tilføre prosessen i realiteten, så er det likevel viktig at ledelsen er synlig og legitimerer de beslutningene som tas ved å stille på allmøter, uttaler seg osv. Det kan nok innvendes, særlig de

siste seks månedene av denne prosessen, at Byrådet, men særlig kommunaldirektørene og da spesielt de kommunaldirektørene som alle visste var pådriverne i prosessen, burde vært mer synlig. Det at ledelsen var lite synlig, forsterket nok bekymringene enkelte hadde om at her skjedde det sogar fordeling av stillinger igjen i lukkede rom. Færrest mulig lukkede rom er i grunnen en anbefaling å ta ut av en sånn prosess. Det ble også sagt der de tillitsvalgte møtte Byrådet, at det flere ganger ble uttalt fra byrådenes side og kommunaldirektørenes side at ”det vi sier til dere nå, kan dere ikke gå ut med fra dette rom”. Det satte de tillitsvalgte i et fryktelig dilemma, og sånne uttalelser er veldig uheldige. Det blir litt sånn ”storebror ser deg” oppfatning om at noen har en stor plan som de ikke helt vil ut med i ett og alt. Og det å være en del av en plan som du ikke kan påvirke, det tror jeg er en av de verste situasjoner du kan sette arbeidstaker i. Så, hva er det Woody Allen sier: ”jeg gikk og la meg i en varm seng, og plutselig var vi en del av en plan.” Sånn var det nok en del som følte det. ”Vi hadde det i grunnen kjekt og greit”, og så var det noen som styrte de mer eller mindre som marionetter. Selv om alle prosessene var ryddige, og ingen kunne bli arrestert på det, følte de likevel at her var det noen bak som hadde bestemt og plassert. Det at ledelsen kunne komme ut og ha en åpen dialog, om ikke akkurat om det, men i alle fall vært synlig, det hadde gjort seg godt. Her var det altså flere av kommunaldirektørene som var komplett usynlige, men likevel mektige, skjønnte alle. Det var nok de tre innvendinger jeg har mot dette.

De to kommunaldirektørene som var mest aktive, var det på grunn av deres personlige engasjement?

Det var på grunn av deres personlige engasjement, og det var de som kom tilbake fra Trondheim og var veldig begeistret. Så var det vel også en allmenn erkjennelse at byrådsleder selv var lite engasjert i prosessen. Finansbyråden, Tystad, var veldig engasjert i prosessen, og, du kan si, kjernemakten i dette var finansbyråden og finansdirektøren. Det var de som utmeislet idèene, utmeislet løpet på det overordnede plan, og underveis da dette tok av, så var de lite synlige. Det er klart, det siste halve året, altså våren 2004, da det nye Byrådet var på plass, så var det nye Byrådet nytt, og de som representerte kontinuiteten i prosessen var da kommunaldirektørene. Sånn sett ville det nok ha vært ekstra fordelaktig om de som representerte kontinuiteten sto frem. Fordi det nye Byrådet kunne da hele tiden si at nå glemmer vi historien, nå legger vi det bak oss, nå er det sånn og sånn og sånn, samtidig som at mange selvfølgelig forsto at viktige premisser var lagt lenge før det nye Byrådet tiltrådte. Det å kunne beskrive hele den prosessen, var det i grunnen bare kommunaldirektørene som kunne, og de var som sagt usynlige siste halve året. Det var tvert i mot viktig å poengtere for mange at det var bydelsdirektørene som skulle stå for informasjonen utover det som omstillingssjefen kom med. Det ble opplevd veldig tvetydig av mange ansatte. Og

selvfølgelig, dette formelle informasjonsskrivet som kom ut, som mange av de opplevde på en måte som avlatent. Det var i grunnen et greit informasjonsskriv, det var ikke det. Men det var ikke alt som ble besvart der.

Når det gjelder følelsene sånn i etterkant for mange av de ansatte; tror jeg nok mange vil si at de er blitt en erfaring rikere, og at de som enda ikke har nådd pensjonsalder ser for seg at de skal gjennom en god del omstillinger til. De er nok bedre forberedt til neste omstilling, og tidligere våken for de mulighetene som byr seg. Du kan si at uansett utfallet var læringseffekten ganske stor, både kollektivt og individuelt. Jeg tror at mange av de innvendingene jeg nå har kommet med, det vil nok de som sitter på toppen, den absolutte toppen i kommunen, dele. Så kollektivt var nok læringseffekten stor, individuelt var den definitivt stor.

Tror du læringseffekten vil bli tatt opp?

Ja, det vil jeg tro. Dette er ikke vanskeligere enn at i og med at vi har så skiftende flertall i Bystyret, så er det valg igjen om tre år. Omorganiseringer er da et virkemiddel som en bruker ganske hyppig for tiden, så troen på at det kommer nye omorganiseringer ved et eventuelt regimeskifte om tre år, den er ganske stor. Hvilken retning det går i, er foreløpig ikke så lett å se men at de kommer er jeg ganske sikker på. Da vil det selvfølgelig bli dratt frem i den læringen som kommer herfra, ikke nødvendigvis formelt fra arbeidsgivers side, men fra fagforeningene.

Torgeir Sæter betrakter den formelle ledelsen som kommunaldirektørene, dersom man holder politikerne utenfor. Han har ikke så mye positivt å si om kommunaldirektørene fordi han mener at de hele tiden måtte presses til å gjøre det de skulle innen tidsfristene. Han påpeker at kommunaldirektørene ikke var med i prosessen i særlig stor grad, og dyktige personer, som blant annet helse- og sosialsjefer i bydelene ble bevisst holdt utenfor. Imidlertid er Torgeir Sæter positivt overrasket over finansdirektøren som han mener har tatt ansvar og presset andre til å gjøre det samme.

Linn Karin Mydland anser sine ledere i perioden som bydelsdirektøren og hennes nærmeste overordnede, økonomisjefen. Hun mener at disse opptrådte på en grei og klar måte, og de var åpne med å gi informasjon.

Harald Inge Andersen påpeker at det var svært uheldig at flere møter om prosessen foregikk bak lukkede dører. Han gir imidlertid ros til det nye Byrådet for at de tok til seg kritikk på dette området. Et annet uheldig trekk var at flere stillinger var fordelt før den formelle prosessen startet. Han påpeker at det er vanskelig å unngå dette dersom man ønsker å benytte seg av de personene som er mest kvalifiserte, men sier videre at åpenhet og klarhet rundt dette kunne ha ført til mindre misnøye. Videre påpeker Andersen at toppledelsen, Byrådet og kommunaldirektørene, var alt for lite synlige i prosessen. Han fremhever at uansett utfall av omorganiseringen har læringseffektene av prosessen vært stor, både på individuelt og kollektivt nivå.

5.6 Motivasjon og reaksjoner blant de ansatte

Bjørn Ølberg:

Hvordan var stemningen?

Det var vel slik at når et Byråd har sagt ”dette gjør vi”, så har vi bestemt oss. Da er det egentlig ikke noe særlig poeng i å si at man ikke vil dette, for da er det bestemt. Men i forkant av beslutningen er det klart at det var mange diskusjoner.

Etter at beslutningen var tatt, innså folk bare at det ikke var noe mer å gjøre med det?

Ja, der finnes ikke noen omkampsmulighet når Byrådet i henhold til sine fullmakter har sagt at ”dette gjør vi”. De har da lyttet på sentrale samarbeidsutvalg, som er et organ som byrådsleder har der man drøfter en del ting med hovedsammenslutningene. Så det er ikke så mange ankemuligheter. Det er klart at enkeltpersoner sikkert kan ha tenkt sitt og gjort sitt. Men det at George Myhrvold var inne og på en måte ledet prosessen, gjorde også at han som bydelsdirektør da hadde full mulighet til å hele tiden ha en orientering og diskusjon med sine kollegaer i bydelsdirektør-forumet. Det tror jeg ga god informasjonsutveksling begge veier. Det er jo slik i en organisasjon at den beste informasjonen du får, er den informasjonen du får fra din egen overordnede leder. Vi hadde nyhetsbrev, men selv om vi lagde det, var ikke det den primære måten å gi informasjon på. Det er den du får fra lederen som sier ”sånn kan vi gjøre rundt dette.” Det at man hadde disse diskusjonene og disse møtene innebar at ikke alle detaljer var låst selv om prinsippet var låst. Man skulle avvikle bydelene, det var fastlagt.

