

Nye Trondheim - virkninger for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester

RF-1996/061

Trond Lie og Hild Stuland Larsen

**Nye Trondheim - virkninger for
ansatte og ledere i
publikumsrettede tjenester**

Rapport RF 96/061

Vår referanse: 720.3 / 813185	Forfatter(e): Trond Lie og Hild Stuland Larsen	Revisjonsnr. / dato: Rev. 1 / 20.02.96
Ant. sider: 90	Oppdragsgiver(e): Trondheim kommune	Forskningsprogram:
ISBN: 82-7220-794-4	Gradering: Åpen	Åpen fra (dato): 29.02.95

Emne:

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". *Målet* var å demokratisere styringen av kommunen samt å effektivisere og gjøre organisasjonen mer fleksibel. Dette skulle gjenopprette den økonomiske og organisatoriske handlefriheten samt sette kommunen i stand til framtidig oppgaveløsning innenfor gitte økonomiske rammer.

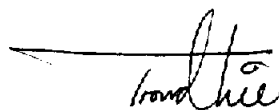
Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Bystyret vedtok i november 1990 prinsippene for ny styrings- og organisasjonsstruktur, og besluttet samtidig at denne skulle iverksettes fra 1.1.92.

Denne rapporten fokuserer på Nye Trondheim som *organisasjonsreform*, og på *virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester*.

Emne-ord:

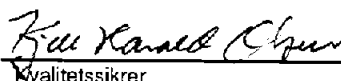
Kommunal organisering og styring, omstilling, effektivisering, ansattes arbeidsforhold

Ingen del av dette dokumentet kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra RF - Rogalandforskning ©.



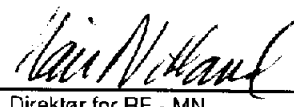
Prosjektleder

Trond Lie



Kvalitetssikrer

Kjell Harald Olsen



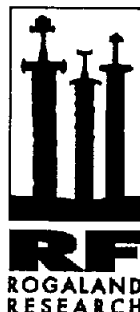
Direktør for RF - MN

Kåre Netland

Trond Lie og Hild Stuland Larsen

Nye Trondheim - virkninger for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester

Evaluering av omstillingsprogrammet Nye Trondheim



Forord

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". Hensikten var å gjenopprette økonomisk og organisatorisk handlefrihet, slik at kvaliteten på tjenestetilbudet kunne økes. Utvikling og iverksetting av en ny politisk og administrativ organisasjonsstruktur ble helt fra starten sett på som det helt sentrale omstillingstiltaket. Den nye organisasjonsstrukturen ble formelt iverksatt fra 1.1.92.

Trondheim bystyre vedtok 2.3.94 at Nye Trondheim skal evalueres gjennom fire prosjekter. Denne rapporten tar for seg det tredje, der hovedspørsmålet er hvilke virkninger organisasjonsreformen har hatt på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester.

RF - Rogalandsforskning ble tildelt evalueringsoppdraget av Trondheim kommune i begynnelsen av oktober -95. Evalueringen er delfinansiert av KS Forskning ved Program for storbyrettet forskning. Foreliggende rapport er i hovedsak basert på en spørreskjemaundersøkelse gjennomført i november/desember -95.

Evalueringen er gjennomført av forsker Hild Stuland Larsen (cand. polit.) og seniorforsker Trond Lie (cand. polit.), med sistnevnte som prosjektleder. Høgskoledosent og seniorforsker Kjell Harald Olsen (dr. ing.) har fungert som kvalitetssikrer.

RF - Rogalandsforskning vil med dette få takke for oppdraget og samarbeidet med kommunen.

Stavanger, februar 1996

Trond Lie
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord.....	v
Innholdsfortegnelse.....	vii
Tabell- og figuroversikt	ix
Sammendrag	xi
1. Innledning	1
1.1 Rapportens fokus	1
1.2 Organisasjonsreformen Nye Trondheim	1
1.3 Evalueringen av Nye Trondheim - formål og inndeling i prosjekter	3
1.4 Rapportens problemstillinger, analysemodell og faglige forankring.....	5
1.5 Evalueringsopplegg og datamateriale	9
1.6 Rapportens oppbygning.....	12
2. Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester	13
2.1 Innledning.....	13
2.2 Utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til arbeidsoppgaver/ arbeidssituasjon	14
2.3 Virkninger av organisasjonsreformen på arbeidssituasjonen/ arbeidsstedet.....	19
2.4 Ansatte og lederes samlede vurdering	28
3. Bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse?.....	35
3.1 Innledning.....	35
3.2 Forholdet mellom politikk og administrasjon.....	35
3.3 Delegasjon, ansvarsforhold og myndighet.....	37
3.4 Ledelseutvikling.....	39

4. Bedre tjenestetilbud til brukerne?	41
4.1 Innledning.....	41
4.2 Bedre kvalitet - økt ulikhet?.....	41
5. Oppsummerende drøfting	47
5.1 Innledning.....	47
5.2 Evalueringens resultater - en samlet oversikt	47
5.3 Konklusjoner og forklaringer.....	50
5.4 Veien videre - hvor trykker skoen, hvor bør det settes inn tiltak for forbedring?.....	53
Litteratur.....	55
Vedlegg.....	57

Tabell- og figuroversikt

A. Tabeller

2. Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester	
2.1 Vurdering av utviklingen med hensyn til antall arbeidsoppgaver	15
2.2 Vurdering av utviklingen med hensyn til klarhet i målene	16
2.3 Vurdering av utviklingen med hensyn til virksomhetenes effektivitet	18
2.4 Vurdering av den nye organisasjonsstrukturens betydning for arbeids- situasjonen	20
2.5 Vurdering av betydningen av ny organisasjonsstruktur vs. direkte budsjettnedskjæringer	21
2.6 Vurdering av ressursbruken	23
2.7 Vurdering av nytten av planarbeidet	26
2.8 Positive effekter av organisasjonsreformen	31
2.9 Negative effekter av organisasjonsreformen	33
3. Bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse?	
3.1 Klarere skille mellom politikk og administrasjon?	36
3.2 Delegasjon, ansvarsforhold og myndighet	38
4. Bedre tjenestetilbud til brukerne?	
4.1 Ansatte og ledere i publikumsrettede tjenesters oppfatninger av Nye Trondheim-reformens virkninger med hensyn til kvaliteten på tjenestetilbudet	42
4.2 Ansatte og ledere i publikumsrettede tjenesters oppfatning av Nye Trondheim-reformens virkninger for brukerne	43

B. Figurer

1. Innledning

1.1 Analysemodell	8
2. <i>Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester</i>	
2.1 Klarere signaler fra lederne?	24
2.2 Klarhet med hensyn til ansvar m.v. for personalfunksjonen?	24
2.3 Økt ulikhet i arbeidsforholdene?	25
2.4 Vurdering av den nye organisasjonsmodellen sett i forhold til den gamle organiseringen	28

Sammendrag

I. Bakgrunn og formål

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". *Målet* var å demokratisere styringen av kommunen samt å effektivisere og gjøre organisasjonen mer fleksibel. Dette skulle gjenopprette den økonomiske og organisatoriske handlefriheten samt sette kommunen i stand til framtidig oppgaveløsning innenfor gitte økonomiske rammer.

Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Bystyret vedtok i november 1990 prinsippene for ny styrings- og organisasjonsstruktur, og besluttet samtidig at denne skulle iverksettes fra 1.1.92.

Denne rapporten fokuserer på Nye Trondheim som *organisasjonsreform*. Formålet er å undersøke organisasjonsreformens *virksomheter på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester*.

II. Evalueringens resultater og konklusjon

Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester:

- oppgavemengden ser ut til å ha økt innenfor alle tjenester de siste to-tre årene, og i tillegg har 3/4 av de ansatte fått tildelt nye typer arbeidsoppgaver
- det har ikke skjedd noen vesentlig endring med hensyn til de ansattes vurdering av (u)klarheten i målene for arbeidet eller når det gjelder opplevelsen av handlefrihet med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på
- ansattes deltakelse i interne drøftinger og samarbeid har økt, mens deltakelsen i tilsvarende aktiviteter eksternt ser ut til å ha holdt seg stabil
- effektiviteten på arbeidetsstedet oppleves ikke vesentlig bedre idag sammenlignet med for to-tre år siden. Nesten 60 prosent hevder at virksomheten på arbeidetsstedet er som før eller at den er blitt mindre effektiv

- 2/3 av de ansatte mener organisasjonsreformen har påvirket arbeidssituasjonen deres i stor eller i noen grad. Likevel vurderes budsjettnedskjæringer å ha hatt større betydning enn organisasjonsreformen for arbeidssituasjonen
- i overkant av 40 prosent mener styringen med ressursbruken på arbeidssstedet er blitt bedre enn den var for to-tre år siden. Omtrent like mange mener det *ikke* har skjedd en slik forbedring
- 50 prosent av de ansatte opplever *ikke* at lederne gir dem klarere signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver de skal prioritere. 40 prosent har opplevd slik forbedring
- 45 prosent mener det hersker større uklarhet omkring personalfunksjonen enn tidligere. Ca. 1/3 av de ansatte har *ikke* opplevd en slik forverring
- 60 prosent av de ansatte mener arbeidsvilkårene er blitt mer ulike enn tidligere. Bare 13 prosent har *ikke* opplevd en slik utvikling
- ca. 60 prosent av de ansatte rapporterer om økning i omfanget av planoppgaver. Over 40 prosent mener at nytten av dette planarbeidet *ikke* står i forhold til innsatsen, 25 prosent er av motsatt oppfatning
- 40 prosent opplever at den nye organiseringen har ført til økt nærhet til brukerne, 40 prosent har *ikke* opplevd en slik forbedring
- 40 prosent opplever at det er blitt enklere å se tjenestetilbudet til den enkelte bruker i sammenheng, 1/3 har *ikke* opplevd slik forbedring
- 3/4 av de ansatte opplever økt krysspress fra ledere og brukere i arbeidssituasjonen. 2/3 opplever generelt mer stress i jobbsituasjonen. I overkant av 55 prosent sier de reagerer negativt på stress
- halvparten av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener informasjonen som er gitt om den nye organisasjonen har vært sånn passe, 30 prosent mener den har vært mangelfull
- i overkant av 60 prosent sier de ikke har fått noen spesiell opplæring for å utføre jobben i den nye organisasjonen.

Bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse?

- lederne i de publikumsrettede tjenestene deler seg omtrent på midten i synet på om det er blitt et klarere skille mellom politikk og administrasjon de to-tre siste årene

- 60 prosent av lederne opplever *ikke* at de politiske mål er blitt klarere de to-tre siste årene, og bare drøyt 1/4 av dem opplever at det i praksis drives politisk målstyring
- langt de fleste lederne opplever lederkriteriene og reglementene for personalforvaltning og økonomiforvaltning som nyttige verktøy i det daglige arbeidet
- 3/4 av lederne mener det er klart for dem hva personal- og økonomioppgavene knyttet til lederfunksjonen består i
- halvparten av lederne mener det er en klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale administrasjonen og enhetsnivået nå enn tidligere, 1/3 er uenig i dette
- et klart flertall av lederne opplever at de både har større frihet til å ferdigbehandle saker nå enn tidligere og større frihet til å foreta beslutninger. På den annen side opplever over 45 prosent av dem at overordnede administrative organer detaljstyrer dem (flertallet er imidlertid av motsatt oppfatning)
- 55 prosent av lederne som har deltatt på ett eller flere trinn i kommunens ledelsesutviklingsprogram mener at deltakelsen har hatt stor eller noen betydning for evnen til å takle arbeidssituasjonen.

Bedre tjenestetilbud til brukerne?

- bare 1/3 av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener organisasjonsreformen har hatt positive virkninger for brukerne, 40 prosent kan ikke se at dette er tilfelle
- ca. 45 prosent av de ansatte og lederne er uenige i at kvaliteten på tjenestetilbudet har økt, knapt 30 prosent er enig i dette
- 40 prosent tror heller ikke at brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingstiden idag enn tidligere, bare knapt 20 prosent er av motsatt oppfatning
- halvparten av de ansatte og lederne mener det er blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike deler av kommunen, bare ca. 10 prosent er uenig i dette.

Samlet vurdering - ny eller gammel organisering best?

- samlet sett foretrekkes den nye organiseringen framfor den gamle av ca. 1/3 av de ansatte. Like mange er uenige i at den nye organiseringen er å foretrekke, mens den siste tredjedelen ikke har gjort seg opp noe standpunkt om dette.

Vi har ellers funnet at det er *store variasjoner i opplevelse og vurdering av utvikling og situasjon tjenestene imellom*. Det er vanskelig å finne noe mønster i dette, bortsett fra at ansatte og ledere innenfor tjenesteområdet *Skoler ofte er mer negative enn andre*. Tjenesteområdet Barnehager utgjør i mange sammenhenger en slående kontrast, her er de ansatte og lederne ofte langt mindre negative/mer positive enn kollegaene i skolen.

Videre har vi funnet at *lederne gjennomgående er mer positive enn de ansatte* til utviklingsprosessen og situasjonen innenfor de ulike tjenester. Lederne tillegger også organisasjonsreformen større vekt enn de ansatte, som på sin side i sterkere grad framhever økonomien (budsjettnedskjæringer) som den viktigste årsaken til endring.

Rapportens hovedkonklusjon er at Trondheim kommune så langt bare *delvis har nådd de mål man satte seg for organisasjonen og arbeidsmiljøet* i forbindelse med omstillingsprogrammet Nye Trondheim. *Organisasjonen er blitt mer fleksibel, men har fremdeles mye å gå på før "alt er på plass" og effektiviseringspotensialet er tatt helt ut. Arbeidsmiljøet oppleves ikke å være forbedret*. Snarere ser det ut til at omstillingsprosessen, de nye og økte krav til effektivitet kombinert med økonomiske innstramminger (som ikke har noe med organisasjonsreformen å gjøre i og for seg), i sum har belastet organisasjonen tungt og medført økte stressproblemer for de ansatte.

Rapporten avsluttes med en påpekning av fire områder som krever *forbedringstiltak*, gitt at man foretar det politiske valg å fortsette omstillingsprosessen:

- den politiske målstyringen
- det kommunale plansystem
- personalfunksjonen
- informasjon og motivasjon.

III. Datamateriale

Evalueringen er gjennomført som en *postal spørreskjemaundersøkelse* blant et utvalg ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester. Det ble trukket et utvalg på drøyt tusen personer. Det kom inn svar fra i overkant av 50 prosent.

I tillegg er det gjennomført to *gruppeintervjuer*, et med 4 nøkkelinformanter i sentraladministrasjonen og et med den såkalte 9-gruppen av fagforeningsrepresentanter. Hensikten med disse var dels å få innspill til utformingen av spørreskjemaet, dels å skaffe oss en oversikt over situasjonen i kommunen på undersøkelsestidspunktet.

1. Innledning

1.1 Rapportens fokus

Fra 1.1. 1992 iverksatte Trondheim kommune ny politisk og administrativ organisasjonsstruktur. Denne rapporten fokuserer på virkningene av disse endringene for *arbeidsforholdene til ansatte i publikumsrettede tjenester* (Skoler, Barnehager, Sosialtjenesten, Pleie- og omsorgstjenesten osv.). I rapporten sammenholdes virkningene med målene for omorganiseringen. I forlengelsen av dette etterspores muligheter og forutsetninger for videre utvikling av organisasjonen.