De ansatte hadde altså mulighet til å komme med innspill om hvordan det skulle gjøres?

Ja, hvis du tenker selve iverksettingen så hadde de det. Det gjelder både i forhold til de tillitsvalgte og også gjennom tilpasninger for enkeltpersoner. De kunne gi uttrykk for ønsker o.l. I enhver form for kommunikasjon ligger det en mulighet for å påvirke, og der var kommunikasjonspunkter.

Var det noen andre muligheter til å gi tilbakemelding utover plenums møtene og de individuelle samtaler?

Det er vel egentlig bydelsdirektørene som må si noe om det. For det var de som var ledere og hadde et ansvar som vi på en måte definerte og sa at ”bydelsdirektørene er den siste som forlater lokalene og slukker lyset”. Dette var for å markere at denne prosessen blir god helt fra vi begynner, til vi slutter og alle er blitt plassert. Det er vel et sånn type signal om at kapteinen skal være ombord inntil skuta gikk ned. Det er en måte å signalisere det på. Men hvordan det faktisk fungerte, det har vi ikke gjort noen systematisk evaluering på. Jeg vil være rimelig sikker på at det vil være litt blandet. Det er jo også litt med både hva du opplevde der og da, og hva som har skjedd med deg siste året. Det siste vil også farge hva du syntes om det som skjedde.

I byrådssak 1638/03 (5. desember) sies det at ”man i gjennomføringen må legge sterk vekt på at arbeidet skjer på en måte som bidrar til å redusere den usikkerhet og uro som mange ansatte føler. ” Etter din personlige mening, har de fått til dette i så stor grad som det er mulig?

Det er vel jeg som har laget formuleringen, og da lager man jo formuleringer som er slik at de gir retning, men det er fryktelig vanskelig å være veldig presis for noe som skal skje ”der fremme”. Jeg tror at de gjennom det grepet en her gjorde på personalomstilling i forhold til de ansattes ytelse, administrativt langt på vei oppnådde dette. Men det gjenstår å se. Jeg er sikker på at det satt en del og var urolige selv, men en prøvde å komme i en utviklingsretning som skulle redusere det. Jeg tror at det vi gjorde langt på vei kunne motsvare den fordringen som ligger i den formuleringen.

Torgeir:

Hvordan reagerte du da du skulle skifte jobb?

Jeg syntes at endringer gir muligheter til noe nytt, og jeg synes det er mye spennende ved det. Så for meg syntes jeg at det var en nyttig utfordring. Men jeg var imot løsningen. Jeg var ikke motivert til å ta i gang på det fordi at jeg ikke hadde tro på selve organisasjonsløsningen, og jeg har vel ikke tro på det den dag i dag. Men jeg syntes at jeg var godt ivaretatt og jeg syntes det var spennende å begynne i den jobben jeg fikk fordi at det var den som var der. Det var så godt det kunne blitt, for å si det sånn.

Er du mer eller mindre motivert til å gå på jobb i dag enn det du var tidligere?

Jeg er nok mindre motivert. Det har noe med oppgavene å gjøre. Jeg er ikke noen typisk personalmann, med lover og regler og avtaleverk. Og selve organiseringen, som jeg ikke føler er det helt store. Jeg skal faktisk slutte nå. Jeg skal til Osterøy, og der skal jeg ut som helse-og sosialsjef. Ja, jeg må si at jeg er mindre motivert. Og det er nok de aller fleste jeg har snakka med. Da tenker jeg ikke bare på de som var i bydelsadministrasjonen, men også ledere ute.

Er det på grunn av løsningen, eller måten det har vært gjort på?

Jeg tror det er løsningen, ikke måten det har vært gjort på. For når det først ble en endring, så ble det gjort på en god måte. Det har ikke vært et profesjonelt forarbeid, det har ikke vært et organisasjonskompetansemessig forarbeid, men det er nok valg av løsning som veldig få er bekvemme med. Mange resultatenhetsledere synes det har vært greit å få to-nivå modellen fordi de da får større frihet, får mer delegert til seg. Noen av dem ser muligheter der, og kan gripe de. Ulempen er at det nå er så strenge sentralstyre detaljføringer, sånn at den friheten som lederne kunne ha fått, blir redusert.

Linn Karin Mydland:

Var du mer eller mindre motivert til å gå på jobben i forhold til i dag?

Akkurat nå er jeg nok mer motivert her. Men situasjonen nå er helt annerledes, og det har mye å si. Jeg begynte jo her rett etter permisjonen. Nå har jeg mer frihet. Jeg har frister, men styrer dagen mer selv. Det gjorde jeg ikke noe særlig i bydelsadministrasjonen. Jeg har frihet til å selv bestemme hva jeg skal gjøre. Jeg har også ansvar i forhold til administrasjonen. Her er vi meg selv, en sekretær som arbeider i en 100 % stilling, og en nyansatt som arbeider 40 %. Jeg har ansvar for fordeling av oppgaver, og det lages virksomhetsplaner for hva som skal gjøres/ikke gjøres.

Jeg er jo i en annen situasjon nå enn det jeg var tidligere. Jonas er nå 15 måneder. Her har vi fleksio-ordning og jeg har mer frihet. Vi hadde også fleksi-tid før, men da var det ikke like fleksibelt. Jeg jobbet mye mer tidligere, noe som er naturlig siden jeg nå har barn. Her er det allment akseptert å ha barn, og det synes jeg er veldig bra.

Jeg var motivert både før og nå. Det er snakk om to forskjellige miljøer og arbeidsplasser. Jeg ønsket ikke en ny jobb, men jeg synes i grunnen det er bra likevel.

Hvordan føltes det å få tilsendt en liste på mail over jobber som var ledige, og som det ikke var noen alternativ til?

I Bergen Kommune blir man ikke godt nok ivaretatt uten ansiennitet. Denne omorganiseringen burde vært en fin måte å bli kvitt folk på som ikke gjør en god nok jobb, men det ble ikke gjort. De unge kom i siste rekke.

Tror du unge følte det slik generelt?

Ja, det tror jeg. En annen jeg kjenner mistrivdes veldig. Han fikk en jobb ingen andre ville ha hos kemneren. Alle bydelene gjorde det på forskjellig måte, og han hadde mindre ansiennitet enn meg.

Harald Inge Andersen:

Vil du si at du er mer eller mindre motivert til å gå på jobb i dag?

Mye mindre. Det er fordi muligheten til å følge en sak fra A til Å som du har som direktør, ikke strekker lenger enn til L i denne jobben. Det å være avhengig av andre i en jobb som dette, det gjør at det går greit i de tilfellene der de andre er villige og samstemte med det du mener, men i de tilfellene de ikke er det, så går det ikke greit. Og det å ikke få gjennomslag for sine idèer og tanker, det er klart at det er noe av det som minst motiverer deg i jobben. Sånn vil det være på alle nivå. Det å være selvstendig er definitivt et pluss og noe av det som gjør at du søker deg mot lederstillinger i det offentlige. Selvstendigheten, budsjettstørrelsen og muligheten til å kunne sette makt bak kravene og sette godt kompetente folk i arbeid, det er det som er bydelsdirektørens viktigste motivasjon for å bli bydelsdirektør eller overordnet. Så det å gå fra en toppstilling i linje, og over i stab, det behøver ikke å være en nedtur, men det avhenger av at du er på linje med de som skal iverksette det du er kommet frem til. Og det er veldig opp og ned.

På en måte kan du si at jeg er kommet mye nærmere maktens sentrum, for makten sitter i Byrådet. Det kommer vi ikke fra, makten sitter i Byrådet, men det er heller ikke en entydig positiv opplevelse fordi den makten de besitter ikke alltid får tilstrekkelig oppmerksomhet. Det kan godt være at de opplever ofte at det er andre sider ved det å være byråd som er vel så tiltrekkende som det å ta beslutninger og komme over hindre som vi kan hjelpe de til å komme over med gode utredninger. Ofte er det posisjonen som er vel så forlokkende. Så det vi ser her inne, i alle fall ser jeg det, det er at tilgangen til det politiske nivå er vanskelig selv om du sitter nærmere. Det er i seg selv et paradoks, men sånn er det. Tilgangen i bydelen var betydelig større.

Omstillingen i seg selv synes jeg gikk greit. Ibsen snakket om vanens makt, og denne begynner vel etter hvert å gjøre seg gjeldende. Mismotet blant mange av de som ble omplassert er nok avtakende. Folk innretter seg i den nye verdenen der de er kommet. Og noen, det skal vi også si, noen av de som ble veldig begeistret for at de ble fordelt i første runde, og syntes synd på sine kollegaer som ikke ble det, har senere oppdaget at det som ble forespeilet de å være innholdet i selve stillingen slett ikke var tilfelle. Så vi kan vel også stille spørsmål ved om Bergen Kommune og Byrådet maktet å lage en organisasjon i ett og alt, en to-nivå struktur i ett og alt, som var sånn at en kunne gå ut og beskrive stillinger i detalj allerede på det tidspunktet. Man burde kanskje i større grad tatt forbehold om endringer den gangen en plasserte folk. Det er nok en del som den gangen var veldig høyt oppe, og som nå er skuffet fordi oppgavene ikke er slik de ble forespeilet. Så skal det også sies at det underveis i alt dette har dukket opp nye muligheter for mange. Og disse nye mulighetene følger av at bedriftene som nå etableres bygger opp sine administrasjoner igjen. Så den dynamikken som ligger i å være innenfor Bergen Kommune slik som kommunen styres i dag, den gir ikke bare nedturer, den gir også utsikter til å komme inn i noe nytt.

Men det er en separat endring?

Ja, det er det jo for så vidt. Men såpass tett i tid at det var nok flere som tenkte som så at Ok, jeg tar denne stillingen nå. Den er ikke ideell, men det vil bys nye muligheter innen et halvt år, og jeg skal alltid klare å holde ut til da. Så det er ikke bare negativt det at en har en høy omstillingsgrad. Det gir også muligheter for mange. Noen har selvfølgelig også klart å opptre litt taktisk ved at de har flyttet oppover i hierarkiet ved å systematisk bevege seg fra trinn til trinn.

Bjørn Ølbergs inntrykk er at det ikke var så mye motstand etter at beslutningen var tatt, fordi det da ikke lenger er noe poeng å si at man ikke vil være med. Han sier at det var mange diskusjoner i forkant av beslutningen om et to-nivå system, men etter at Byrådet hadde valgt å gå for denne løsningen var det ikke lenger noen som kunne påvirke denne avgjørelsen. Under selve iverksettingen hadde de ansatte mulighet til å komme med innspill om hva de ønsket.

Torgeir Sæter var ikke motivert til å sette i gang i den nye jobben fordi han var imot selve organisasjonsløsningen. Men han syntes han ble godt ivaretatt, og syntes det var spennende å arbeide i den nye jobben. Han var mindre motivert enn tidligere for å gå på jobb, mye på grunn av de oppgavene han hadde i den nye jobben. Han mener at de fleste han snakket med ble mindre motivert etter omorganiseringen fordi de ikke var enige i den organisasjonsløsningen som ble valgt.

Linn Karin Mydland var mer motivert i den nye jobben, men det er på grunn av at hennes situasjon er veldig annerledes i dag enn tidligere siden hun har fått barn og setter mer pris på bl.a. fleksitid. Hun ønsket ikke noen ny jobb, men syntes det var bra likevel. Hun fremhever også at man i Bergen Kommune ikke blir godt nok ivaretatt uten ansiennitet. Istedenfor å kvitte seg med personer som ikke gjør en god nok jobb, kom de unge i siste rekke.

Harald Inge Andersen sier han er mye mindre motivert til å gå på jobb i dag enn tidligere, fordi han har mistet mye av den makten og de mulighetene han hadde i stillingen som bydelsdirektør. Han mener at mistet generelt blant mange sannsynligvis er avtakende da folk innretter seg etter den nye situasjonen. Han tror at mange som ble svært fornøyde da de fikk tildelt en stilling i første runde, ikke er så fornøyde lenger fordi innholdet i stillingen ikke er slik de ble forespeilet. Han fremhever imidlertid at slike endringer også bringer med seg nye muligheter for mange.

5.7 Innhold

Bjørn Ølberg

Har det vært noe fokus på andre elementer, i tillegg til de strukturelle, som for eksempel organisasjonskulturen, endring av holdninger e.l.?

Så langt har det vært mye fokus på struktur. Vi har diskusjoner rundt dette som går på at vi må se på kulturer gjennom at det som en del av dette skal innføres lederavtaler. Disse blir vel innført fra 1.1.2005, og da er det vel egentlig sånn sett rundt et år forsinket. Det vil jo på en måte være kommunikasjonspunktet mellom kommunaldirektør og de rundt 330 resultatansvarlige lederne. Så må vi jobbe litt med balansert målstyring og definere veldig klart hvilke typer oppgaver er viktig. En ting er å holde budsjettet, men det er jo langt mer enn det som må til for at vi skal ha en organisasjon som fungerer. Der kommer vi inn på litt sånn klargjøring av prosesser rundt strategi for å få forankret måten vi jobber på, og der er vi ikke kommet så veldig langt enda. Men vi jobber med dette. Vi sitter nå og lager den teknologiske plattformen for styringskortene, så gjennomføres en del strategiprosesser for tjenesteområder for å klargjøre hva det er vi anser som viktig for å nå de resultatene vi gjerne vil ha.

På kort sikt har dette vært en strukturell endring, men på lang sikt vil det sannsynligvis også gås inn for å få til en holdningsendring.

Torgeir:

Du har tidligere sagt at du i den nye jobben følte at det var mer fremmedgjøring. Er det noe du mener kunne ha vært gjort annerledes for å unngå det, med tanke på beslutningen om to-nivå?

Innenfor den to-nivå modellen, tror jeg det sannsynligvis kunne ha vært bedre for personal om vi var knyttet mer opp mot linjen, altså at vi var i den fagbyrådsavdelingen som Helse-og Sosial osv. Da var vi knyttet opp mot linjen, og vi kunne skape noe. Faren da var at det ble enda mer lokomotiv enn det det er i dag, enda mer lukkede celler. Det er nok mulig å få det til, jeg opplever nok en sånn identitet og gruppefølelse når vi rådgivere er samlet. Vi var med finansdirektøren sist, og når finansdirektøren sier litt om hvordan han ser dette skal jobbes med, så ser jeg at "OK, dette her hadde faktisk kunnet fungert. Men når fagbyrådsavdelingene ikke er med på det, og har en annen agenda, så blir det litt vanskelig. Jeg vet ikke helt hvordan det skulle blitt gjort.

Det er en strukturell grunn til at det er slik. Og det er nok en utfordring å gjøre noe med det. Det kommer nok til å bli jobbet med, men det kommer til å måtte bli endringer.

Harald Inge Andersen:

Har du på noe tidspunkt opplevd at det var noe ønske om å endre andre elementer enn de strukturelle, for eksempel holdninger, eller noe lignende av denne typen?

Nei, det var det ikke. Det var overhodet ikke snakk om en kulturell endring for de 111. Men for de 300-400 resultatenhetslederne som satt igjen, og nå altså ikke hadde bydelene å støtte seg til, var det, og ikke minst er det, fra toppen snakk om en betydelig endring. Om de selv opplever en betydelig endring kan vi definitivt diskutere. Det som er min tanke i så måte, det er at den største kulturelle endringen antageligvis vil komme til å skje i toppen. Men det er den som i minst grad ble erkjent, og antageligvis også blir erkjent.

Det mener du er den læringseffekten?