1.2 Organisasjonsreformen Nye Trondheim

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". Hensikten var å gjenopprette økonomisk og organisatorisk handlefrihet, slik at kvaliteten på tjenestetilbudet kunne økes. Det skulle utvikles og iverksettes en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som la til rette for en vitalisering av kommunepolitikken og mer helhetlig politisk styring, bedre ressursutnyttelse og ledelse i administrative og tjenesteytende ledd, samt et klarere skille og mer ryddige ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon. Bakgrunnen var en misnøye med særlig bystyrets funksjon i kommunepolitikken og de folkevalgtes muligheter for påvirkning i beslutningsprosessen sine ulike faser, ikke minst initiativfasen. Videre en opplevelse av sektorisering, manglende helhetlig styring og ledelse, uklare ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon, samt at strategier for tjenesteproduksjon syntes å være skilt fra ansvaret for den økonomiske utvikling. Den utløsende faktor var likevel utviklingen i kommuneøkonomien. Fram til midten av 1980-tallet hadde kommunen en økonomi i balanse og uten akkumulert regnskapsmessig underskudd. Et høyt investeringsvolum og store låneopptak i andre halvdel av 80-tallet førte imidlertid til en dobling av gjelden og til store økninger i kapitalutgiftene. Bl.a. på denne bakgrunn pådro kommunen seg i denne perioden negative regnskapsmessige resultater, og et stadig økende akkumulert under-

skudd. Kort sagt, handlefriheten skrumpet, krisen tiltok, noe måtte gjøres - organisasjonen måtte omstilles.

Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Høsten 1989 ble det således nedsatt en egen "Strukturkomité" for å utrede og fremme forslag om hovedtrekk for en ny politisk styringsordning og administrativ organisasjonsstruktur. Komitéen la fram sin innstilling i september 1990. Bystyret sluttet seg til innstillingen i november samme år, og besluttet samtidig at den nye organisasjonsstrukturen skulle iverksettes fra 1.1.92.

Hovedtrekkene i *det nye politiske styringssystemet* er bortfall av avdelingsstyrene (hovedutvalgene), innføring av saksforberedende og innstillende komitéer i bystyret, vektlegging av bystyret som prinsipp- og målformulerende organ (politisk målstyring), bortfall av kommunalutvalget, styrking av formannskapet som operativt styringsorgan, samt oppretting av bydelsråd i kommunens seks administrative distrikter.

Hovedtrekkene i *den nye administrative organisasjonsstrukturen* er for det første en justering av avdelingsstrukturen (etatsstrukturen), med sikte på bedre samordning av tjenester rettet mot samme målgruppe. Oppretting av en egen oppvekstavdeling er det mest synlige resultat av denne justering. For det andre er altså kommunen inndelt i seks distrikter. I hvert av disse er det opprettet en distriktsadministrasjon for tjenester innenfor Avdeling oppvekst og en distriktsadministrasjon for tjenester innenfor Avdeling helse og omsorg. Innenfor de to nevnte avdelinger har en m.a.o. flyttet personell og delegert ansvar og oppgaver fra det sentrale til det desentrale organisasjonsnivå. For det tredje er flere driftsområder skilt ut fra avdelingene og etablert som kommunale bedrifter med egen administrasjon og eget styre (f.eks. Kinoen, Bygg og eiendom, Bydrift, andre tekniske driftstjenester). For å bedre koordineringen mellom avdelingene og sikre en mer enhetlig opptreden overfor det politiske styringssystem, er det for det fjerde opprettet en toppledergruppe rundt rådmannen. Det skal forøvrig nevnes at det også på administrativ side er lagt vekt på målstyring og resultatrapportering, samt klargjøring av lederansvar og lederroller.¹

¹ Organisasjonskart av Nye Trondheim er lagt ved rapporten (vedlegg I). For en mer utførlig beskrivelse av endringene i den politiske og administrative organisasjonsstrukturen, vises det til vår rapport fra fase I av evalueringen av Nye Trondheim (Lie, Olsen og Opedal 1995). Der beskrives og drøftes også reformens iverksettelsesprosess.

1.3 Evalueringen av Nye Trondheim - formål og inndeling i prosjekter

Formål

Trondheim bystyre vedtok i februar 1994 opplegg for evalueringen av Nye Trondheim. I vedtaket heter det at evalueringen skal ta utgangspunkt i de mål for Nye Trondheim som bystyret og Strukturkomitéen har formulert.

I anbudsinnbydelsen utdypes dette til følgende *overordnede problemstillinger* for evalueringen:

- undersøke om de strukturelle endringene har hatt ønskede konsekvenser sett i forhold til målene for reorganiseringen
- forklare og synliggjøre endringer av mål og forutsetninger (målforskyvning)
- etterspore muligheter og forutsetninger for videre utvikling av organisasjonen.

En evaluering av en reform som tar utgangspunkt i reformens egne målsettinger, er en evaluering i tråd med den såkalte *måloppnåelsesmodellen* (Vedung 1991:37ff). Denne stiller to hovedspørsmål: Er resultatene i tråd med målene? Og skyldes dette i så tilfelle de virkemidler og tiltak som er satt iverk som en del av reform-/omstillingsprosessen?²

Bystyret behandlet i september 1989 en organisasjonsanalyse utført innenfor rammen av Nye Trondheim. Med utgangspunkt i analysen ble det besluttet følgende *strategiske mål* for omstillingsprogrammet Nye Trondheim:

1. Trondheim kommune skal utvikle en organisasjon som skal kunne øke kvaliteten i tjenestetilbudet. Et viktig element i denne utviklingen er å gjenopprette en økonomisk og organisatorisk handlefrihet

Bystyret konkretiserte dette i to *hovedmål*:

- 1.1 Trondheim kommune skal innen utgangen av 1991 ha etablert regnskapsmessig balanse
- 1.2 Trondheim kommune skal ha en fleksibel organisasjon som er i stand til å løse sine oppgaver innenfor de gitte økonomiske rammer.

² For en mer utførlig beskrivelse og drøfting av måloppnåelsesmodellens styrke og svakheter, vises det til Vedung (1991). Vi har forøvrig oppsummert denne drøftingen i vår rapport fra fase 1 av evalueringen av Nye Trondheim (Lie, Olsen og Opedal 1995). Der beskrives også (mer utførlig) modellens implikasjoner for utformingen av evalueringsopplegget.

Med utgangspunkt i disse overordnede målene formulerte så Strukturkomitéen fem *mål* - med en rekke delmål - for reorganiseringen av det politiske styringssystem og den administrative organisasjonsstruktur:

1. Organisasjonen skal effektiviseres
2. Styringen skal demokratiseres
3. Organisasjonen skal bli mer fleksibel
4. Arbeidsmiljøet skal sikres
5. Anseelsen til Trondheim kommune og Trondheim by skal bedres.³

Fire evalueringsprosjekter i to faser

Nye Trondheim er et omfattende omstillingsprogram, som reiser en rekke problemstillinger om virkninger av endringene for organisasjonens ulike aktører og interessenter. På denne bakgrunn valgte bystyret i sitt vedtak om evalueringsopplegg å dele evalueringen i fire prosjekter:

- et hovedprosjekt som skulle ta for seg reorganiseringen ut fra *effektiviserings-synspunkt*, slik dette kommer til uttrykk i målene for programmet. Det heter om dette prosjektet at det "skal ha den politiske styringsordningen som hovedfokus, men for å kunne si noe utsagnskraftig om hvorvidt organisasjonen oppfyller målene, må den administrative struktur evalueres samtidig". Videre ble det presisert at denne delen av evalueringen primært skulle relateres til bystyrets hovedmål II for Nye Trondheim
- et prosjekt som skulle analysere den nye organisasjonsordningen ut fra dens *funksjonsdyktighet som politisk beslutningsstruktur*. Det ble presisert at denne delen av evalueringen skulle utføres med utgangspunkt i Strukturkomitéens mål 1 og 2, samt i motsetningsforholdet mellom dem
- et prosjekt rettet mot den nye organisasjonsordningens *konsekvenser for arbeidsforholdene*, slik arbeidstakerne vurderer dem
- et prosjekt som tar for seg *brukernes opplevelse av tjenestetilbudet*.

Gjennomføringen av de to første prosjektene utgjorde evalueringens fase 1. Denne strakk seg fra sommeren 1994 til vinteren 1995. De to prosjektene ble behandlet under ett, og rapportert i RF-Rogalandsforsknings rapport "Nye Trondheim - bedre styring og økt

³ Delmålene er listet opp i vedlegg 2.

fleksibilitet?" (Lie, Olsen og Opedal 1995). Rapporten ble presentert for bystyret i begynnelsen av mai 1995.

Denne evalueringsrapporten omhandler prosjekt nummer 3, organisasjonsendringenes virkninger for ansattes arbeidsforhold.

Evalueringsprosjekt nummer 4, med fokus på organisasjonsendringenes virkninger for brukerne av tjenestetilbudet, gjennomføres parallelt av Norsk Gallup Institutt.

1.4 Rapportens problemstillinger, analysemodell og faglige forankring

Problemstillinger

Denne rapportens *overordnede* problemstilling er altså hvilke virkninger den nye organisasjonsstrukturen har hatt for ansatte i Trondheim kommune sine arbeidsforhold, og i hvilken grad disse er i samsvar med målene for omorganiseringen. Bystyret har lagt vekt på å få belyst arbeidsforholdene slik *arbeidstakerne selv* vurderer dem. I anbudsinvitasjonen er det dessuten understreket at det er *arbeidsforholdene i vid forstand* som ønskes belyst, ikke arbeidsmiljøet i mer tradisjonell betydning. På denne bakgrunn omhandler rapporten noen arbeidsmiljømessige forhold, mens hovedvekten er lagt på spørsmålet om den nye organisasjonen oppleves som en tjenlig *ramme* med tanke på mest mulig *effektiv jobbutførelse* i ulike deler av organisasjonen.

I anbudsinvitasjonen henvises det til bystyrets hovedmål 1.2 og Strukturkomitéens mål 4 som mål-utgangspunkt for evalueringen. I tillegg berøres ansattes arbeidsforhold direkte eller indirekte i Strukturkomitéens delmål 1.6 og i delmålene 3.3 - 3.7 (jf. vedlegg 2). Samlet sett reiser dette en rekke *delproblemstillinger* knyttet til ansattes arbeidssituasjon og arbeidsmiljøforholdene i mer tradisjonell forstand:

- Har de ansatte fått flere/færre arbeidsoppgaver og/eller nye typer arbeidsoppgaver?
- Er den enkeltes ansvarsområde blitt klarere og/eller er målene for arbeidet blitt klarere?
- Har handlefriheten med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på økt?
- Er ledelsesfunksjonene forbedret - oppleves ledere som mer synlige, ansvarsbevisste og profesjonelle? Herunder: Hvordan vurderer ansatte linjeledelsens håndtering av personalansvaret?

- Opplevs organisasjonen som mer effektiv enn tidligere?
- Er det oppnådd økt nærhet til brukerne av tjenestetilbudet?
- Er kulturen blitt mer kunde- og serviceorientert?
- Har krysspresset på ansatte fra ledere og fra brukere økt?
- Opplevs det mer stress i jobbsituasjonen nå enn tidligere?
- Er det gitt tilstrekkelig opplæring?
- Mener ansatte brukerne har fått et bedre tjenestetilbud?

Vi har valgt å dele "ansatte" i to grupper, ansatte i tjeneste-/serviceutførende stillinger og deres (mellom)ledere (jf. kap. 1.5). Rapporten belyser også disse ledernes vurderinger av kommunens innsats for å styrke ledelsesfunksjonene i organisasjonen. Spørsmålet er om *forutsetningene* for å utøve *god ledelse* oppleves som gode/forbedret?

Analysemodell

I analysen av problemstillingene beskrevet over, benytter vi en revidert variant av modellen utviklet for evalueringens fase 1 (jf. Lie, Olsen og Opedal 1995:9-10). Analytisk sett er sammenhengen mellom de ulike variabler i prinsippet den samme, forskjellen er mål-utgangspunktet og enhetene det måles utslag på, dvs. den avhengige variabel. I dette prosjektet er den avhengige variabel ansattes arbeidsforhold.

Analysemodellen omfatter da følgende variabler:

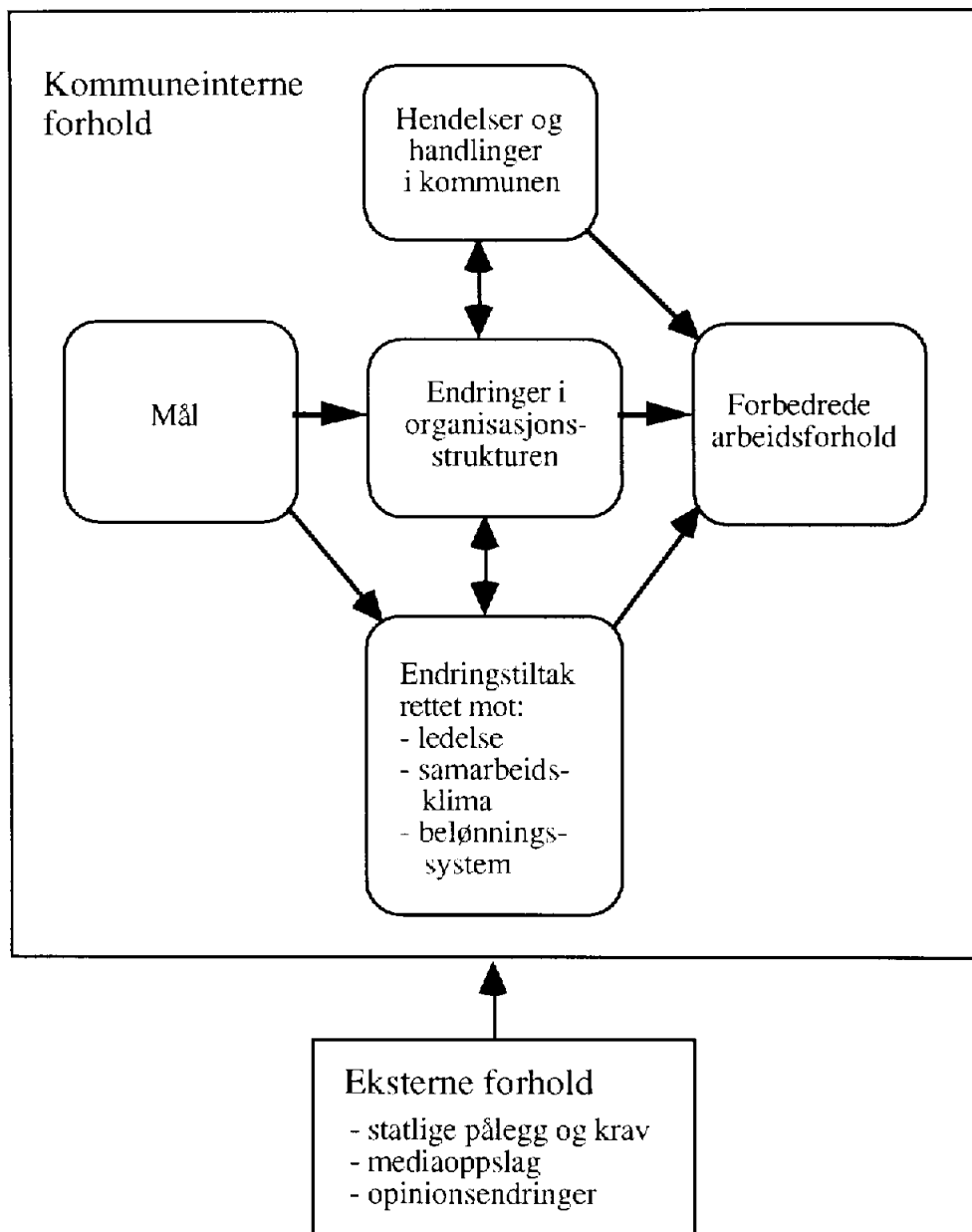
- *Opprinnelige mål* slik de ble formulert av bystyret og Strukturkomitéen. Her vil det også være nødvendig å ta hensyn til fortolknings- og meningdanningsprosesser underveis i prosessen som kan ha ført til *målforskyvning* eller målfornyelser. Blant annet kan politiske vedtak ha ført til endringer i mål.
- *Endringer i organisasjonsstrukturen*, dvs. endringer i formell organisasjonsstruktur, makt- og autoritetsfordeling, arbeids- og ansvarsfordeling, arbeidsmåter m.v. Med en samlebenevnelse kaller vi dette for strukturelle endringer. Slike endringer, sammen med endringer på det meningsdannende plan (jf. neste strekpunkt), vil ofte være forutsetninger for måloppnåelse (substansielle effekter).
- *Endringstiltak rettet mot ledelse, samarbeidsklime, belønningssystem osv.* I tråd med reformens bakgrunnsdokumenter forstås dette som tiltak for å påvirke *organisasjonskulturen*.