Det tror jeg er den største læringseffekten når vi kommer og får en evaluering som trekker inn alle nivåer i hierarkiet, og ikke minst trekker inn personer som har vært gjennom flere endringsprosesser og styringssystem. Da vil en se at den viktigste kulturelle endringen for å få dette til å skje, den måtte skje blant kommunens øverste ledelse. Mens de som faktisk ble omstilt i liten grad ble påtvunget eller forventet noen kulturell endring. Det var i det hele tatt ikke nevnt. Og det er vel kanskje en av grunnene til at eksterne konsulenter heller ikke var med, det var ingen som så at noen

av de på noe tidspunkt kunne ha noen som helst rolle i prosessen. Sånn sett kan en si at prosessen var en rent teknisk prosess. Det handlet om å avvikle, identifisere nye stillinger, finne de riktige personene og det var det. Det var ikke noe ideologisk skifte. Og det er lett å trekke en kontrast til dannelsen av foretakene og konkurranseutsettingen. Det er et klart ideologisk skifte. Så sånn sett har vi ganske ferske prosesser som er helt forskjellige.

Når det gjelder selve innholdet i prosessen mener Bjørn Ølberg at det i prosessen har vært mye fokus på struktur. Det er også blitt diskutert at man blant annet må se på organisasjonskultur og andre elementer. Han sier at det på kort sikt har vært en strukturell endring, men at det på lang sikt sannsynligvis også vil gå inn for en holdningsendring.

Torgeir Sæter har tidligere sagt at han føler at det er mer fremmedgjøring i den nye jobben. Han mener at det er en strukturell grunn til at det er slik, og det er nok en utfordring å gjøre noe med. Han sier at det er vanskelig å få gjennomslag og skape noe, fordi de nå ikke er knyttet opp mot linjen.

Harald Inge Andersen mener at det overhodet ikke var snakk om noen kulturell endring for de 111 som tidligere arbeidet i bydelene. Omorganiseringen innebærer imidlertid en svært stor endring for de 300-400 resultatenhetslederne, og etter hans mening vil sannsynligvis den kulturelle endringen skje i toppen, på grunn av læringseffekten prosessen bringer med seg. Han fremhever at dette var en rent teknisk prosess, og ikke noe ideologisk skifte.

6.0 Analyse

6.1 Mål

Denne omorganiseringen hadde bakgrunn i flere ulike mål, noe som også ifølge teorien er svært vanlig i det offentlige. Her må politikerne ta hensyn til svært mange ulike meninger, og de har alle ulike agendaer og målsettinger. Teorien påpeker at politikerne ønsker å gjennomføre tiltak de mener er til det beste for befolkningen, men at de er mest opptatt av å bli gjenvalgt. Slik ser det også ut til å være i denne omorganiseringen. Det er enkelt å bruke økonomi som mål. Ingen kan motsi at det ikke er viktig med bedre økonomisk styring, og fjerne opparbeidede underskudd. Samtidig mente enkelte av dem som ble intervjuet at økonomien ble brukt som et slags påskudd for å oppnå det egentlige målet: Ta bort bydelsadministrasjonene og endre organisasjonsformen. Det politiske spill er komplisert og i tillegg til de målene som blir offentlig uttalt er det ofte mange underliggende målsettinger og individuelle agendaer som ligger bak. Mange vil vel også si at det er typisk for det offentlige at mål blir uttrykt med mange flotte ord og vendinger, uten at det kanskje er like forståelig for alle hva som egentlig ligger bak.

Det ene målet med denne reorganiseringen var altså økonomisk forbedring. Bergen Kommune har de siste årene opparbeidet et kraftig underskudd, og politikerne var nødt til å ta tak i dette, og komme opp med en løsning. Det andre hovedmålet var å omorganisere kommunen, altså ta bort bydelsleddet og skape en to-nivå styring i stedetfor. En slik to-nivå løsning er imidlertid svært kompleks. Flere av de jeg intervjuet poengterte at å ta bort bydelsadministrasjonene ikke var eneste måten man kunne redusere kommunens underskudd på. Blant annet ble det fremhevet at byrådsavdelingene ble fullstendig urørt.

Å ha økonomisk forbedring som mål, er et typisk trekk for en endringsprosess som følger strategi E. Endring av organisasjonsløsningen innebærer kun en strukturell endring, og mitt inntrykk er at det her ikke var noe ønske om at medarbeidernes læringsevne skulle forbedres som et resultat av omorganiseringen. Harald Inge Andersen påpeker tvert imot at det synes som at få innenfor kommunen er interesserte i å lære av de reformer og omorganiseringer som blir gjennomført, og at det blant annet var liten interesse for å gjennomføre en undersøkelse av de ansattes tilfredshet. Harald Inge Andersen påpeker imidlertid at læringseffekten i prosessen har vært stor, og at dette sannsynligvis vil brukes i forbindelse med fremtidige omorganiseringer i kommunen, kanskje

spesielt av fagforeningen. Mitt inntrykk er imidlertid at denne læringseffekten ikke har vært noe mål i seg selv, men snarere en konsekvens av måten prosessen har vært gjennomført på. Ifølge teorien er fokus på økt læringsevne typisk for strategi O, mens fokus på de formelle elementene fremfor de uformelle, er et typisk trekk for strategi E.

Det ser altså ikke ut til at kommunen har tatt i bruk strategi O når det gjelder målsettinger. Derimot tyder målene om økonomisk forbedring og endring av de strukturelle elementene på at det i dette tilfellet var strategi E som ble benyttet.

6.2 Ledelsen

Når det gjelder hvem som er ledelsen i kommunen, kan dette defineres på flere måter. På den ene siden har vi den politiske ledelsen, og på den andre siden den administrative. Jeg anser toppledelsen for å være Byrådet og kommunaldirektørene. Samtidig har man Bystyret og naturlig nok flere mellomledere på ulike nivåer i organisasjonen. Linn Karin Mydland anså for eksempel sine ledere i perioden som bydelsdirektøren og hennes nærmeste overordnede, økonomisjefen. Mitt inntrykk er at de fleste premisene for denne omorganiseringen ble lagt av toppledelsen, mens bydelsdirektørene og andre mellomledere i stor grad kun måtte følge de avgjørelsene som ble tatt av toppledelsen og gjøre det beste ut av situasjonen. Dette stemmer også overens med strategi E. Ifølge teorien er det i strategi E toppledelsen som styrer endringen og tar de fleste avgjørelsene. Dette fordi de har mest informasjon, et helhetsperspektiv på organisasjonen, samt formell makt og myndighet til å gjennomføre endringen. I intervjuene fremheves det at dette i stor grad stemmer i gjennomføringen av omorganiseringen i Bergen Kommune. Torgeir Sæter, Harald Inge Andersen og Linn Karin Mydland påpeker alle at andre enn toppledelsen i liten grad ble involvert i prosessen, og at de fleste følte at de hadde liten påvirkningskraft. Det ble opprettet en styringsgruppe, men ingen av dem som ble intervjuet mener at denne gruppen hadde noe særlig makt til å påvirke. Denne gruppen ble snarere brukt som en slags referansegruppe. Sæter var med i to arbeidsgrupper, men følte likevel at han ikke hadde noe særlig påvirkningskraft. Hans inntrykk var altså at beslutningene var tatt på forhånd, og at andre kun fikk være med på justeringer i etterkant. Et viktig poeng for ham var at han savnet en prosess med profesjonelle folk som har gode kunnskaper innen organisasjon og ledelse. Alle hadde mulighet til å delta på plenumsmøter samt individuelle møter, men ingen av de tre følte at de her hadde noen særlig påvirkningskraft. Harald Inge Andersen påpeker at i den grad noen kunne påvirke var det stort sett på individuelle nivåer. Hans inntrykk var at heller ikke

fagforeningene hadde noen særlig stor påvirkningskraft. Andersen fremhever også at han opplevde prosessen som altfor lukket, og at Byrådet og kommunaldirektørene var for lite synlige. Åpenhet og klarhet kunne sannsynligvis i flere tilfeller ha ført til mindre misnøye blant de ansatte. Sæter var imidlertid positivt overrasket over finansdirektøren, og mente han har tatt ansvar og presset andre til å gjøre det samme. En så liten grad av involvering av de ansatte, og det faktum at prosessen hovedsakelig ble styrt av toppledelsen, altså ved bruk av en såkalt top-down ledelse, er typiske trekk for strategi E. I følge teorien forutsettes toppledelsen i dette perspektivet å være selve drivkraften bak endringen, noe som både krever en aktiv toppledelse og en ledelse som forplikter seg til endringsprosessen. Flere av de jeg intervjuet påpekte imidlertid at ledelsen var lite synlig, og at de ikke alltid var like flinke til å følge opp gjennomføringen av de endringene de hadde besluttet. Dette kan tyde på at toppledelsen ikke nådde helt opp til de kravene en strategi E –endring stiller til ledelsen. I omorganiseringen i Bergen Kommune kan det ha vært uheldig at ledelsen ikke var mer synlige, da dette kan redusere tilliten til ledelsen, samtidig som manglende åpenhet gir større rom for rykter om hva som vil skje, og dermed også flere bekymrede medarbeidere.