- *Andre hendelser og handlinger i kommunen*, dvs. kommuneinterne forhold som kan ha bidratt til å gi endringsprosessen karakter og innhold undervegs, f.eks. budsjettnedskjæringer, igangsetting av andre endringsprosjekter osv.
- *Eksterne forhold*. Også forhold utenfor kommuneorganisasjonen vil kunne ha hatt betydning for iverksetting av ny organisasjonsplan og for måloppnåelsen. Dette kan være forhold som pålegg og krav fra statlige myndigheter, ny kommunelov, oppslag i media, holdningsendringer i opinionen, osv.
- *Måloppnåelse* i betydningen forbedrede arbeidsforhold.

Sammenhengene mellom variablene er vist i figur 1.1 på neste side.

Faglig forankring

Analysemodellen er utviklet med utgangspunkt i teoretiske perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendring. Vi har tatt utgangspunkt i det implisitte perspektivet i Nye Trondheim-reformen, *det instrumentelt-rasjonelle*. Her ses organisasjoner som integrerte og rasjonelle enheter som fremmer og planmessig følger felles mål. Organisasjonsstrukturen ses som et instrument for å koordinere aktiviteter med sikte på måloppnåelse. Modellen henter også næring fra *det åpne perspektivet* på organisasjoner og organisasjonsendring. Her settes fokus på forholdet mellom organisasjoner og deres omgivelser, og denne relasjonen antas å kunne påvirke endringsprosessers forløp (Scott 1981, Egeberg 1984). Disse perspektivene er forøvrig presentert og drøftet mer utførlig i rapporten fra evaluerings fase 1 (jf. Lie, Olsen og Opedal 1995:6-9, 153-156). Der benyttet vi oss også av *det institusjonelle perspektivet* på organisasjoner og organisasjonsendring. Dette vektlegger at organisasjoner over tid utvikler rutiner, normer og verdier som vil kunne fungere som treghetsmekanismer i f.eks. organisasjonsstrukturelle endringsprosesser (March og Olsen 1989, 1994, DiMaggio og Powell 1991).



Figur 1.1 Analysemodell

1.5 Evalueringsopplegg og datamateriale

Utvalgsdesign

Ansattes arbeidsforhold ble belyst også i fase 1 av evalueringen av Nye Trondheim. Mange av de samme spørsmål som vi listet opp over, ble da rettet til *administrativt ansatte* (ansatte i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt, kommunale bedrifters administrasjon samt ansatte i distriktsadministrasjonene). Vi har derfor i denne fasen valgt å konsentrere oss om *tjeneste-/serviceutførende personell* (førstelinjepersonell) og *deres ledere*, f.eks. lærere og rektorer. Bortsett fra at også "ledere" på ulike nivåer i organisasjonen utgjør en stor gruppe ansatte, er begrunnelsen for å fokusere denne gruppen eksplisitt, at forbedring av ledelsesfunksjonene i organisasjonen har stått sentralt i omstillingsprosessen. Dette ble helt fra starten sett på som et viktig og supplerende virkemiddel til endringene i organisasjonsstrukturen.

Pr. 1.1. 1995 hadde Trondheim kommune 9.316 ansatte (7.763 årsverk). Svært mange av disse er tjeneste-/serviceutførende personell. Denne evalueringen omfatter ikke alle disse, heller ikke ganske alle kommunale tjenester som er publikumsrettede. Vi har lagt vekt på å få med de største ("tyngste"), de som objektivt sett er mest berørt av organisasjonsendringene, samt å få fram bredden i det kommunale tjenestespekteret - og dermed mangfoldet i typer "ansatte" og "arbeidsforhold". Følgende tolv tjenester og bedrifter inngår i evalueringen: Skoler, Barnehager, Hjelpetjenesten for barn og unge, Sosialtjenesten, Pleie og omsorg, Helsetjenesten, Bydelsovergrepene tiltak innenfor Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg, Mottaks- og informasjonskontoret for flyktninger og innvandrere, Byggesakskontoret, Bolig- og byfornyelseskontoret, Trondheim Bydrift og Ekspedisjonspersonell i sentral-, avdelings- og distriktsadministrasjonene. I tillegg er det tatt med en gruppe "Øvrige ansatte på utførende nivå", dvs. et mindre utvalg ansatte innenfor andre publikumsrettede tjenester. Samlet antall ansatte (inklusive (mellom)ledere), dvs. undersøkelsens *populasjon*, er på 7.259. Av disse ble det, av tids-/kostnadsmessige hensyn, trukket et *utvalg* på 1.034 personer som fikk tilsendt spørreskjema. Såkalt *stratifisert klyngeutvelging* ble benyttet som utvalgsmetodikk. Det vil si at det ble trukket ett utvalg per tjeneste/bedrift, og at disse ble trukket fra populasjoner av bestemte personellkategorier innenfor tjenestene/bedriftene (ansatte i tjeneste-/serviceutførende stillinger og deres ledere). For en nærmere beskrivelse av populasjoner, utvalg og trekningsprosedyrer fordelt på tjenester og bedrifter, vises det til vedlegg 3.

Metode

Utvalgsundersøkelsen er gjennomført som en *postal spørreskjemaundersøkelse* (spørreskjemaet er lagt ved rapporten, vedlegg 4). I tillegg er det gjennomført to *gruppeintervjuer*, et med 4 nøkkelinformanter i sentraladministrasjonen og et med den såkalte 9-gruppen av fagforeningsrepresentanter. Hensikten med disse var dels å få innspill til utformingen av spørreskjemaet, dels å skaffe oss en oversikt over situasjonen i kommunen på undersøkelsestidspunktet (jf. under).

Datamateriale

Spørreskjemaet er bygget opp etter samme lest og med mange av de samme spørsmål som i spørreskjemaene som ble benyttet til undersøkelsen blant administrativt ansatte i fase 1 av evalueringen av Nye Trondheim. Dette er gjort for å kunne sammenligne resultatene fra denne undersøkelsen med resultatene fra fase 1. Det er på den annen side tatt hensyn til at målgruppen denne gang er en annen. En del spørsmål fra fase 1-undersøkelsen er således tatt ut, mens flere nye spørsmål er hengt på (jf. vedlegg 3 og 4 i Lie, Olsen og Opedal 1995 og vedlegg 4 i denne rapporten).

Etter én purrerunde hadde vi fått inn i alt 536 svar, herav 95 fra personell i ledende stillinger. Dette gir en *svarprosent på 51,8*. Dette er langt lavere enn for undersøkelsen i fase 1, der svarprosenten lå på hele 90.⁴ Én mulig forklaring på dette kan være at vi ikke har truffet målgruppen godt nok med (det de oppfatter som) relevante spørsmål. En annen forklaring kan være at denne gruppen ansatte ikke på samme måte som administrativt ansatte har følt seg "forpliktet" til å delta i undersøkelsen (som kommunen selv har bestilt). Det er imidlertid også grunn til å anta at allerede dette funn indikerer at denne gruppen tjeneste-/serviceutførende personell (så langt) ikke har merket noe, eller særlig mye, til hele endringsprosessen - og således har funnet store deler av spørreskjemaet irrelevant, og kort og godt har latt være å svare.

Frafallet fordeler seg noenlunde jevnt på tjenestene/bedriftene, med noen unntak. Helse-tjenesten og Ekspedisjonspersonell i sentral-, avdelings- og distriktsadministrasjonene utmerker seg med *høye svarprosenter*, henholdsvis 82 og 83. Bydelsovergrepene tiltak og Mottaks- og informasjonskontoret for flyktninger og innvandrere har på sin side så

⁴ Fase 1-undersøkelsen omfattet også en spørreskjemaundersøkelse blant bystyrerepresentantene. Her ble svarprosenten 80.

lave svarprosentar som henholdsvis 15 og 38. Det hefter selvsagt svært stor usikkerhet ved dataene fra disse tjenestene.

Frafallet har vidare resultert i en *overrepresentasjon av ansatte med lang fartstid*. 78 prosent av de som har svart har vært ansatt i 6 år eller mer. Tilsvarende prosentandel for hele kommuneorganisasjonen er 56. Sagt annerledes, de som har svart har solid erfaring - både med den gamle og den nye organisasjonen. For disse grupper ansatte innenfor nevnte tjenester/bedrifter er det grunn til å anta at rapporten gir et rimelig representativt bilde.

Materialet er dessuten ikke robust nok til at det er forsvarlig å bryte resultatene innenfor de enkelte tjenester/bedrifter ned på *distriktsnivå*. Dette betyr at det i rapporten ikke blir foretatt systematiske sammenligninger av svar fra f.eks. ansatte i skolen på Nardo sett i forhold til ansatte i skolen i de fem andre distriktene.

Sammenligningene i rapporten går på tre forhold:

- mellom ulike tjenester/bedrifter
- mellom ansatte og ledere
- mellom ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester på den ene siden (denne undersøkelsen) og administrativt ansatte på den annen (førrige undersøkelse, Lie, Olsen og Opedal 1995).

Når det gjelder situasjonen i kommuneorganisasjonen på undersøkelsestidspunktet (november/desember 1995), ble det i gruppeintervjuet med nøkkelinformantene i sentraladministrasjonen framhevet at den aktuelle *budsjettsituasjonen* kunne influere på respondentenes svar. Det ble i denne sammenheng vist til at lønnsoppgjøret for 1995 ble dyrere enn antatt, og at økonomiske bremsetiltak allerede var iverksatt. Videre ble det trukket fram at det statlige rammetilskuddet var redusert samtidig som organisasjonen hadde blitt pålagt nye tiltak/oppgaver av de politiske styringsorganer. I sum hadde dette ført til at flere av avdelingene planla å skjære ned på tjenestetilbudet i 1996. På toppen av dette stod også kommunen framfor store investeringsbehov, særlig innenfor skolesektoren.

Det ble understreket at virkningene av disse forholdene først ville komme neste år (1996), men at vedtakene og planarbeidet allerede kunne ha påvirket ansattes *holdninger* til organisasjonen - i negativ retning -, og derigjennom kunne tenkes å influere på deres svar i vår spørreskjemaundersøkelse.

1.6 Rapportens oppbygning

Rapporten er inndelt i fem kapitler. I *dette kapitlet* har vi presentert organisasjonsreformen Nye Trondheim, tatt for oss formålet med og organiseringen av evalueringen av reformen, drøftet denne rapportens problemstillinger, analysemodell og faglige forankring, samt presentert evalueringsopplegget og datamaterialet.

I *kapittel 2* skal vi se på utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester. Videre skal vi se på hvordan disse gruppene vurderer virkningene av organisasjonsreformen på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet, og på deres samlede vurdering av den nye organisasjonen i forhold til den gamle.

I *kapittel 3* skal vi ta for oss ledernes vurderinger av kommunens innsats de siste årene for å forbedre ledelsesfunksjonene. Spørsmålet som drøftes er om iverksatte tiltak opplever å ha etablert bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse enn tidligere.

I *kapittel 4* skal vi se på i hvilken grad ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester mener brukerne av det kommunale tjenestetilbudet har opplevd endringer/forbedringer i tilbudet. Vi minner i denne sammenheng om at Norsk Gallup Institutt parallelt med denne undersøkelsen gjennomfører en egen publikums-/brukerundersøkelse for Trondheim kommune.

Til slutt, i *kapittel 5*, vil vi oppsummere og konkludere analysen. Vi vil også drøfte mulige forklaringer til graden av måloppnåelse. Endelig vil vi kort peke på noen områder som krever forbedringstiltak i den videre omstillingsprosess.

2. Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester

2.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på virkningene av organisasjonsreformen Nye Trondheim for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester. Med utgangspunkt i de ansattes og ledernes egne vurderinger vil vi belyse den nye organisasjonsmodellens konsekvenser for *arbeidsforholdene*. Formålet vil være å gi svar på i hvilken grad reformen har ført til endringer med hensyn til arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon, sett i lys av sentrale mål om effektiv arbeidsutførelse, bedret økonomisk styring og bedret arbeidsmiljø.

Vi tar imidlertid først for oss endringer/utvikling som ikke direkte relateres til innføring av ny organisasjonsstruktur. Deretter fokuserer vi på endringer som kan knyttes direkte til reformen Nye Trondheim og den nye organisasjonsstrukturen. I den grad det er mulig, vil vi foreta sammenligninger med resultatene fra fase 1 av evalueringen.

To sentrale spørsmål er:

- Har ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester merket endringer med hensyn til arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon de siste to-tre årene?
- I hvor stor grad, og på hvilken måte, har den nye organisasjonsstrukturen påvirket den enkeltes arbeidssituasjon?

Vi vil mot slutten av kapitlet presentere de ansattes samlede vurdering av den nye organisasjonsmodellen sammenlignet med den gamle modellen. Her blir synspunkter og kvalitative vurderinger fra de ansatte omkring hva som oppfattes som positive og negative effekter av omorganiseringen trukket inn i drøftingen.

Det presiseres at hensikten med dette kapitlet - og de to påfølgende - er å gi en oversikt over evalueringsresultatene. Fortolkninger og forklaringer drøftes samlet i rapportens avsluttende kapittel.

2.2 Utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til arbeidsoppgaver/ arbeidssituasjon

I første delen av spørreskjemaet har vi stilt en rekke spørsmål som skal fange inn utvikling og endringer med hensyn til arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon de siste to-tre årene. Spørsmålene er *ikke* satt i direkte relasjon til organisasjonsreformen Nye Trondheim.

Flere og nye arbeidsoppgaver?

Første spørsmål går på å beskrive utviklingen når det gjelder *omfanget av arbeidsoppgaver*. Svarfordelingen innenfor ulike tjenester/bedrifter/kontorer er vist i tabell 2.1 på neste side.

Tabellen viser en klar tendens til at antall arbeidsoppgaver har *økt* innenfor så godt som samtlige tjenester de siste to-tre årene. Samlet sett ser vi at 75 prosent av alle de spurte mener at antall arbeidsoppgaver har økt i løpet av de to-tre siste årene. Dette er langt mer enn det som ble rapportert av administrativt ansatte i evalueringens fase 1, der totalt 58 prosent oppgav at antall arbeidsoppgaver hadde økt.

Selv om hovedinntrykket er at oppgavemengden har økt, er det visse forskjeller mellom tjenestene. Den klareste økningen i arbeidsoppgaver ser ut til å ha skjedd på Byggesakskontoret, blant ekspedisjonspersonell og innenfor Sosialtjenesten, mens det innenfor MIK (Mottaks- og informasjonskontoret for flyktninger og innvandrere) og de bydelsovergrepene ser ut til å ha vært større stabilitet i forhold til oppgavemengde. Også ansatte innenfor store "tunge" tjenesteområder som Skoler, Barnehager og Pleie og omsorg opplever økt arbeidsmengde. Inndelingen etter distrikt viser at oppgavemengden har økt i samtlige distrikt uten at spesielle distrikt peker seg ut. Ledere opplever i større grad enn øvrige ansatte at oppgavemengden har økt.