I strategi O er, i motsetning til strategi E, deltakelse helt sentralt. Her vil ledelsen strebe etter å få alle medarbeiderne følelsesmessig involverte i å forbedre selskapets resultater. Ifølge teorien om strategi O er deltakelse, fremfor top-down endringer, avgjørende dersom man mener at det meste av informasjonen finnes bredt på ulike områder i hele organisasjonen. Mitt inntrykk er at toppledelsen i kommunen ikke har gjort noen forsøk på å involvere alle medarbeiderne. Ifølge teorien kan økt deltakelse blant annet medføre bedre innsikt om hvordan målet kan løses på en best mulig måte, mindre motstand blant de ansatte, samt mer motiverte medarbeidere. Ved omorganiseringen av Bergen Kommune ble det gjennomført både plenumsmøter og individuelle samtaler med alle ansatte som ble direkte berørt av endringen. Disse møtene var hovedfora for tilbakemeldinger fra de ansatte, men de ble snarere oppfattet mer som fora for informasjon enn for tilbakemelding. Medarbeiderne hadde gjennom disse møtene mulighet til å påvirke deres individuelle situasjon og fremtid, men de hadde mindre eller ingen mulighet til å påvirke selve prosessen eller omorganiseringen. Når det gjelder informasjonen ut til de ansatte mener Harald Inge Andersen at denne ble betraktelig bedre etter byrådsskiftet. Mitt inntrykk er at Linn Karin Mydland og Torgeir Sæter synes at informasjonsflyten var god etter at beslutningen var tatt. Mydland fremhever at bydelsdirektøren og økonomisjefen i Bergenhus bydel var åpne med å gi informasjon, men de synes begge at andre enn toppledelsen burde ha tatt del i beslutningene på et tidligere stadium.

Fordeler ved å la toppledelsen ha en så sentral rolle, er blant annet at endringen kan gjennomføres raskere, og at toppledelsen kan løfte blikket og se hele organisasjonen som en helhet. Medarbeidere på lavere nivå blir ofte mer opptatte av deres egen situasjon. I Bergen Kommune medfører det imidlertid også ulemper med å ikke involvere medarbeiderne i større grad. For det første bidrar det til at motivasjonen for å gjennomføre endringen etter mitt syn blir redusert. Videre fører det også til at det ikke nødvendigvis er den beste løsningen som blir valgt. Flere har påpekt at det i bydelene også ble gjort mye positivt som i denne omorganiseringen ikke ble tatt hensyn til, og dermed ble denne positive erfaringen, f. eks fra Fyllingsdalen bydel, heller ikke brakt videre. Mitt inntrykk er at toppledelsen tidlig bestemte seg for at de vil gå for en to-nivå løsning, uten at viktige innspill fra medarbeiderne ble tatt hensyn til. Da kan organisasjonen miste en viktig drivkraft i det at de som gjør noe bra og løser problemer på en effektiv måte, ikke blir premiært, og lærdommen blir heller ikke brakt videre til andre. Det er viktig at ikke omstillingen kun blir gjennomført for omstillingens skyld.

I strategi E er det altså typisk at ledelsen opptrer instruerende og kommanderende, mens den i strategi O opptrer delegerende og støttende. Selv om toppledelsen i Bergen Kommune gjorde en stor innsats for at gjennomføringen av prosessen skulle bli så smertefri som mulig for de ansatte, hadde medarbeiderne likevel svært liten påvirkningskraft på selve beslutningen. Mitt inntrykk er derfor at ledelsen i stor grad fulgte strategi E og i liten grad strategi O.

6.3 Innhold

I sakspapirene og intervjuene kommer det tydelig frem at endringen i Bergen Kommune hovedsaklig dreide seg om endring av de strukturelle elementer i kommunen. Ifølge teorien er fokus på de ”hardere” elementene av organisasjonen typisk for strategi E. Bjørn Ølberg påpeker at det har vært mye fokus på struktur og Harald Inge Andersen mener at det ikke var noe ønske om å endre andre elementer enn de strukturelle. Andersen mener at de som ble omstilt i liten grad ble påtvunget eller forventet noen kulturell endring. Han sier at dette ikke var nevnt i det hele tatt. Imidlertid påpeker Andersen at læringseffekten fra prosessen kan bidra til at det skjer en viss kulturell endring blant kommunens øverste ledelse. Ifølge teorien er fokus på verdier og atferd kjennemerket til alle O-drevne organisasjoner. Tanken er at dersom man oppnår å få engasjerte medarbeidere vil hierarkisk kontroll være unødvendig. I denne prosessen var det lite fokus på å endre de ”myke” eller uformelle delene av organisasjonen. Bjørn Ølberg mener imidlertid at dette har vært en strukturell

endring på kort sikt, men at det på lang sikt sannsynligvis også vil gå inn for en holdningsendring. Dette stemmer godt overens med teorien om at strategi Es fokus på endring av de formelle elementer ikke betyr at man ser bort fra de mer uformelle forhold. Tankegangen bak strategi E er at man starter med de formelle elementene, i håp om at endringer i disse over tid vil skape endringer i maktforhold og kultur.

Ved å utelukkende fokusere på de strukturelle elementene i organisasjonen, risikerer Bergen Kommune imidlertid å miste noe av styrken i organisasjonen, nemlig menneskene som arbeider der, og all kunnskapen disse har opparbeidet gjennom årene. Et godt eksempel på dette er Linn Karin Mydlands observasjon av at overgangsperioden mellom ny og gammel struktur ikke ble sikret på noen god måte. Enkelte medarbeidere lot oppgaver ligge fordi det ikke var god nok informasjon om hvilke oppgaver som tilhørte hvem. Torgeir Sæter påpeker at han følte at det var mer fremmedgjøring i stillingen han hadde etter omorganiseringen. Han følte seg ikke lenger som en del av organisasjonen på samme måte som tidligere; noe han opplevde som mindre motiverende. Gjennom mer fokus på holdninger og organisasjonskultur kan blant annet slike overgangsperioder, motivasjon og en positiv organisasjonskultur sikres på en mye bedre måte.

Mitt inntrykk er altså at fokuset i denne omorganiseringen har vært endring av strategi, struktur og systemer fremfor av mennesker, grupper og kultur. Dette tyder på at Bergen Kommune hovedsaklig har fulgt strategi E, også når det gjelder innholdet i prosessen og hvilke elementer i organisasjonen som er blitt berørt.