Ikke bare er inntrykket at *oppgavemengden* har økt - det har også skjedd en økning i form av *nye typer arbeidsoppgaver*. Samlet sett sier 75 prosent av de spurte at de er blitt tildelt nye typer av arbeidsoppgaver de siste to-tre årene. Det er personer innenfor Sosialtjenesten og ekspedisjonspersonell som i størst grad rapporterer om nye arbeidsoppgaver. Dette meldes fra hele 96 prosent av de ansatte innenfor Sosialtjenesten og av 90 prosent blant ekspedisjonspersonell. De ansatte ved Byggesakskontoret og Bolig- og byfornyelseskontoret skiller seg her ut idet hele 32 prosent sier at det *ikke* har skjedd endringer i form av nye typer arbeidsoppgaver. Heller ikke her finner vi markante forskjeller mellom

distrikt, men skillet mellom ledere og ikke-ledere er klart. 91 prosent av lederne sier at de er blitt tildelt nye typer av oppgaver, mot 71 prosent av de øvrige ansatte.

Tabell 2.1 Vurdering av utviklingen med hensyn til antall arbeidsoppgaver (svar i prosent). Spørsmål: "Antallet arbeidsoppgaver som jeg skal utføre, er de siste 2-3 årene blitt..."

Arbeidssted	Flere	Færre	Som før	Vet ikke	Sum	N
Skoler	82	-	17	1	100	101
Barnehager	76	-	22	2	100	41
Hjelpetjenesten	77	-	14	9	100	22
Sosialtjenesten	88	4	8	-	100	24
Pleie og omsorg	75	2	20	3	100	103
Helsetjenesten	67	6	21	6	100	33
Bydelsovergrep- ende tjenester	50	20	30	-	100	10
MIK	35	10	45	10	100	20
Byggesaks- kontoret	90	-	10	-	100	19
Bolig og byfornyelse	73	14	13	-	100	22
Bydrift	81	2	17	-	100	42
Eksp. personell	90	-	10	-	100	10
Øvrige ansatte på utførende nivå	72	3	25	-	100	60
<i>Samlet utvalg</i>	<i>75</i>	<i>3</i>	<i>19</i>	<i>3</i>	<i>100</i>	<i>522</i>

Klarere mål?

Med økt omfang og nye typer arbeidsoppgaver vil betydningen av klare *mål for arbeidet* være viktig for effektiviteten. Opplever ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester at målene for arbeidet *er* blitt klarere de to-tre siste årene?

Tabell 2.2 Vurdering av utviklingen med hensyn til klarhet i målene for arbeidet (svar i prosent). Påstand: "De to-tre siste årene er målene for det arbeidet jeg utfører blitt..."

Arbeidssted	Mer klare	Mer uklare	Som før	Vet ikke	Sum	N
Skoler	20	30	48	2	100	98
Barnehager	51	15	34	0	100	41
Hjelpetjenesten	29	33	29	9	100	21
Sosialtjenesten	42	29	29	0	100	24
Pleie og omsorg	25	31	39	5	100	102
Helsetjenesten	33	24	33	10	100	33
Bydelsovergripende tjenester	11	11	68	10	100	9
MIK	26	21	42	11	100	19
Byggesaks-kontoret	37	16	47	0	100	19
Bolig og byfornyelse	29	5	62	4	100	21
Bydrift	23	26	49	2	100	43
Eksp. personell	50	20	30	0	100	10
Øvrige ansatte på utførende nivå	20	15	61	4	100	59
<i>Samlet utvalg</i>	<i>27</i>	<i>24</i>	<i>45</i>	<i>2</i>	<i>100</i>	<i>499</i>

Som det framgår av tabellen, oppleves ikke målene for arbeidet vesentlig klarere idag sammenlignet med for to-tre år siden. Den største gruppen (45 prosent) sier at målene oppleves like (u)klare som for to-tre år siden, 27 prosent mener at målene er blitt klarere mens 24 prosent sier at målene for arbeidet er blitt mer uklare. Når en sammenligner dette med resultatene fra fase 1, ser vi at opplevelsen av klarere mål var mer utbredt blant administrativt ansatte, der totalt 38 prosent oppgav at målene for arbeidet var blitt klarere.

En sammenligning mellom gruppene, viser at ansatte innenfor Sosialtjenesten, Barnehager og ekspedisjonspersonell i størst grad opplever at målene for arbeidet er blitt klarere

(42 prosent av de ansatte i Sosialtjenesten, 51 prosent barnehageansatte og 50 prosent av ekspedisjonspersonell). Det er realtvt sett flere blant lederne enn blant øvrige ansatte som mener at målene er blitt klarere.

Økt handlefrihet i arbeidssituasjonen?

Også når det gjelder endringer med hensyn til *handlefrihet i arbeidssituasjonen*, er hovedinntrykket at situasjonen ikke har endret seg vesentlig. Totalt sier 43 prosent at handlefriheten med hensyn til måter å løse arbeidsoppgaver på er som før, 29 prosent sier den er blitt større og 24 prosent sier at handlefriheten er blitt mindre. Her skiller ekspedisjonspersonell og ansatte i Sosialtjenesten seg ut, ved at henholdsvis 70 og 54 prosent av de spurte mener at handlefriheten med hensyn til måter å løse arbeidsoppgaver på er blitt større. Dette er rundt 20 prosentpoeng mer enn tilsvarende for de andre tjenestene.

Økt samarbeid?

Samarbeidet på den enkeltes arbeidssted ser heller ikke ut til å ha blitt vesentlig endret i løpet av de to-tre siste årene. Totalt sier 46 prosent at samarbeidet er omtrent som før, 25 prosent at samarbeidet er blitt dårligere og 24 prosent at det er blitt bedre.

Det er imidlertid en klarere utvikling når det gjelder *deltakelse i interne drøftinger og samarbeid*. Totalt 40 prosent sier at de oftere deltar i interne drøftinger og samarbeid, 20 prosent sier at interne drøftinger og samarbeid skjer sjeldnere og 38 prosent at hyppigheten er som for to-tre år siden.

Deltakelsen i eksterne drøftinger og samarbeid er ikke blitt vesentlig hyppigere. Nesten halvparten (47 prosent) av de spurte mener at omfanget av dette er omtrent som før, 24 prosent sier at de sjeldnere deltar i eksterne drøftinger og samarbeid mens 23 prosent deltar oftere i eksterne drøftinger og samarbeid.

Økt effektivitet?

Ansattes vurderinger av virksomhetenes *utvikling mht. effektivitet* kan si oss mye om hvorvidt arbeidstakerne har positive eller negative følelser knyttet til utviklingen på eget arbeidssted. Tabell 2.3 på neste side viser hvordan de ansatte innenfor ulike tjenester vurderer denne utviklingen.

Tabell 2.3 Vurdering av utviklingen med hensyn til virksomhetenes effektivitet (svar i prosent). Spørsmål: "Mener du at virksomheten på ditt arbeidssted er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?"

Arbeidssted	Mer effektiv	Mindre effektiv	Som før	Vet ikke	Sum	N
Skoler	18	31	37	13	100	99
Barnehager	34	17	29	20	100	41
Hjelpetjenesten	41	18	14	27	100	22
Sosialtjenesten	46	4	42	8	100	24
Pleie og omsorg	35	26	31	8	100	103
Helsetjenesten	27	12	49	12	100	33
Bydelsovergrep-ende tjenester	10	20	60	10	100	10
MIK	33	17	28	22	100	18
Byggesaks-kontoret	42	26	21	11	100	19
Bolig og byfornyelse	27	14	36	23	100	22
Bydrift	44	21	35	-	100	43
Eksp. personell	60	20	-	20	100	10
Øvrige ansatte på utførende nivå	34	20	44	2	100	58
<i>Samlet utvalg</i>	<i>31</i>	<i>22</i>	<i>35</i>	<i>12</i>	<i>100</i>	<i>502</i>

Totalt 31 prosent av alle som har svart sier at virksomheten på arbeidsstedet er blitt mer effektiv de siste to-tre årene. Dette er en noe lavere andel sammenlignet med resultatene fra fase 1, hvor 43 prosent svarte at effektiviteten var blitt forbedret.

Vi ser ellers av tabellen at forskjellene mellom tjenester tildels er store. Sammenligner vi f.eks. de to største gruppene (Skoler og Pleie og omsorg), ser vi at opplevelsen av effektivitet er svært ulik. Mens bare 18 prosent av de skoleansatte mener at virksomheten er blitt mer effektiv, er det dobbelt så mange som sier det samme i gruppen ansatte innenfor Pleie og omsorg. Mest positiv utvikling med hensyn til opplevd effektivitet, finner en

innenfor Sosialtjenesten, Byggesakskontoret, Bydrift og ekspedisjonspersonell. Som vi har vært inne på, er to av disse gruppene (ekspedisjonspersonell og Sosialtjenesten) også blant de som i størst grad opplever klarere mål for virksomheten.

2.3 Virkninger av organisasjonsreformen på arbeidssituasjonen/ arbeidsstedet

Vi har så langt sett på noen generelle utviklingstrekk i forhold til ansattes arbeidssituasjon i Trondheim kommune. I dette delkapitlet vil vi se nærmere på de ansattes vurderinger av endringer som følge av organisasjonsreformen Nye Trondheim, dvs. endringer/virkninger som kan relateres direkte til innføringen av ny organisasjonsstruktur.

Betydningen av organisasjonsreformen for den enkeltes arbeidssituasjon

Vi har først stilt et generelt spørsmål som går på i hvilken grad innføringen av ny organisasjonsstruktur har påvirket den enkeltes arbeidssituasjon.

Av tabell 2.4 på neste side framgår det at 29 prosent av det totale utvalget mener at organisasjonsreformen har påvirket arbeidssituasjonen i stor grad. Dette er noe færre enn tilsvarende resultat fra fase 1 (administrativt ansatte).

Vi ser ellers av tabellen at vurderingene varierer mellom tjenestene. Den nye organisasjonsstrukturen har klart betydd mest for ekspedisjonspersonell og ansatte innenfor Bolig- og byfornyelseskantoret. Også Byggesakskontoret, Helsetjenesten og barnehageansatte opplever i stor grad å være berørt av organisasjonsreformen.

Motsatt rapporterer de ansatte innenfor Bydrift og øvrige ansatte på utførende nivå om minst konsekvenser for arbeidssituasjonen. Henholdsvis 47 prosent og 42 prosent svarer her at organisasjonsreformen har hatt liten eller ingen innvirkning på arbeidssituasjonen.

Forskjellen i oppfatning mellom ledere og ikke-ledere er klar også når det gjelder dette spørsmålet. Mens bare 26 prosent av ikke-lederne sier at arbeidssituasjonen er blitt påvirket i stor grad, sier 48 prosent av lederne det samme. Selv om de distriktsvise forskjellene er små, er det verd å nevne at ansatte i distriktene Sentrum og Nardo ser ut til å ha blitt mest påvirket av reformen.

Tabell 2.4 Vurdering av den nye organisasjonsstrukturens betydning for arbeidssituasjonen (svar i prosent). Spørsmål: "I hvilken grad vil du si at innføringen av ny organisasjonsstruktur har påvirket din arbeidssituasjon?"

Arbeidssted	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Har ikke påvirket arbeidssituasj.	Vet ikke	Sum	N
Skoler	28	36	14	12	10	100	102
Barnehager	36	31	14	7	12	100	42
Hjelpetjenesten for barn og unge	32	41	14	-	13	100	22
Sosialtjenesten	25	58	13	4	-	100	24
Pleie og omsorg	30	27	18	11	15	100	103
Helsetjenesten	38	38	6	6	12	100	34
Bydelsovergrepene tiltak	22	44	22	11	-	100	9
MIK	32	37	4	11	16	100	19
Byggesaks-kontoret	38	38	19	5	-	100	21
Bolig- og byfornyelse	55	23	18	-	5	100	22
Bydrift	16	33	26	21	5	100	43
Eksp. personell	70	20	-	10	-	100	10
Øvrige ansatte på utførende nivå	12	44	11	31	3	100	59
<i>Samlet utvalg</i>	<i>29</i>	<i>35</i>	<i>15</i>	<i>12</i>	<i>9</i>	<i>100</i>	<i>525</i>

Vi stilte videre spørsmålet om hva som hadde påvirket arbeidssituasjonen mest de siste to-tre årene, innføring av ny organisasjonsstruktur eller direkte budsjettedskjæringer i samme periode.

Tabell 2.5 Vurdering av betydningen av ny organisasjonsstruktur vs. direkte budsjettnedskjæringer (svar i prosent). Spørsmål: "Hva mener du har påvirket din arbeidssituasjon mest de siste to-tre årene, innføring av ny organisasjonsstruktur eller direkte budsjettnedskjæringer i samme periode?"

Arbeidssted	Ny org.-struktur	Direkte bud.nedskjæring	Kan ikke skille de to tingene	Annet	Vet ikke	Sum	N
Skoler	14	42	24	6	14	100	98
Barnehager	15	55	15	-	15	100	40
Hjelpetjenesten for barn og unge	32	27	14	5	23	100	22
Sosialtjenesten	46	25	17	4	8	100	24
Pleie og omsorg	21	42	15	7	16	100	101
Helsetjenesten	63	9	13	3	13	100	32
Bydelsover-gripende tiltak	56	11	22	11	-	100	9
MIK	29	29	6	6	29	100	17
Byggesaks-kontoret	52	24	10	10	5	100	21
Bolig- og byfornyelse	68	5	14	5	9	100	22
Bydrift	20	38	25	8	10	100	40
Eksp. personell	67	22	11	-	-	100	9
Øvrige ansatte på utførende nivå	25	30	18	5	23	100	57
<i>Samlet utvalg</i>	<i>29</i>	<i>34</i>	<i>17</i>	<i>5</i>	<i>9</i>	<i>100</i>	<i>525</i>

Vi ser her at *direkte budsjettnedskjæringer* tillegges *større vekt* for arbeidssituasjonen enn ny organisasjonsstruktur, alle grupper sett under ett. Dette resultatet skiller seg klart fra evalueringens fase 1. Her fant vi det motsatte resultat, idet over halvparten av de spurte mente at ny organisasjonsstruktur hadde betydd mest. Bare 12 prosent av de administra-

tivt ansatte mente at direkte budsjettnedskjæringer hadde betydd mest for endringer i deres arbeidssituasjon, mot 34 prosent blant kommunens utførende personell.

Forskjellene mellom tjenester er interessante også her. Tjenester som Skoler og Barnehager tillegger ny organisasjonsstruktur svært liten vekt, i motsetning til f.eks. ekspedisjonspersonell, Helsetjenesten og Bolig- og byfornyelseskontoret. I tillegg til skole- og barnehageansatte, er ansatte innenfor Pleie og omsorg og ansatte innen Bolig- og byfornyelse grupper som klart legger større vekt på direkte budsjettnedskjæringer enn ny organisasjonsstruktur. Ansatte i Helsetjenesten og Bydelsovergripende tiltak legger desidert minst vekt på budsjettnedskjæringer.

Ledere mener i større grad enn ikke-ledere at organisasjonsstrukturen har betydd mest for arbeidssituasjonen, og de mener også at ny organisasjonsstruktur har betydd langt mer enn direkte budsjettnedskjæringer. Ikke-ledere mener at direkte budsjettnedskjæringer har påvirket arbeidssituasjonen mer enn ny organisasjonsstruktur.

Ledelse, økonomistyring og personalforvaltning

I omstillingsprosessen ble det gjennomført en rekke endringstiltak, bl.a. ble det innført nye reglementer for ledelse, økonomistyring og personalforvaltning. Begrunnelsen for dette var behovet for en klarere oppgavefordeling, klarere mål og signaler, bedre styring med ressursbruken, klarere resultatansvar og økt delegasjon av oppgaver, ansvar og myndighet til ledere på lavere organisasjonsnivåer. Vi har stilt opp en rekke påstander som berører virkningene av disse endringstiltakene. Først har vi bedt de ansatte om å ta stilling til en påstand om at styringen med ressursbruken er forbedret.

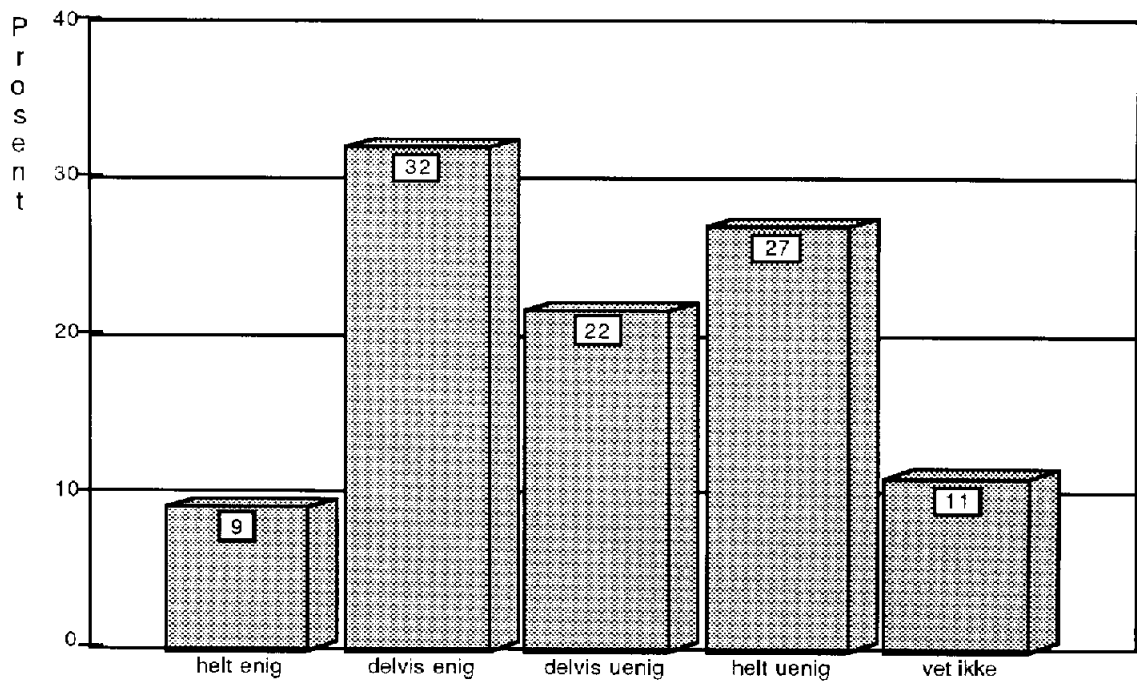
Av tabell 2.6 ser vi at 43 prosent av alle de spurte er *enig* i at styringen med ressursbruken på arbeidstedet er blitt bedre enn tidligere, 40 prosent er uenige i dette. Resultatene fra første fase av evalueringen viste at 47 prosent av de administrativt ansatte mente at økonomistyringen var blitt bedre.

Minst forbedring rapporteres det fra Helsetjenesten, Bolig- og byfornyelsekontoret og fra skolene. Byggesakskontoret og Bydrift ser ut til å være mest positiv til utviklingen.

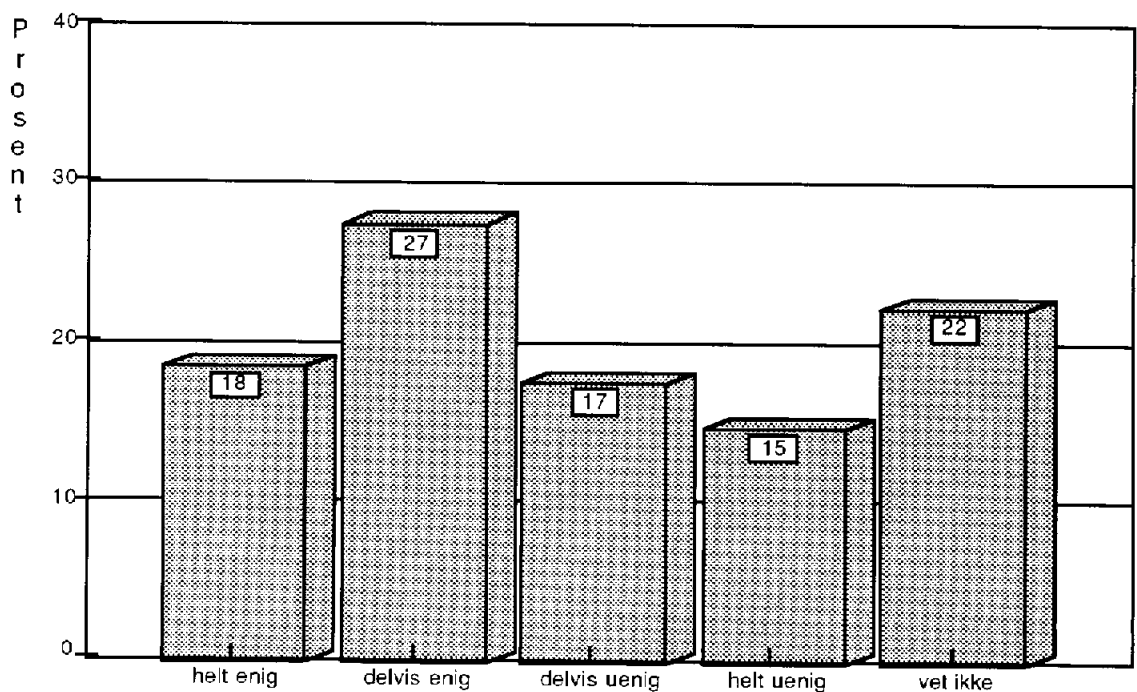
Tabell 2.6 Vurdering av ressursbruken (svar i prosent). Påstand: "Styringen med ressursbruken på mitt arbeidssted er bedre i dag enn den var tidligere".

Arbeidssted	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
Skoler	8	28	28	22	16	100	102
Barnehager	15	34	15	20	17	100	41
Hjelpetjenesten for barn og unge	-	27	14	18	41	100	22
Sosialtjenesten	13	35	30	13	9	100	23
Pleie og omsorg	15	34	14	20	18	100	103
Helsetjenesten	3	32	27	24	15	100	34
Bydelsover-gripende tiltak	-	50	-	50	-	100	10
MIK	21	16	16	11	37	100	19
Byggesaks-kontoret	20	35	20	15	10	100	20
Bolig- og byfornyelse	5	23	18	14	41	100	22
Bydrift	19	30	21	26	5	100	43
Eksp. personell	20	60	-	10	10	100	10
Øvrige ansatte på utførende nivå	12	31	22	20	15	100	59
<i>Samlet utvalg</i>	<i>12</i>	<i>31</i>	<i>19</i>	<i>21</i>	<i>17</i>	<i>100</i>	<i>523</i>

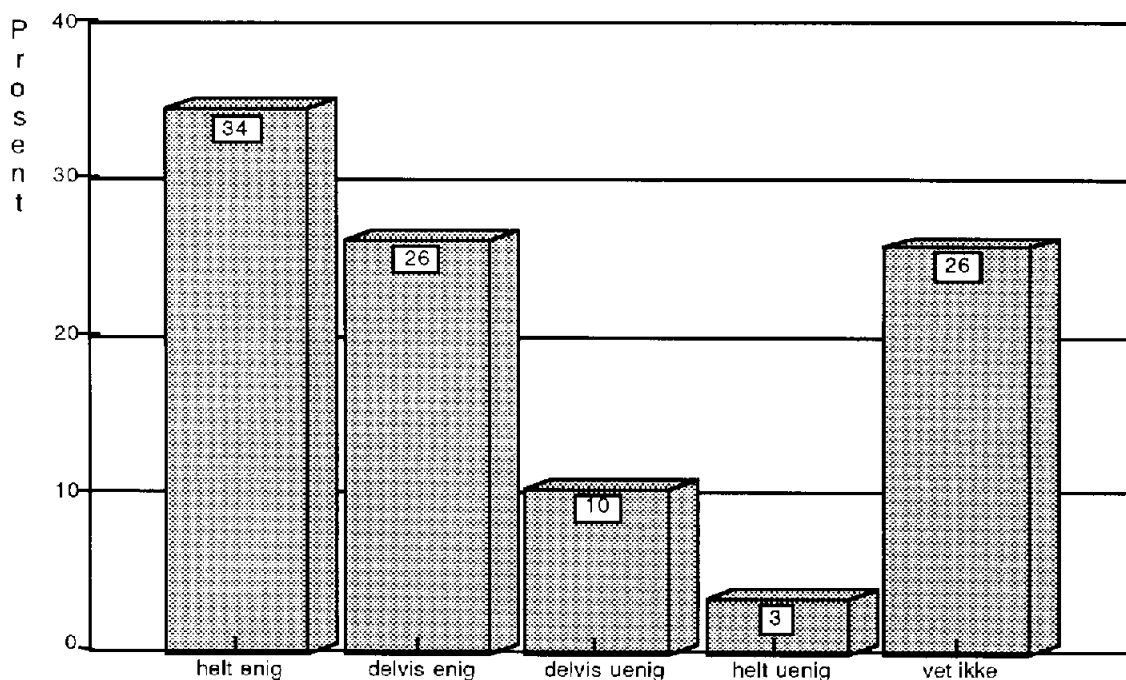
Tre andre påstander var knyttet til lederskap, personalfunksjonen og arbeidsvilkårene i kommunen (lønn, opplæring og videreutdanning). I figurene 2.1-2.3 har vi presentert påstandene og svarfordelingene, hele utvalget sett under ett.



Figur 2.1 Klarere signaler fra lederne? (Svar i prosent.) Påstand: "Min leder gir meg mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver jeg skal prioritere."



Figur 2.2 Klarhet med hensyn til ansvar m.v. for personalfunksjonen? (Svar i prosent.) Påstand: "Det er større uklarhet omkring personalfunksjonen idag enn tidligere."



Figur 2.3 Økt ulikhet i arbeidsforholdene? (Svar i prosent.) Påstand: "Jeg opplever at arbeidsvilkårene i kommunen (lønn, opplæring, videreutdanning) er blitt mer ulike."

Av figurene ser vi bl.a. at så mye som 60 prosent sier seg helt eller delvis enig i at *arbeidsvilkårene* i kommunen er blitt mer ulike som følge av de endringene som er foretatt. Endringene har heller ikke ført til større avklaring i forhold til *personalfunksjonen*. 45 prosent sier seg helt eller delvis enig i at det er større uklarhet i forhold til personalfunksjonen idag enn tidligere.

Når det gjelder *lederfunksjonen*, sier omlag halvparten av de spurte seg helt eller delvis uenig i at deres leder gir mer klare og entydige signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres.

Omfang og nytte av planoppgaver

Andre forhold som er kartlagt i undersøkelsen er *omfang og nytte av planoppgaver*. Resultatene viser at omfanget av planoppgaver helt kart har hatt en *økning*. Tilsammen 57 prosent av alle spurte sier at omfanget av planoppgaver har økt, mens bare 7 prosent sier

at planoppgavene har minket. Gitt denne klare tendensen, er det av stor interesse å se nærmere på om *nytten* står i forhold til innsatsen.

Tabell 2.7 Vurdering av nytten av planarbeidet i forhold til innsatsen (svar i prosent).

Spørsmål: "Hvordan vil du beskrive nytten av planarbeidet i forhold til innsatsen?"

Arbeidssted	Nytten er åpenbar	Kan ikke se at nytten står i forhold til innsatsen	Vet ikke	Sum	N
Skoler	15	64	21	100	98
Barnehager	39	41	20	100	39
Hjelpetjenesten	23	36	41	100	22
Sosialtjenesten	33	38	29	100	24
Pleie og omsorg	23	42	35	100	101
Helsetjenesten	29	42	29	100	31
Bydelsovergrep-ende tjenester	25	50	25	100	8
MIK	32	32	36	100	19
Byggesaks-kontoret	40	25	35	100	20
Bolig og byfornyelse	33	48	19	100	21
Bydrift	30	40	30	100	43
Eksp. personell	44	11	45	100	9
Øvrige ansatte på utførende nivå	23	32	45	100	56
<i>Samlet utvalg</i>				<i>100</i>	<i>491</i>

Det er videre hele 43 prosent som sier at *nytten av plan-arbeidet ikke står i forhold til innsatsen*. Det er særlig ansatte innenfor Sosialtjenesten, Skoler og Barnehager som rapporterer om økt arbeidsmengde når det gjelder planoppgav-er (hhv. 83, 72 og 69 prosent). Det er særlig ansatte i skolen som opplever at nytten av planarbeidet ikke står i forhold til innsatsen.

Økt nærhet til brukerne, økt krysspress for ansatte?

Som en del av den nye organiseringen ble det lagt vekt på at styringen av tjenesteytingen skulle skje *nærmere brukerne*. 40 prosent av de spurte sier seg enig i at den nye organiseringen *har* ført til økt brukernærhet, mens 40 prosent er uenig. Det er ekspedisjonspersonell, ansatte i Sosialtjenesten og i Barnehager som i størst grad opplever økt nærhet til brukerne.

En mer desentralisert organisasjon med økt brukernærhet skulle også legge forholdene bedre tilrette for å *se tjenestetilbudet til den enkelte bruker i sammenheng*. 40 prosent opplever at en har fått til dette, 1/3 har *ikke* opplevd slik forbedring.

En klar negativ tilbakemelding er at den nye organiseringen har ført til *økt krysspress på ansatte* fra både ledere og brukere. Hele 75 prosent av de spurte sier seg enig i at økt press fra ledere og brukere er et resultat av den nye organiseringen. Ansatte ved Byggesakskontoret, barnehageansatte, og ansatte i Bydrift er de som i størst grad opplever et slikt krysspress (hhv. 90, 91 og 86 prosent).

En annen klar tilbakemelding er at *opplæring* i å utføre jobben innenfor den nye organisasjonen *ikke* er gitt: 62 prosent sier at de ikke har fått opplæring. Av de som sier de har gjennomgått opplæring, er halvparten ledere. Mange av disse beskriver opplæringen som utilstrekkelig: 23 prosent mener at opplæringen har vært dårlig. De fleste karakteriserer opplæringen som middels (43 prosent).