6.4 Planlegging

I teorien fremheves det at det i strategi E er viktig med en god og detaljert planlegging. Kjente forskere argumenterer for at suksess med en økonomisk omveltning best kan oppnås ved å følge en sekvensiell plan. Når det gjelder strategi O, fremheves det i teorien at ønsket måloppnåelse gjennom en sentral planlegging av endringen ikke alltid finner sted i virkeligheten. Det påpekes her at alle organisasjoner har et dynamisk miljø rundt seg som stadig endres, og at organisasjoner er i stadig endring som et resultat av en kontinuerlig lokal eksperimentering. Man kan dermed forsterke denne dynamikken gjennom å oppmuntre eksperimenteringen. I tilfellet for Bergen Kommune er mitt inntrykk at dette har vært en planlagt, sekvensiell prosess. Først ble det gjennomført en kartlegging av problemene (økonomi og organisasjonsform), deretter ble flere løsningsalternativer trukket frem (modell A, B, C eller D) og et alternativ ble valgt. Valg av løsning ble tatt på et sentralt nivå,

deretter ble endringen implementert og bydelsadministrasjonene tatt bort. Det er etter mitt syn ingenting som tyder på at lokal eksperimentering ble oppmuntret. Tvert imot kommenterte Andersen at det for eksempel ikke var noen i Byrådet som stilte spørsmålet: ”Hvorfor har det gått så bra i Fyllingsdalen, og hva kan vi lære av det som har vært bra i Fyllingsdalen for å endre organisasjonen?” Dersom Byrådet hadde oppmuntret til lokal eksperimentering, burde de også ha vært mer opptatt av å lære av de bydelene som gjorde det bra. Gjennom å oppmuntre til mer lokal eksperimentering, kan det også være at Bergen Kommune kunne ha funnet en annen løsning enn dagens to-nivå modell som kunne ha vært enda mer tilpasset situasjonen i de ulike bydelene og fylle deres spesifikke behov bedre. Ved å gjennomføre en stegvis prosess, kan man unngå å se andre muligheter som dukker opp underveis, og man kan gå glipp av verdifulle innspill fra de medarbeiderne som kjenner den lokale situasjonen best.

Mitt inntrykk er altså at planleggingen i denne omorganiseringen har vært sekvensiell og analytisk, og ikke interaktiv, eksperimenterende og inkrementell. Dette tyder altså også her på at hovedsakelig strategi E er blitt fulgt også når det gjelder planleggingen.

6.5 Motivasjon

Ifølge teorien baseres endringer som følger strategi E i stor grad på finansielle insentiver for å motivere individene. Det påpekes i teorien at selv om det finnes andre måter å få ledelsen til å ta de beste økonomiske avgjørelsene, vil finansielle insentiver være en sikrere måte å forsikre seg om at disse beslutningene ikke blir påvirket av personlige og politiske hensyn. En O-strategi vil derimot typisk legge mindre vekt på finansielle insentiver, spesielt individuelle insentiver. Man går ut fra at individene motiveres gjennom måten ledelsen involverer dem i viktige beslutninger. Finansielle insentiver brukes her som en tilleggsmechanisme. Når det gjelder omorganiseringen av Bergen Kommune, er mitt inntrykk at det hovedsaklig var toppledelsen som tok de viktige beslutningene med liten grad av påvirkningskraft fra andre medarbeidere. Blant annet påpekte Andersen at dette til tider var en svært lukket prosess hvor hovedsaklig toppledelsen var involvert. Så vidt jeg kjenner til, ble det imidlertid heller ikke brukt spesielle finansielle insentiver i forbindelse med denne omorganiseringen. Det nærmeste man kommer dette, er muligens den rettigheten ansatte i Bergen Kommune har til å ikke gå ned i lønn på grunn av omorganiseringer.

Mitt inntrykk er at de jeg intervjuet stort sett synes det er spennende med nye utfordringer og dermed også nye arbeidsoppgaver som skal løses. Derfor var de også i utgangspunktet ikke negative

til endring i seg selv. Noe som gikk igjen i svarene fra de tre som ble rammet av omorganiseringen, var imidlertid at de ikke var enig i løsningen som ble valgt. De mente alle tre at de økonomiske problemene også kunne ha vært løst på andre måter, og at den organisasjonsløsningen som ble valgt ikke nødvendigvis var den beste. Mitt inntrykk er at alle var uenige i løsningen som ble valgt, men at selve omorganiseringen etter at beslutningen var tatt, ble håndtert på en god måte. Motivasjonen i jobben etter omorganiseringen var imidlertid lavere fordi de ikke var enige i den løsningen som ble valgt. Torgeir Sæter og Harald Inge Andersen påpeker begge at de er mindre motivert i jobben sin etter omorganiseringen enn før. Dette bunner i stor grad i at de er mindre tilfredse med de nye arbeidsoppgavene, og den rollen de har i den nye strukturen. De opplevde begge å ha fått mindre innflytelseskraft, og at dette påvirket motivasjonen negativt. Torgeir Sæter vil faktisk slutte, og går over i ny stilling som Helse-og Sosialsjef i Osterøy Kommune. Linn Karin Mydland fremhever at hun er mer motivert i den nye jobben, og at dette i stor grad bunner i at hun i dag har mer frihet og mulighet til å styre arbeidsdagen selv. Dette passer også bedre med hennes nye private situasjon som mor. Hun understreker at hun var motivert både før og etter omorganiseringen, men at dette er snakk om to forskjellige miljøer og arbeidsplasser. Hun ønsket ikke en ny jobb, men synes det er greit likevel. Harald Inge Andersen påpeker at mismotet hos mange sannsynligvis avtar etter hvert som folk tilpasser seg den nye situasjonen. Han fremhever videre at en del som var fornøyde da de fikk vite hvilken stilling de ble tildelt, ble mindre motivert i etterkant da de så at arbeidsoppgavene ikke var slik de hadde sett for seg. Andersen kommenterer videre at det har vært mange store endringer i kommunen, og at enkelte kan dermed bli endringstrette, og slik være enda mindre motiverte for å skifte stilling nok en gang. En slik omorganisering bringer imidlertid også med seg nye muligheter for mange.

Strategi O ble altså ikke fulgt når det gjelder motivasjon, mens strategi E ble brukt i liten grad.

6.6 Kombinasjon av E og O.

Ifølge teorien er begge strategiene overbevisende og gode strategier på hver sin måte. Det enkleste er helt klart å bruke kun den ene strategien, men dette er imidlertid ikke den beste løsningen på lang sikt. For å endre en organisasjon er det beste å kombinere strategi E og strategi O for å kunne ta med seg de ulike fordelene begge strategiene gir. Det finnes bare to måter å kombinere strategiene på. Man kan enten bruke den ene først og deretter den andre, eller man kan bruke begge strategiene mer eller mindre samtidig. Beer og Nohria (2000) argumenterer for at det beste for en organisasjon som vil lykkes på lang sikt er å kombinere en E og en O strategi samtidig. Dette er imidlertid svært

vanskelig. Det nest beste alternativet vil være en sekvensiell tilnærming hvor man først bruker strategi E i begynnelsen og deretter går over til strategi O. Jeg har ovenfor argumentert for at toppledelsen i Bergen Kommune i denne prosessen hovedsaklig har brukt strategi E, og i liten grad strategi O. Jeg mener at dette i stor grad har vært tilfellet i denne omorganiseringen. Jeg ser imidlertid i enkelte tilfeller flere tegn på at kommunen på noen områder har hatt en sekvensiell tilnærming hvor de først har brukt strategi E og deretter gått over til en noe mykere lederstil nærmere strategi O. For eksempel ble det i beslutningsprosessen og under valget av organisasjonsform tydelig brukt en hard strategi hvor toppledelsen tok de fleste avgjørelsene og medarbeiderne hadde liten mulighet til å påvirke. Verken Andersen, Sæter eller Mydland var helt enige i at den organisasjonsformen som ble valgt var den beste, men de syntes alle at prosessen ble gjennomført på en relativt god og ryddig måte. Alle de ansatte hadde individuelle samtaler hvor de fikk muligheten til å uttrykke hva de ønsket og hva slags type stilling de kunne tenke seg å gå til etter omorganiseringen. En gjennomføring av slike individuelle samtaler er etter mitt syn mer typisk for en strategi O enn for en strategi E. Mydland påpeker at på tross av at hun var misfornøyd med flere deler av gjennomføringen, ble likevel menneskene tatt vare på i prosessen. Bjørn Ølberg påpeker at de ansatte hadde muligheter til å komme med innspill om hvordan omorganiseringen kunne gjennomføres på en best mulig måte. Det mener han gjaldt både i forhold til de tillitsvalgte og også gjennom tilpasninger for enkeltpersoner. Han fremhever at selv om prinsippet var låst, var ikke alle detaljene låst. Det var fastlagt at man skulle avvikle bydelen, men ikke hvordan. Ølberg fremhever også at denne omorganiseringen på kort sikt har vært en strukturell endring, men at den sannsynligvis på lengre sikt vil medføre en holdningsendring. Dette er også noe som kan tyde på at toppledelsen i Bergen Kommune i begynnelsen av prosessen brukte strategi E, men at de etter hvert gikk over til en mykere lederstil nærmere strategi O.