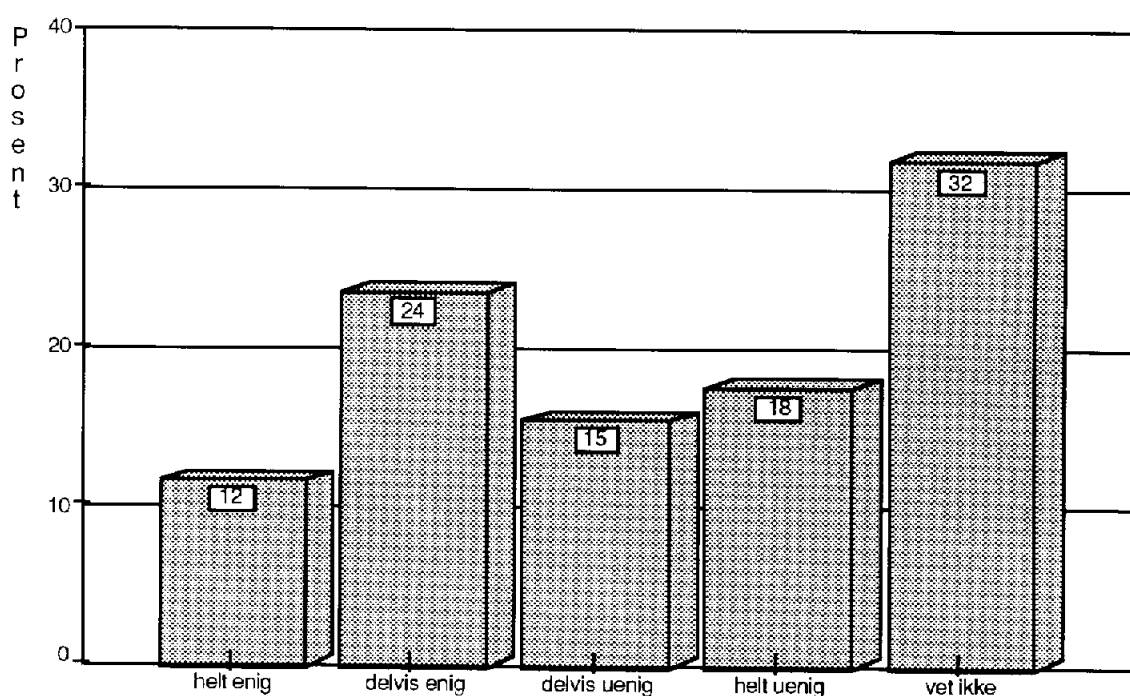
Halvparten av respondentene mener dessuten at *informasjonen* som er gitt om den nye organisasjonen har vært sånn passe, 30 prosent mener den har vært mangelfull.

To spørsmål som berører det psykososiale arbeidsmiljøet er tatt med i undersøkelsen: utvikling med hensyn til stress og omfanget av konflikter på arbeidsplassen. Resultatene viser at *stress* i jobbsituasjonen helt klart har *økt*, mens *konflikter* mellom ansatte oppleves som relativt *stabilt*. 65 prosent opplever økt stress og flertallet av disse reagerer negativ på denne situasjonen.

2.4 Ansatte og lederes samlede vurdering

Føretrekkes den nye organiseringen framfor den gamle?

Vi har sett nærmere på hvordan de ansatte vurderer den nye organisasjonsstrukturen sammenlignet med den gamle organiseringen. Resultatene er vist i figuren under.



Figur 2.4 Vurdering av den nye organisasjonsmodellen sett i forhold til den gamle organiseringen (svar i prosent). Påstand: "Den nye organisasjonsstrukturen er å foretrekke framfor den gamle organiseringen (modellen man hadde inntil 1. januar 1992)."

Det første som kan leses ut av en slik svarfordeling er at det er høyst ulike oppfatninger av hvorvidt den nye modellen er å foretrekke framfor den gamle. Ca. en tredjedel er av den oppfatning at *dagens* organisering er best, en tredjedel mener at den *gamle* organiseringen var best, mens en tredjedel svarer *vet ikke*. Den høye andelen *vet ikke*-svar på dette spørsmålet er meget interessant, og kan bety at mange egentlig ikke helt har merket de store virkningene av reformen.

Sammenligner vi med resultatene fra fase 1, finner vi at administrativt ansatte vurderte denne påstanden ganske anderledes. For det første var det dengang svært få som svarte *vet ikke* på spørsmålet (ca. 5 prosent), noe som kan tyde på at virkningene av reformen

har vært mer synlige for denne gruppen ansatte. Det var også langt flere som var positive til den nye organiseringen blant administrativt ansatte enn det vi finner blant ansatte i publikumsrettede tjenester/de yre delene av organisasjonen. Over 80 prosent sa seg den gang enig i at den nye organiseringen var å foretrekke.

Flest ansatte trekker fram negative virkninger

I spørreskjemaet er respondentene bedt om å ta stilling til ulike spørsmål som på forhånd er formulert av forskerne og der svarkategoriene er gitt. Men for at respondentene også skulle få anledning til, ut fra egne vurderinger, å gi uttrykk for hva de mener er de mest positive og de mest negative effektene av Nye Trondheim, ble de konfrontert med et mer generelt spørsmål, som lød slik: "Hva mener du generelt sett er de to mest positive og de to mest negative effektene av omorganiseringen (Nye Trondheim)?" Til dette spørsmålet ble det *ikke* stilt opp faste svarkategorier. Derimot var det satt av åpen plass i skjemaet der de først kunne skrive "De to mest positive effektene er:", og deretter åpen plass der de kunne skrive "De to mest negative effektene er:". I det følgende skal vi redegjøre for resultatene som kom fram i denne sammenhengen.

Til sammen 309 eller knapt 60 prosent av de 536 som besvarte spørreskjemaet, har besvart ovennevnte spørsmål ved å angi én eller flere positive og/eller negative effekter av Nye Trondheim. Blant de 309 var det 195 som nevnte én eller flere *positive* effekter og 285 som nevnte én eller flere *negative* effekter. I tillegg ble det *gjennomgående skrevet mye mer i rubrikken for negative effekter enn i rubrikken for positive effekter*. Dette gir i seg selv et nokså klart inntrykk av at respondentene fant det mye lettere å trekke fram negative enn positive effekter: Ca. 60 respondenter skrev under rubrikken for positive effekter at det ikke var noen eller at de ikke visste om noen. På den annen side var det bare 7 respondenter som under rubrikken negative effekter skrev at de ikke visste eller kunne se noen negative effekter. Det var ellers ikke noen merkbare forskjeller med hensyn til hvor stor andel i de ulike ansattekategoriene som besvarte dette spørsmålet.

Positive effekter

Det var som sagt 195 som nevnte én eller flere positive effekter. Her skal vi se på *hvilke* forhold som da ble trukket fram. Det som ble trukket fram av flest, var for det første forhold som gikk på at det har blitt *økt nærhet til brukerne*. Hele 58 av respondentene trakk fram dette. Utsagnene hadde ulike formuleringer, men typiske utsagn var: "Administrasjonen for distriktene har kommet nærmere brukerne", "vi som ansatte har kommet nær-

mere brukerne" og "brukerne får hjelp nær der de bor". I tillegg var det 16 som mente at organisasjonsreformen hadde ført til *økt effektivitet* eller *bedre kvalitet på tjenestene*, 8 som mente at en hadde fått *større brukermedvirkning* og 6 som hevdet at en hadde fått *raskere saksbehandling/beslutningstaking*.

Videre var det 53 respondenter som trakk fram forhold som gikk på *samarbeid på tvers av avdelinger og faggrenser*. Dette gikk stort sett på at en lokalt i distriktene hadde fått tettere samarbeid mellom ulike avdelinger gjennom f.eks. samlokalisering, men og på at avdelinger/fagområder sentralt hadde fått et tettere samarbeid. I tillegg var det 20 som nevnte forhold som gikk på at det hadde blitt *større oversikt og mer helhetstenkning lokalt* og 16 som nevnte *desentralisering/distriktsinndeling* som positivt.

Et tredje tema som ble trukket fram var forhold som går på *desentralisering av ansvar til enhetsnivå*. Her var det 35 som så det som positivt at en hadde fått mer økonomisk selvstyre på enhetsnivå. Og koplet til dette var det 21 som så det som positivt at en nå hadde fått en *nærmere kontakt mellom ledelsen for institusjone og de ansatte* og mellom disse lederne og deres overordnede på distriktsnivå.

Et fjerde tema gikk mer på de ansattes arbeidsforhold. Her var det 26 som nevnte at det nå var blitt *mer og klarere definert ansvars- og oppgavedeling*. Videre var det 11 som mente at de nå har fått et *mer interessant og variert arbeid* og 10 at de har fått *større medinnflytelse*.

Et femte og siste tema går på målstyring, samt det som går på planlegging og økonomistyring. Her var det 10 som så *større grad av målstyring* som positivt, 7 som trakk fram *bedre planlegging* og 5 som nevnte dette med *bedre økonomistyring*.

Om vi oppsummerer dette, kan vi si at respondentene kopler de positive effektene til fem ulike temaområder. I tabellen nedenfor har vi gruppert disse og angitt samlet antall ganger de har blitt nevnt av respondentene:

Tabell 2.8 Positive effekter av organisasjonsreformen. Respondentenes svar på følgende spørsmål: "Hva mener du generelt sett er de to mest positive effektene av omorganiseringen (Nye Trondheim)?" Antall ganger ulike tema har blitt nevnt. Til sammen 195 respondenter blant de 536 nevnte én eller flere positive effekter.

Tema	Antall ganger
Tverrfaglig samarbeid - mer samarbeid på tvers av avdelinger og faggrenser, distriktsinndeling, desentralisering og mer helhetstenkning	89
Nærhet til brukerne - økt brukermedvirkning, økt effektivitet, bedre kvalitet og raskere saksbehandling	88
Økonomisk selvstyre på enhetsnivå - nærmere kontakt mellom ansatte og enhetsledere og til ledelsen på distriktsnivå	56
Ansattes arbeidsforhold - mer og klarere definert ansvars- og oppgavefordeling, større medinnflytelse og mer variert og interessant arbeid	47
Målstyring, planlegging og bedre økonomistyring	22

Denne tabellen viser hvordan 302 av de til sammen 343 positive "momentene" som ble nevnt fordelte seg på ulike tema.

Ser vi samlet på dette i forhold til modellen Nye Trondheim, så kan vi ut av dette slutte at det er desentraliseringen av administrativt ansvar til bydels- og enhetsnivå kombinert med klarere oppgave- og ansvarsdeling, som kan sies å være de forholdene ved Nye Trondheim som oftest trekkes fram som positivt. De andre positive effektene springer ut av - og kan ses i forlengelsen av - disse forholdene.

La oss så se på hva som ble trukket fram som negative effekter av omorganiseringen.

Negative effekter

Når det gjelder de negative effektene så var det 285 av respondentene som nevnte et eller flere momenter. Til sammen kom de med 560 negative momenter, dvs. at de i gjennomsnitt trakk fram to negative ting hver (til sammenligning ble det tatt med 1,5 positive momenter i gjennomsnitt per respondent).

De tema som ble hyppigst nevnt som negative var som følger:

For det første forhold som går på ansattes arbeidsforhold direkte, som at det er blitt *for stort arbeidspress*. Dette dreier seg bl.a. om flere arbeidsoppgaver eller bemanningskutt, noe som fører til *stress*. Til sammen ble momenter angående dette nevnt 100 ganger.

For det andre ble det trukket fram at Nye Trondheim har ført til *byråkratisering*, i form av "overorganisering", f.eks. for mange ledere, for mange møter og for mye papirarbeid. Dette er forhold som mange mener også fører til dyrere tjenester og mindre effektivitet. Nevnt 86 ganger.

For det tredje ble det trukket fram at organisasjonsreformen har ført til *større ulikheter mellom distriktene*. Nevnt 71 ganger.

For det fjerde ble det hevdet 41 ganger som negativt at en hadde fått *reduksjon i budsjetter eller at en blir tildelt for lite ressurser*.

For det femte ble det trukket fram at organisasjonsreformen har ført til at en har fått en rekke nye *ledere* som enten er *for dårlig skolert, udugelige, for vanskelige å få tak i* eller at en har fått lederansvar som er lokalisert så "langt borte" at de er vanskelige å nå. Nevnt 36 ganger.

Et sjette punkt går på at det er *for liten informasjon* om saker, både fra overordnet ledelse i kommunen og fra ledere mer lokalt.

Et syvende punkt er at *brukerne får et dårligere tilbud* som følge av organisasjonsreformen. Nevnt 33 ganger.

Og som et åttende moment ble det av mange hevdet at organisasjonsreformen har ført til en *pulverisering av ansvar*. Nevnt 24 ganger.

Tabell 2.9 Negative effekter av organisasjonsreformen. Respondentenes svar på følgende spørsmål: "Hva mener du generelt sett er de to mest negative effektene av omorganiseringen (Nye Trondheim)?" Antall ganger ulike tema har blitt nevnt. Til sammen 285 respondenter blant de 536 nevnte én eller flere negative effekter.

Tema	Antall ganger
Ansattes arbeidsforhold - stort arbeidspress, økt stress	100
Byråkratisering - for mange ledere, for mange møter, for mye papirarbeid	86
Større ulikheter mellom distriktene	71
For knappe ressurser - budsjettnedskjæringer	41
Lederne - for dårlige skolerte og for lite tilgjengelige	36
For lite informasjon fra ledelsen til ansatte	32
Brukerne får et dårligere tilbud	33
Pulverisering av ansvar	24

3. Bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse?

3.1 Innledning

Synliggjøring og styrking av *ledelsesfunksjonene* i organisasjonen har stått sentralt i omstillingsprosessen i Trondheim kommune. Dette ble helt fra starten sett på som et viktig og supplerende virkemiddel til endringene i organisasjonsstrukturen. Det er gjennomført en omfattende ledelsesopplæring samtidig som det er utviklet et sett lederkriterier (krav til ledere) samt nye reglementer for økonomiforvaltning og personalforvaltning (beskrivelse av ansvarsområder og arbeidsoppgaver).⁵ I dette kapitlet skal vi se på hvordan ledere som omfattes av denne undersøkelsen (jf. kap. 1.5) selv vurderer kommunens innsats for å styrke ledelsesfunksjonene i organisasjonen. Spørsmålet er om *forutsetningene* for å utøve *god ledelse* oppleves som gode/forbedret?

3.2 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Et sentralt mål med organisasjonsreformen var å (gjen)skape et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Dette skulle dels sikres ved hjelp av organisasjonsstrukturelle tiltak, dels ved at politikerne (i bystyret) i sterkere grad enn tidligere inntok rollen som mål- og strategiformulerende aktører. Dette skulle i neste omgang sikre administrasjonen - og da særlig ledere på ulike nivåer - klare retningslinjer for jobben som iverksettere. For å sjekke hvordan lederne innenfor publikumsrettede tjenester har opplevd utviklingen på dette området, ba vi dem ta stilling til to påstander.

⁵ For en mer utførlig beskrivelse av disse tiltakene, vises det til Lie, Olsen og Opedal (1995:49ff).

Tabell 3.1 Klarere skille mellom politikk og administrasjon og klarere politiske mål?
(Svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
"Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon"	10	30	16	17	27	100	77
"De politisk vedtatte mål i bystyret, formannskapet m.v. er like mangetydige og motstridende som de alltid har vært"	25	36	19	3	17	100	72

Vi ser av tabellen at 40 prosent er enige, mens 33 prosent er uenige i at det er utviklet et *klarere skille* mellom politikk og administrasjonen de to-tre siste årene. Over en fjerdedel har ikke noen bestemt oppfatning av dette. Tar vi hensyn til at langt de fleste som har sagt seg enig i påstanden, har svart (bare) "delvis enig", er det vanskelig å snakke om noen bestemt tendens i materialet.

Dette avviker fra resultatene fra evalueringens fase 1. Blant administrativt ansatte fant vi en relativt klar tendens i retning av opplevelse av et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Denne tendensen var imidlertid sterkere blant administrativt ansatte på sentralt nivå enn blant tilsvarende gruppe på distriktsnivå. Det virker således som om skillelinjene blir gradvis mer utydelige jo lenger ut i organisasjonen en kommer.

Når det så gjelder spørsmålet om de *politiske mål* er blitt klarere, ser vi at over 60 prosent *ikke* har en opplevelse av dette. Her er tendensen den samme som i evalueringens fase 1, selv om resultatene der ga et enda mer entydig negativt bilde.

Dette resultatet underbygges av at bare 28 prosent av lederne svarer at de opplever at politisk målstyring *er* innført - dvs. utøves i praksis av politikerne -, selv om det forlenget er *vedtatt* innført. 40 prosent svarer at de ikke opplever at politisk målstyring er innført, 32 prosent svarer "vet ikke".

3.3 Delegasjon, ansvarsforhold og myndighet

I tillegg til satsingen på å gjenskape et klarere skille mellom politikk og administrasjon og på å innføre politisk målstyring, skulle verktøy som klare lederkriterier og gode retningslinjer for henholdsvis personal- og økonomiforvaltning legge forholdene bedre tilrette for utøvelse av godt lederskap. Hvordan bedømmer lederne selv disse verktøyene? Vi stilte lederne overfor flere påstander om disse forholdene. Påstandene og svarfordelingene er listet opp i tabell 3.2 på neste side.

Tabellen viser at lederne helt klart oppfatter verktøyene som *relevante* - og *nyttige* i det daglige arbeid. Dette gjelder særlig *lederkriteriene*, som hele 70 prosent sier er nyttige for utøvelsen av lederoppgaven. Men det gjelder også reglementene for *personalforvaltning* og *økonomiforvaltning*, som henholdsvis 61 og 64 prosent sier har stor praktisk betydning i det daglige arbeidet.

Dette resultatet forsterker inntrykket fra evalueringens fase 1, fra undersøkelsen blant ansatte i distriktsadministrasjonene, om disse ledelses-verktøyenes utbredelse og nytte.⁶

Videre opplever i overkant av halvparten av lederne en *klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale administrasjonen og enhetsnivået* nå enn tidligere. 1/3 er uenige i at dette ansvarsforholdet er blitt klarere. Til tross for denne positive tendensen, kan det være verdt å merke seg at i overkant av 70 prosent av de administrativt ansatte (fase 1) mente ansvarsforholdene mellom organisasjonsnivåene var blitt klarere de siste årene. Det som er rimelig klart og greit sett fra administrasjonen, er ikke alltid like klart sett fra organisasjonens ytre ledd - fra utøvende hold.

Når det gjelder *personal- og økonomioppgaver* knyttet til lederfunksjonen, gir hele 3/4 av lederne uttrykk for at det er *klart* for dem hva disse består i. Med hensyn til personalfunksjonen, står dette i kontrast til resultatet illustrert i figur 2.2 foran, som viser at hele 45 prosent av hele utvalget for denne undersøkelsen (ansatte og ledere) er av den formening at det er blitt større *uklarhet* omkring personalfunksjonen. Dette tilsynelatende motsetningsforholdet *kan* skyldes at lederne ikke lar handling følge ord, at de ikke er i stand til å omsette klarhet i ansvarsoppfatning til klarhet i utøvelsen av personalfunksjonen. Ansatte vil selvsagt være opptatt av utøvelsen, mens lederne på sin side er spurt om hvordan de oppfatter ansvarsforholdene.

⁶ Ansatte i distriktsadministrasjonene inngikk som en del av gruppen administrativt ansatte i evalueringens fase 1.

Tabell 3.2 Delegasjon, ansvarsforhold og myndighet (svar i prosent).

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
"Jeg opplever lederkriteriene som et nyttig verktøy for utøvelse av mine lederoppg."	21	49	14	4	12	100	72
"Reglementet for personalforvaltning og ledelse har stor praktisk betydning for mitt daglige virke"	26	35	14	11	14	100	72
"Regelementet for økonomistyring har stor praktisk betydning for mitt daglige virke"	24	40	17	7	12	100	72
"Jeg opplever en klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale administrasjonen og enhetsnivået nå enn tidligere"	17	35	17	17	14	100	71
"Jeg har klarhet i hva som er mine pers.-/økonomioppg."	49	23	12	8	8	100	73
"Jeg opplever at overordnede administrative organer detaljstyrer min arbeidssituasjon"	14	33	17	35	1	100	72
"Slik jeg opplever det, er det blitt lettere å omdisponere tildelte midler mellom ulike formål enn det var tidligere"	21	29	23	11	16	100	73
"Jeg har større frihet til å ferdigbehandle saker idag enn tidligere"	28	35	12	11	14	100	72
"Jeg har større frihet til å foreta beslutninger idag enn tidligere"	31	31	14	15	9	100	72

Vi skal nå flytte fokus fra ansvarsområder til *myndighetsrom*, dvs. til de fire siste påstandene i tabell 3.2. Her framtrer det et bilde som umiddelbart virker litt motsetningsfylt. På den ene siden sier et klart flertall at de både har *større frihet til å ferdigbehandle saker* nå enn tidligere og *større frihet til å foreta beslutninger* (henholdsvis 63 og 62 prosent). På den annen side opplever så mye som 47 prosent at overordnede administrative organer

detaljstyrer dem (52 prosent opplever ikke slik detaljstyring). Til tross for dette opplever halvparten av lederne at det er blitt lettere å *omdisponere* tildelte midler mellom ulike formål enn det var tidligere (1/3 sier at det ikke er blitt lettere å *omdisponere*).

Selv om vi her trakk fram det store *mindretallet* av ledere som opplever detaljstyring, viser disse resultatene samlet at Trondheim kommune, sett fra et lederståsted innenfor de publikumsrettede tjenester, idag oppleves som *en mer desentralisert organisasjon* - ikke bare på papiret (les: organisasjonskartet), men også i praksis (jf. Brorström 1987). Også på dette punkt forsterkes dermed inntrykket fra evalueringens fase 1.

3.4 Ledelsesutvikling

Kommunen har i omstillingsprosessen satt inn betydelige ressurser i et ledelsesutviklingsprogram bygget opp med tre trinn (moduler). Trinn I (laveste) skulle omfatte alle som utøvet lederfunksjoner, trinn II og III en mer avgrenset gruppe ledere. Per dato har ca. 1000 personer gjennomført trinn I.

Ca. 45 prosent av lederne i vår undersøkelse har deltatt på programmets trinn I, 25 prosent på trinn II og ca. 30 prosent på trinn III. Den relativt lave deltakelsesandelen på trinn I, sett i forhold til intensjonen om at dette trinnet skulle omfatte alle som utøvet lederfunksjoner, kan trolig (langt på vei) forklares med at våre ledere er "selvoppnevnte", dvs. at de har krysset av for at de har lederstilling på spørsmål om dette i spørreskjemaet. Dette stemmer ikke nødvendigvis overens med sentraladministrasjonens definisjonen av ledelsespersonell.

Rundt 55 prosent av de som har deltatt tillegger denne deltakelsen stor eller noe betydning for evnen til å takle arbeidssituasjonen (22 prosent svarer "stor betydning"). 20 prosent tillegger deltakelsen liten betydning, mens 9 prosent mener deltakelsen ikke har hatt noen betydning for dem. Blant de administrativt ansatte (evalueringens fase 1), ble deltakelsen tillagt litt større vekt.

4. Bedre tjenestetilbud til brukerne?

4.1 Innledning

Det langsiktige, strategiske målet for omstillingsprogrammet Nye Trondheim har vært å utvikle en organisasjon som skal kunne øke *kvaliteten i tjenestetilbudet* (jf. kap. 1.3). For store og komplekse politiske organisasjoner, eksempelvis storbykommuner, tar det erfaringsmessig relativt lang tid fra en har gjennomført interne organisasjonsstrukturelle endringer, ledelsesopplæring osv. til en kan forvente klare utslag utenfor organisasjonen, f.eks. i form av et merkbart bedre tjenestetilbud overfor byens innbyggere. Dette betyr at politiske og administrative ledere og reformmakere på den ene side må ha "is i magen" og tålmodighet til å vente på resultater i omstillingsprosesser som Nye Trondheim. På den annen side må det underveis kunne framvises indikasjoner og del-resultater som i det minste forteller om en er på rett vei i forhold til målene. Slike resultater framlegges nå fra to hold: For det første i form av Norsk Gallup Institutt's publikumsundersøkelse (jf. kap. 1.3). Denne belyser spørsmålet om Nye Trondheim-reformens virkninger for innbyggerne i Trondheim på bred basis. For det andre har vi i spørreskjemaundersøkelsen blant ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester stilt noen spørsmål om *deres* oppfatninger av i hvilken grad omstillingen har gitt tilsiktede effekter for brukerne av de kommunale tjenester. I dette kapitlet skal vi se på hva de ansatte og lederne mener om dette forholdet. Tilsvarende spørsmål ble forøvrig stilt til administrativt ansatte i evalueringens fase 1.

4.2 Bedre kvalitet - økt ulikhet?

Vi ba de ansatte og lederne om å ta stilling til fire påstander om virkninger av Nye Trondheim-reformen for brukerne av det kommunale tjenestetilbudet. Påstandene og svarfordelingene er vist i tabellene 4.1 og 4.2 på de følgende sider.

Tabell 4.1 Ansatte og ledere i publikumsrettede tjenesters oppfatninger av Nye Trondheim-reformens virkninger med hensyn til kvaliteten på tjenestetilbudet (svar i prosent). Påstand: "En virkning av innføringen av ny organisasjonsstruktur er at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre."

Arbeidssted	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
Skoler	1	18	14	31	36	100	96
Barnehager	2	40	21	12	25	100	42
Hjelpetjenesten for barn og unge	0	38	38	5	19	100	21
Sosialtjenesten	0	35	52	4	9	100	23
Pleie og omsorg	3	18	32	24	23	100	101
Helsetjenesten	6	29	24	35	6	100	34
Bydelsover-gripende tiltak	0	0	22	33	45	100	9
MIK	6	35	6	6	47	100	17
Byggesaks-kontoret	20	20	25	15	20	100	20
Bolig- og byfornyelse	0	38	14	24	24	100	21
Bydrift	2	33	30	19	16	100	43
Eksp. personell	33	22	11	11	23	100	9
Øvrige ansatte på utførende nivå	0	28	26	21	25	100	58
Samlet utvalg	3	26	25	21	25	100	494

Av tabellen framgår det at flertallet (46 prosent) er uenige i påstanden om at organisasjonsreformen (så langt) har resultert i bedre *kvalitet* på tjenestetilbudet (29 prosent er enige). Det er litt underlig at fjerdeparten av utvalget svarer "vet ikke" - vi snakker her om både publikumsrettede og publikumsnære tjenester. En forklaring på dette kan være at respondentene har vært i stuss om hva som menes med "kvalitet". Imidlertid er "vet

ikke"-andelen like høy for den generelle påstanden om "positive virkninger" først i tabell 4.2 under.

Som det framgår av tabell 4.1, er det store variasjoner tjenestene imellom. Mens bare 19 prosent innenfor Skoler og 21 prosent innenfor Pleie og omsorg mener at kvaliteten er forbedret, mener 42 prosent innenfor Barnehager og mellom 35-40 prosent innenfor hhv. Hjelpetjenesten for barn og unge, Sosialtjenesten, Helsetjenesten, Byggesakskontoret, Bolig- og byfornyelseskontoret og Bydrift det samme. De to tekniske kontorene (Byggesak og Bolig- og byfornyelse) skiller seg forøvrig ut ved at det er like mange som mener kvaliteten er forbedret som det er som er uenig i dette.

Tabell 4.2 Ansatte og ledere i publikumsrettede tjenesters oppfatninger av Nye Trondheim-reformens virkninger for brukerne (svar i prosent).
Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
"Den nye organiseringen har hatt positive virkninger for brukerne"	5	29	23	17	26	100	513
"Brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingstiden idag enn tidligere"	2	17	20	18	43	100	515
"Den nye organiseringen har gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike deler av kommunen"	28	23	6	5	38	100	513

Den første påstanden i tabell 4.2 er gjort mer generell enn påstanden i tabell 4.1 - her handler det ikke bare om kvalitet på tjenestetilbudet, men om den nye organiseringen har hatt (noen slags form for) *positive virkninger* for brukerne. 1/3 er av denne oppfatning, mens hele 40 prosent ikke kan se at dette er tilfelle. Svarfordelingen på de enkelte tjenester følger i stor grad mønsteret i tabell 4.1.

Den andre påstanden i tabell 4.2 handler spesifikt om *saksbehandlingstiden*. Dette blir gjerne oppfattet som én side av kvalitetsproblematikken i kommunal tjenesteyting. Knapt 40 prosent tror ikke brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingstiden idag enn tidligere, bare 19 prosent er av motsatt oppfatning. Så mange som 43 prosent svarer "vet ikke". Det er særlig ikke-kontortjenestene - eller de menneskehåndterende tjenester - som drar opp "vet ikke"-andelen. Innenfor kontortjenestene er, interessant nok, oppfatningen

mer negativ enn i utvalget sett under ett. 55 prosent på Byggesakskontoret og hele 67 prosent på Bolig- og byfornyelseskontoret tror *ikke* brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingstiden idag enn tidligere.

Likhet i tjenestetilbud på tvers av geografiske skillelinjer (f.eks. bydeler/distrikter) blir av mange også oppfattet som et kvalitetskriterium. Andre ser på slik ulikhet som en naturlig tilpasning til forskjellige lokale behov, mens atter andre ser på ulikhet i tjenestetilbudet som en nødvendighet for å skape dynamikk med sikte på å oppnå effektivitetsgevinster. I omstillingsprosessen i Trondheim har målet altså vært å øke kvaliteten i tjenestetilbudet. I tillegg har det vært et hovedmål å skape en mer fleksibel organisasjon. Det har derimot ikke vært noe offisielt mål å beholde/utvikle et mest mulig likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike deler av kommunen. At noen likevel tolker målet om kvalitetsøkning som et mål om likhet, beror på de "politiske briller" en har på.

Når ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester mener det *har* blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike deler av kommunen (51 prosent svarer dette, bare 11 prosent er uenige), så må altså ikke dette nødvendigvis tolkes negativt eller som et problem. Også her er det betydelige variasjoner tjenestene imellom. Sterkest utslag finner vi innenfor Hjelpetjenesten for barn og unge og Sosialtjenesten, der i underkant av 3/4 er enige i påstanden om økte vanskeligheter med å opprettholde et likeverdig tilbud. Ingen innenfor disse tjenester er uenige i dette!

Lederne er gjennomgående noe mer positive enn de (andre) ansatte i vurderingen av påstandene i tabellene over.

I evalueringens fase I ba vi administrativt ansatte på sentralt nivå ta stilling til en påstand om at tilgjengelighet og service overfor brukerne var forbedret. Tilgjengelighet og service brukes ofte som to kriterier for måling av kvalitet. 54 prosent mente brukerne hadde fått et bedre tjenestetilbud, i betydningen bedre tilgjengelighet og service, 25 prosent var uenige i dette. Altså en klart mer positiv oppfatning enn i foreliggende undersøkelse.

Videre stilte vi administrativt ansatte på distriktsnivå overfor tre påstander om tjenestetilbudet. For det første var 41 prosent enige, 40 prosent uenige i en påstand om at kvaliteten på tjenestene var blitt bedre. For det andre var 39 prosent enige, 39 prosent uenige i at publikum får raskere svar på sine henvendelser nå enn tidligere. Og for det tredje var 49 prosent enige, 42 prosent uenige i at distriktsorganiseringen av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg hadde gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike distriktene. Samlet uttrykker også disse resultatene en klart mer positiv oppfatning enn det som kommer til uttrykk i foreliggende rapport. Men i forhold

til resultatet fra undersøkelsen på sentralt nivå, ser vi at det blant administrativt ansatte på distriktsnivå var større meningsforskjell.