Jeg har hittil argumentert for at Bergen Kommune i denne omorganiseringen hovedsaklig har brukt elementer fra E, med enkelte elementer av O mot slutten av prosessen. Videre vil jeg først vurdere om strategi E var den mest egnede strategien å bruke i denne prosessen, og deretter vil jeg se på om resultatet kunne vært bedre dersom flere elementer fra strategi O hadde blitt brukt.

6.7 Hva egner seg best av strategi E og strategi O i dette tilfellet?

For å vurdere om så mye bruk av strategi E Bergen Kommune har hatt i denne omorganiseringen er hensiktsmessig, er det nødvendig å se på når de to strategiene er best egnet. Ifølge teorien er strategi E mest egnet når problemer kan løses ved å endre på formelle elementer, når ledelsen har

konsentrert makt og når det finnes kulturell aksept for strategi E. Denne strategien er mest vanlig ved store endringer og under tidspress. Strategi O egner seg best når man har god tid, når store interessekonflikter er fraværende og når det finnes kulturell aksept for strategi O. Strategi O har bredere nedslagsfelt fordi fokus på uformelle elementer ofte leder til endringer i formelle elementer. Strategi O er ikke egnet til å endre grunnleggende maktforhold i organisasjonen.

Ifølge empirien var hovedmålene for denne omorganiseringen å forbedre kommunens økonomi, samt å endre organisasjonsstrukturen. En endring av organisasjonsstrukturen er i seg selv en endring av de formelle elementene så her er ikke de uformelle elementene sentrale. Når det gjelder en forbedring av økonomien, kan dette gjøres ved endring av de formelle elementene gjennom at man reduserer antall stillinger og dermed senker kostnadene. En forbedring av økonomien kan imidlertid også i mange tilfeller oppnås gjennom en holdningsendring i organisasjonen hvor man bevisstgjør hver enkelt medarbeiders bruk av de økonomiske midler de har tilgjengelig, og oppfordrer alle til å spare inn der de kan. Bergen Kommune valgte imidlertid det første alternativet, og så altså kun på de formelle elementene.

Det er noe mer komplisert å analysere hvem som har makten i Bergen Kommune enn i private organisasjoner, da en del av toppledelsen er valgt av folket. Ifølge teorien tar de folkevalgte representantene valg basert på hva som vil bidra til at de blir gjenvalgt. Dette vil dermed naturlig nok i stor grad påvirke de beslutningene som tas. I private selskap er det i større grad økonomiske hensyn som tas, mens det i en kommune også tas større hensyn til hva som er populære valg blant folket, og disse er ikke alltid de som er mest økonomiske. Underskuddet Bergen Kommune har opparbeidet seg, er et godt eksempel på at økonomien ikke alltid blir tatt like mye hensyn til. Toppledelsen i Bergen Kommune har konsentrert makt, noe som også er bevist gjennom at Byrådet fikk gjennomslag for valg av organisasjonsmodell C, på tross av at ikke det var akkurat dette Bystyret hadde blitt enig om. Byrådets makt reduseres imidlertid av Bystyret. Mitt hovedinntrykk er at toppledelsen likevel har stor makt i Bergen Kommune. Kommunen er en relativt hierarkisk organisasjon hvor strategier og budsjetter settes på toppen, med muligheter for lokale tilpasninger.

Både for at strategi E og strategi O skal bli vellykket er det et viktig poeng at det finnes kulturell aksept i organisasjonen for bruk av strategien. Blant de ansatte i Bergen Kommune er det nok mange medarbeidere som hadde ønsket en strategi O-tilnærming hvor de hadde fått ta del i beslutningene og gitt muligheten til å påvirke hverdagen og tenke ut nye løsninger selv. Et eksempel på dette er at Andersen påpeker at flere var misfornøyde med at bydelsadministrasjonene ble lagt ned uten at noen så på alt som var blitt gjort bra i de ulike bydelene. Torgeir Sæter påpekte

også at han hadde et ønske om at hele organisasjonen skulle oppnå en felles verdiforankring og målsetting, noe som er mer typisk for strategi O. Samtidig er imidlertid mitt hovedinntrykk at det i Bergen Kommune også er bred aksept for bruk av strategi E. Dette kan henge sammen med at ansatte i kommunen er relativt vant med å måtte følge den politiske ledelsen med de partiendringer og dermed meningsskifter dette medfører. Et godt eksempel på dette er Torgeir Sæters uttalelse om at de ansatte etter at beslutningen om å nedlegge bydelsadministrasjonene var innstilt på: ”Dette skal vi få til å fungere, selv om vi er uenige i det som skjer”. Dette er en uttalelse som kan vitne om at medarbeiderne i kommunen er vant til at andre tar beslutningen om hva som skal skje, og aksepterer dette.

Strategi O er best egnet når man har god tid og store interessekonflikter er fraværende. God tid er nødvendig for å kunne involvere alle i organisasjonen og gjennomføre den læringsprosessen og oppnå de holdningsendringene man ønsker. I denne omorganiseringen hadde man ikke spesielt god tid, og det er tydelig at det fantes store interessekonflikter innad i kommunen, punkter som begge tyder på at strategi E her var mest egnet. Bodil Bye Stavang påpekte at hennes største utfordring nettopp var mangel på tid. Mitt inntrykk er at toppledelsen hadde press på seg om å gjøre noe med økonomien, samtidig som de ønsket å benytte denne anledningen til å gå over til en to-nivå styring i kommunen. Etter at beslutningen om å legge ned bydelsadministrasjonene var tatt, var det satt av relativt kort tid til selve gjennomføringen. Når det gjelder interessekonflikter innad i kommunen, er det tydelig at det fantes mange ulike meninger om hva som var den beste løsningen for organisasjonen. Mange var uenige i beslutningen om å legge ned bydelsadministrasjonene. De mente at bydelsreformen ikke var blitt evaluert skikkelig, og at det var mange gode sider ved bydelsadministrasjonene man burde tatt med seg videre. Samtidig var det flere som påpekte at ikke byrådsavdelingene ble berørt av omorganiseringen. Dersom hovedmålet kun var å bedre de økonomiske resultatene, mente flere at tiltak burde ha blitt gjennomført også i byrådsavdelingene.

Totalt sett er mitt syn at det i henhold til teorien var mest hensiktsmessig for Bergen Kommune å benytte seg av strategi E, slik det i stor grad ble gjort. Etter mitt syn kunne kommunen imidlertid ha oppnådd et enda bedre resultat ved å kombinere begge strategiene i større grad. Dette stemmer også overens med teorien som fremhever at det beste i alle tilfeller er en kombinasjon mellom de to strategiene der dette er mulig.

Et interessant spørsmål her er imidlertid om det kun er situasjonen som bestemmer hvilken strategi som er best egnet. Beer og Nohria fremhever i deres teorier om strategi E og O at det er situasjonen

som bestemmer hvilken strategi som er mest egnet, men at det beste er å kombinere strategiene. Etter mitt syn er det nok i mange tilfeller riktig at det er ulike momenter i situasjonen som avgjør hvilken strategi som egner seg best. Imidlertid kan situasjonen oppfattes forskjellig fra ulike hold. Det ble for eksempel i omorganiseringen av Bergen Kommune understreket at man hadde liten tid. Jeg er enig i at det var nødvendig å gjøre noe med den økonomiske situasjonen så snart som mulig, og når det gjelder det økonomiske aspektet hadde man press på seg for å finne en rask løsning. Mht endring av organisasjonsstrukturen kan det diskuteres hvor dårlig tid man egentlig hadde. Dette bestemmes i stor grad av toppledelsen. Dersom det eneste målet med denne reorganiseringen var å forbedre økonomien hadde man liten tid. Jeg tror imidlertid at det ikke bare var dette man ønsket å oppnå, men at toppledelsen hadde et sterkt ønske om å gå over i en to-nivå modell uansett, delvis pga de gode resultatene dette hadde gitt i Trondheim. Dersom målsettingen derimot hadde vært å finne en best mulig organisasjonsform for Bergen Kommune, burde de også ha tenkt mer langsiktig, og tatt seg mer tid for å kunne analysere bydelsreformen etter en viss periode, og involvert medarbeidere på alle nivåer i mye større grad.

Videre er det ikke alltid like klart hvorvidt makten er konsentrert eller ikke. Begrepet makt er veldig personavhengig. En person som har stor formell makt, men likevel velger å involvere medarbeiderne i stor grad ved beslutninger bidrar til at makten blir mindre konsentrert. Samtidig er det noen som kan ha et personlig ønske om å drive frem en endring. Mitt inntrykk er at dette var tilfellet i Bergen Kommune. Flere i toppledelsen var inspirert av suksessen to-nivå modellen hadde hatt i Trondheim. De ønsket å drive frem endringen på tross av at andre løsninger muligens kunne vært bedre. Hva som faktisk er situasjonen til organisasjonen, kan altså bli påvirket av subjektive vurderinger.

6.8 Hvordan kunne resultatet ha blitt bedre?

Jeg har nå sett på i hvilke tilfeller strategi O og strategi E er best egnet. I Bergen Kommune ble hovedsaklig strategi E brukt, med enkelte elementer fra O mot slutten av prosessen. Etter min mening kunne man imidlertid ha tatt med noen flere elementer fra O for å få til et enda bedre resultat, og jeg vil nå se nærmere på hva som kunne vært gjort annerledes.

Linn Karin Mydland påpekte at overgangsperioden i flere tilfeller var lite gjennomtenkt. Det var flere rutiner som forsvant underveis i prosessen, og i en periode var det slik at folk ikke gjennomførte alle arbeidsoppgavene sine ”fordi de skulle slutte likevel”. En slik overgang kunne ha blitt sikret på en mye bedre måte dersom medarbeiderne hadde blitt mer involvert i prosessen og

oppnådd mer eierskap til den nye organisasjonen. Torgeir Sæter påpekte at han etter omorganiseringen ikke lenger følte seg som en del av organisasjonen. Han mente at det var en stor fare for at kommunen ble en rigid og stivbeint organisasjon uten lokal kreativitet og lokale løsninger, og at man da skader nettopp den delen av organisasjonen vekstpotensialet ligger i. Alle tre påpekte at denne løsningen medførte at ikke alltid de best kvalifiserte menneskene ble plassert i de riktige stillingene. Det kan se ut som at ikke all faglig kunnskap ble godt nok utnyttet. Gjennom å fokusere mer på menneskene og kulturen i organisasjonen, og ikke bare strukturen, kunne man sannsynligvis oppnådd en bedre utnyttelse av ressursene i kommunen.

Torgeir Sæter savnet en prosess i forkant av beslutningen med mennesker som kan organisasjon og ledelse. Han følte at dette manglet, og at man dermed ikke oppnådde best mulig organisatorisk løsning. Dersom toppledelsen i planleggingen av omleggingen hadde våget å være mer interaktiv og eksperimenterende, kan det være at de hadde funnet frem til en organisasjonsløsning som utnyttet de gode sidene ved organisasjonen bedre, samtidig som de ved å involvere de ansatte kunne ha funnet bedre frem til hva det var som fungerte dårlig.

Harald Inge Andersen påpeker at det var liten interesse i Bergen Kommune for å lære av sine feil og undersøke f. eks tilfredsheten blant kommunens ansatte. Dette kan være uheldig, spesielt for en så stor organisasjon da man på sikt risikerer å gjøre de samme feilene flere ganger. Resultatet kan bli lite tilfredse ansatte, og dermed i mange tilfeller lavere effektivitet og mindre motiverte medarbeidere enn hva som kunne ha vært oppnådd ved en mer optimal løsning.

7.0 Avslutning

I denne omorganiseringen ble det hovedsaklig brukt strategi E, med enkelte elementer av O, spesielt mot slutten av prosessen. Ifølge teorien er strategi E og strategi O to svært ulike strategier som i de fleste tilfeller ikke gjør at ledelsen kan oppnå alle målene sine gjennom bare å bruke den ene strategien. Bergen Kommune kombinerte strategiene i en E-O sekvens, og mitt syn er at dette ga dem et bedre resultat enn om de kun hadde brukt en ren E-strategi. Ifølge teorien er dette en strategi som var egnet i denne situasjonen, og resultatet kan i det store og hele anses som relativt vellykket. Etter å ha snakket med flere av dem som tidligere jobbet i bydelsadministrasjonene, er imidlertid mitt inntrykk at resultatet kunne blitt enda bedre om ledelsen i Bergen Kommune i større grad hadde tatt i bruk flere elementer fra strategi O, også tidlig i prosessen. Dette stemmer overens med teorien som sier at det aller beste er å kombinere en E- og en O-strategi samtidig. De som ble intervjuet var uenige i valg av løsning. Alle mente likevel at selve gjennomføringen etter at beslutningen var tatt ble gjort på en god måte, og at menneskene ble ivaretatt under selve prosessen. Etter min mening kunne imidlertid noen flere elementer av strategi O ha forbedret resultatet ved at medarbeidernes fulle potensiale kunne ha blitt bedre utnyttet. Gjennom mer involvering kunne de ha blitt mer motivert til å gjøre en bedre jobb. Ved å for eksempel gjennomføre en mer åpen beslutningsprosess, kunne mye av negativiteten i organisasjonen vært redusert, og toppledelsen kunne fått verdifulle innspill fra medarbeiderne. Dersom toppledelsen hadde involvert medarbeiderne på et tidligere stadium, kunne de ha kommet frem til en organisasjonsløsning som var enda bedre egnet for å møte de lokale utfordringene i de ulike bydelene i Bergen Kommune. Gjennom større bruk av strategi O kunne man også ha endret de ansattes holdninger og skapt en kultur for å spare penger for fellesskapet, fremfor å bare kutte i de administrative kostnadene. Ved større fokus på læring kunne man unngå å gjøre de samme feilene flere ganger, og samtidig få med de positive erfaringene fra dem som gjør noe bra.

En slik kombinasjon av E og O stiller ifølge teorien store krav til toppledelsen i Bergen Kommune – krav det kanskje er enda vanskeligere å imøtekomme når man i tillegg til å tenke på organisasjonen, også må ta hensyn til det politiske aspektet. Mitt inntrykk er imidlertid at det finnes svært mange kompetente personer i Bergen Kommune som fortjener å ta mer aktiv del i beslutningsprosessen.

Litteraturliste

- Beer, M og Nohria, N: *Breaking the Code of Change*, Harvard Business School Press, 2000
- Beer, M og Nohria, N: *Cracking the Code of Change*, Harvard Business Review, Mai – Juni 2000
- Byrådssak 198/03, Bergen Kommune
- Byrådssak 1638/03, Bergen Kommune
- French, W.L. og Bell jr., C.H.: *Organizational development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement* (5.utg.), Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995
- Jacobsen, Dag Ingvar: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Fagbokforlaget, 2004
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J., *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget, 2002
- Repstad, Pål: *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Universitetsforlaget, 1991.
- Stace, D. A og Dunphy, D.C: *Beyond Traditional Paternalistic and Developmental Approaches to Organizational Change and Human Resource Strategies*, The International Journal of Human Resource Management, vol. 2:263-283, 1991
- Zaltman, G. & Duncan, R.: *Strategies for Planned Change*. John Wiley & Sons, Inc, New York 1977

Andre kilder:

- www.bergen.kommune.no
- Forelesningsnotater Endringsledelse, NHH, høsten 2004