Foreliggende undersøkelse er foretatt ett år etter fase 1-undersøkelsen. Reformen har fått virket lengre. Dette skulle tilsi at det er lettere å måle eller erfare virkninger for brukere nå enn for ett år siden (jf. kap. 4.1). Ikke nødvendigvis positive virkninger, men virkninger i det hele. Dette kan være én forklaring på at vi denne gang har fått andre resultater. Dessuten må det selvsagt tas høyde for at vi denne gang har henvendt oss til en annen gruppe ansatte og ledere (publikumsrettede tjenester) enn i evalueringens fase 1. For reformen, gitt det strategiske målet, bør det gi grunn til bekymring at skepsisen til om den overhodet har hatt virkninger for brukerne - og skepsisen til at disse eventuelt har vært til det bedre (jf. økt kvalitet) - er avtagende jo lenger ut i organisasjonen en kommer, dvs. jo nærmere brukerne en står i det daglige arbeidet. På den annen side er det igjen grunn til å minne om at den nye organisasjonen fremdeles er, om ikke ny, så i alle fall ung, og således ganske sikkert "lider" av flere "barnesykdommer".

5. Oppsummerende drøfting

5.1 Innledning

I kapittel 2, 3 og 4 har vi sett på virkninger av Nye Trondheim for ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester, samt på disse gruppenes vurderinger av organisasjonsreformens virkninger for brukerne. I dette kapitlet vil vi samle trådene til en oppsummerende drøfting, der vi vil foreta en samlet vurdering av virkningene og resultatene sett i forhold til reformens mål. Videre vil vi drøfte mulige forklaringer til resultatene og graden av mål-oppnåelse. Til slutt vil vi peke på noen områder der kommunen, slik vi ser det, bør vurdere å sette inn tiltak for videre utvikling og forbedring av organisasjonen. Vi vil imidlertid starte ut med å presentere en samlet, poengtert oversikt over evalueringens resultater.

5.2 Evalueringens resultater - en samlet oversikt

Organisasjonsreformens virkninger på arbeidsforholdene til ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester:

- oppgavemengden ser ut til å ha økt innenfor alle tjenester de siste to-tre årene, og i tillegg har 3/4 av de ansatte fått tildelt nye typer arbeidsoppgaver
- det har ikke skjedd noen vesentlig endring med hensyn til de ansattes vurdering av (u)klarheten i målene for arbeidet eller når det gjelder opplevelsen av handlefrihet med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på
- ansattes deltakelse i interne drøftinger og samarbeid har økt, mens deltakelsen i tilsvarende aktiviteter eksternt ser ut til å ha holdt seg stabil
- effektiviteten på arbeidssedet oppleves ikke vesentlig bedre idag sammenlignet med for to-tre år siden. Nesten 60 prosent hevder at virksomheten på arbeidssedet er som før eller at den er blitt mindre effektiv
- 2/3 av de ansatte mener organisasjonsreformen har påvirket arbeidssituasjonen deres i stor eller i noen grad. Likevel vurderes budsjettnedskjæringer å ha hatt større betydning enn organisasjonsreformen for arbeidssituasjonen

- i overkant av 40 prosent mener styringen med ressursbruken på arbeidsstedet er blitt bedre enn den var for to-tre år siden. Omtrent like mange mener det *ikke* har skjedd en slik forbedring
- 50 prosent av de ansatte opplever *ikke* at lederne gir dem klarere signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver de skal prioritere. 40 prosent har opplevd slik forbedring
- 45 prosent mener det hersker større uklarhet omkring personalfunksjonen enn tidligere. Ca. 1/3 av de ansatte har *ikke* opplevd en slik forverring
- 60 prosent av de ansatte mener arbeidsvilkårene er blitt mer ulike enn tidligere. Bare 13 prosent har *ikke* opplevd en slik utvikling
- ca. 60 prosent av de ansatte rapporterer om økning i omfanget av planoppgaver. Over 40 prosent mener at nytten av dette planarbeidet *ikke* står i forhold til innsatsen, 25 prosent er av motsatt oppfatning
- 40 prosent opplever at den nye organiseringen har ført til økt nærhet til brukerne, 40 prosent har *ikke* opplevd en slik forbedring
- 40 prosent opplever at det er blitt enklere å se tjenestetilbudet til den enkelte bruker i sammenheng, 1/3 har *ikke* opplevd slik forbedring
- 3/4 av de ansatte opplever økt krysspress fra ledere og brukere i arbeidssituasjonen. 2/3 opplever generelt mer stress i jobbsituasjonen. I overkant av 55 prosent sier de reagerer negativt på stress
- halvparten av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener informasjonen som er gitt om den nye organisasjonen har vært sånn passe, 30 prosent mener den har vært mangelfull
- i overkant av 60 prosent sier de ikke har fått noen spesiell opplæring for å utføre jobben i den nye organisasjonen.

Bedre forutsetninger for utøvelse av god ledelse?

- lederne i de publikumsrettede tjenestene deler seg omtrent på midten i synet på om det er blitt et klarere skille mellom politikk og administrasjon de to-tre siste årene
- 60 prosent av lederne opplever *ikke* at de politiske mål er blitt klarere de to-tre siste årene, og bare drøyt 1/4 av dem opplever at det i praksis drives politisk målstyring
- langt de fleste lederne opplever lederkriteriene og reglementene for personalforvaltning og økonomiforvaltning som nyttige verktøy i det daglige arbeidet

- 3/4 av lederne mener det er klart for dem hva personal- og økonomioppgavene knyttet til lederfunksjonen består i
- halvparten av lederne mener det er en klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale administrasjonen og enhetsnivået nå enn tidligere, 1/3 er uenig i dette
- et klart flertall av lederne opplever at de både har større frihet til å ferdigbehandle saker nå enn tidligere og større frihet til å foreta beslutninger. På den annen side opplever over 45 prosent av dem at overordnede administrative organer detaljstyrer dem (flertallet er imidlertid av motsatt oppfatning)
- 55 prosent av lederne som har deltatt på ett eller flere trinn i kommunens ledelsesutviklingsprogram mener at deltakelsen har hatt stor eller noen betydning for evnen til å takle arbeidssituasjonen.

Bedre tjenestetilbud til brukerne?

- bare 1/3 av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener organisasjonsreformen har hatt positive virkninger for brukerne, 40 prosent kan ikke se at dette er tilfelle
- ca. 45 prosent av de ansatte og lederne er uenige i at kvaliteten på tjenestetilbudet har økt, knapt 30 prosent er enig i dette
- 40 prosent tror heller ikke at brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingstiden idag enn tidligere, bare knapt 20 prosent er av motsatt oppfatning
- halvparten av de ansatte og lederne mener det er blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike deler av kommunen, bare ca. 10 prosent er uenig i dette.

Samlet vurdering - ny eller gammel organisering best?

- samlet sett foretrekkes den nye organiseringen framfor den gamle av ca. 1/3 av de ansatte. Like mange er uenige i at den nye organiseringen er å foretrekke, mens den siste tredjedelen ikke har gjort seg opp noe standpunkt om dette.

Vi har ellers sett at det er *store variasjoner i opplevelse og vurdering av utvikling og situasjon tjenestene imellom*. Det er vanskelig å finne noe mønster i dette, bortsett fra at ansatte og ledere innenfor tjenesteområdet *Skoler ofte er mer negative enn andre*. Tjeneste-

området Barnehager utgjør i mange sammenhenger en slående kontrast, her er de ansatte og lederne ofte langt mindre negative/mer positive enn kollega-ene i skolen.

Videre har vi funnet at *lederne gjennomgående er mer positive enn de ansatte* til utviklingsprosessen og situasjonen innenfor de ulike tjenester. Lederne tillegger også organisasjonsreformen større vekt enn de ansatte, som på sin side i sterkere grad framhever økonomien (budsjettnedskjæringer) som den viktigste årsaken til endring.

Sammenlignet med undersøkelsen blant administrativt ansatte på sentralt nivå og på distriktsnivå i evalueringens fase 1, har vi gjentatte ganger underveis i denne rapporten pekt på at *ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester vurderer utviklingen mer negativt enn de administrativt ansatte gjorde*. Generelt rapporterer også ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester om *mindre (opplevelser av) virkninger* enn det de administrativt ansatte gjorde. Resultatene og vurderingene er dessuten *mindre entydige* denne gang. Svært ofte deler utvalget av ansatte og ledere seg i to like store enig/uenig-grupper, gjerne med en relativt stor vet ikke-gruppe i tillegg. Det er således færre blant denne gruppen enn blant de administrativt ansatte som har gjort seg opp en klar formening om reformens virkninger, og det råder større uenighet om virkningene er positive eller negative.

5.3 Konklusjoner og forklaringer

Evalueringen av Nye Trondheim tar, som beskrevet i kapittel 1, utgangspunkt i *målene* for omstillingen. Mål-utgangspunktet for dette evalueringsprosjektet er bystyrets hovedmål 1.2 og Strukturkomitéens mål 4. Her slås det fast at Trondheim kommune skal ha en *fleksibel organisasjon* med et *godt arbeidsmiljø*. Flexibilitet skal oppnås ved hjelp av desentralisering av administrativt ansvar og beslutningsmyndighet fra sentralt nivå i organisasjonen til effektive resultatenheter nær brukerne. Samtidig skal det innføres målstyring og utvikles en resultatorientert ledelse. For å sikre og bedre arbeidsmiljøet i den nye organisasjonen, skal det bl.a. satses på etterutdanning i tråd med de krav som stilles til kunnskaper hos arbeidstakerne og på bedre intern informasjon. Har man oppnådd dette? Er det bildet som avtegner seg av Trondheim kommune ved gjennomgang av evalueringsresultatene over i tråd med målene og intensjonene?

Objektivt sett har administrativt ansvar og beslutningsmyndighet blitt desentralisert, både gjennom opprettelsen av distriktsadministrasjoner innenfor Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg og gjennom utstrakt delegasjon til ledere i organisasjonens ytre ledd

(f.eks. enhetsledere). 40 prosent av ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester opplever da også at den nye organiseringen *har* ført til økt nærhet til brukerne. På den annen side har 40 prosent *ikke* opplevd en slik forbedring. Dette trenger imidlertid ikke bety at de vurderer avstanden til å være for stor; vi har kun spurt etter eventuell endring i opplevelsen av nærhet til brukerne. Dessuten er det grunn til å merke seg at det er *administrative* oppgaver, ansvarsområder og beslutningsmyndighet som er "lagt ut", mens vårt utvalg i hovedsak består av ikke-administrativt personell i tjenesteutførende enheter. Selve tjenesteutførelsen foregår for mange av disse gruppene per definisjon i direkte kontakt med brukerne (jf. barnehageansatte, ansatte i skolen, ansatte i pleie- og omsorgsyrker osv.).

Videre er ledernes opplevelse av økt handlefrihet med hensyn til ferdigbehandling og beslutningstaking i ytre ledd, klart i tråd med intensjonen om økt fleksibilitet.

Det er også flertallets opplevelse av at det er blitt enklere å se tjenestetilbudet til den enkelte bruker i sammenheng. Dette er i seg selv ingen dokumentasjon av økt effektivitet, men av at de organisatoriske og ledelesesmessige rammebetingelse for dette er forbedret (jf. de to foregående avsnitt).

Derimot bør opplevelsen av byråkratisering, i betydningen oppsvulming av planleggingsoppgaver - som dessuten tillegges lav nytteverdi -, gi grunn til bekymring sett i relasjonen til (del)målet om effektiv bruk av kommunens totale ressurser.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved hva man egentlig planlegger ut fra, dvs. hvilke forutsetninger man legger til grunn. Vi sikter her til at flertallet av lederne - med ansvar for planprosessene - ikke opplever at det i praksis drives med politisk målstyring, slik intensjonen var. Dette er i tråd med funn i evalueringens fase 1, og mulige forklaringer på hvorfor den politiske målstyring ikke fungerer ble drøftet i rapporten fra denne fasen (Lie, Olsen og Opedal 1995, jf. også Lie 1996). Det framstår således et inntrykk av at det drives et massivt målstyrings- og virksomhetsplanarbeid uten klar forankring i klare politiske mål og prioriteringer. Tanken var at planer i organisasjonens ytre ledd skulle være planer for effektiv iverksetting av politiske mål (jf. skillet mellom politikk og administrasjon). Når de (klare) politiske mål uteblir, er det rimelig å anta at prioriteringene og politikktutformingen like mye går motsatt vei - fra ytre ledd eller bunnen i organisasjonspyramiden og opp.

Oppsvulmingen av planarbeid kan også være én medvirkende årsak til at 2/3 av ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester opplever mer stress i jobbsituasjonen enn for to-tre år siden. De fleste sier de reagerer negativt på dette.

Det må i denne sammenheng også tas med at kommunen i omstillingsperioden har vært gjennom en økonomisk hestekur med mange innstrammings tiltak. På den ene siden er det viktig å huske at disse tiltakene *ikke* har vært en del av "den nye organiseringen". Etter vår analysemodell (jf. kap. 1.4) er dette én form for "andre hendelser og handlinger i kommunen" i reformperioden. På den annen side er det altså likevel noen flere som mener disse innstrammings tiltakene har påvirket arbeidssituasjonen deres *mest* enn det er som tillegger organisasjonsreformen denne betydningen. Økonomiske innstramminger og for knappe ressursrammer var også en av de faktorene som ble hyppigst trukket fram som negativ effekt på det generelle spørsmålet om "effektene av omorganiseringen". Dette viser to ting. For det første at kommuneøkonomien tillegges stor vekt som årsaksforklaring til utviklingsprosessen de siste årene. Og for det andre at ansatte og ledere i ytre ledd har betydelige problemer med å skille dette fra selve organisasjonsreformen. Det som kan og må holdes fra hverandre i (forskernes) analysemodeller, oppleves oftest som "samme ulla" i praksis. Når man da baserer seg på ansatte og lederes egne opplevelser og vurderinger som datagrunnlag, drar man denne analytisk-metodiske kausalitets- og reliabilitetsproblematikken med seg tilbake inn i evalueringsrapporten (hva er årsak og hva er virkning, og hvor pålitelig er egentlig datamaterialet?).

Sett på bakgrunn av opplevelsen av økt stress - og med utgangspunkt i delmålet om etterutdanning/opplæring -, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er investert nok i oppgradering av personalet: 60 prosent sier de ikke har fått noen spesiell opplæring for å utføre jobben i den nye organisasjonen. Halvparten av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener dessuten at informasjonen som er gitt om den nye organisasjonen har vært sånn passe, 30 prosent mener den har vært mangelfull.

Hovedkonklusjonen må på denne bakgrunnen bli at Trondheim kommune så langt bare *delvis har nådd de mål man satte seg for organisasjonen og arbeidsmiljøet* i forbindelse med omstillingsprogrammet Nye Trondheim. *Organisasjonen er blitt mer fleksibel, men har fremdeles mye å gå på før "alt er på plass" og effektiviseringspotensialet er tatt helt ut. Arbeidsmiljøet oppleves ikke å være forbedret.* Snarere ser det ut til at omstillingsprosessen, de nye og økte krav til effektivitet kombinert med økonomiske innstramminger (som altså ikke har noe med organisasjonsreformen å gjøre i og for seg), i sum har belastet organisasjonen tungt og medført økte stressproblemer for de ansatte.

5.4 Veien videre - hvor trykker skoen, hvor bør det settes inn tiltak for forbedring?

Vi skal avslutte rapporten med å peke på fire områder som krever *forbedringstiltak*, gitt at man foretar det *politiske* valg å holde stø kurs mot Nye Trondheim.

Politisk målstyring

De politiske mål oppleves som uklare og sprikende. Det er imidlertid en illusjon å tro at de i framtiden kan gjøres entydige og udiskutable. Men skal målstyringsteknikken opprettholdes som ideal og realitet, må det arbeides for å gjøre politisk vedtatte strategier og mål klarere. Dette er en forutsetning for at administrasjonen skal kunne utøve rollen som effektiv iverksetter.

På den annen side må det innenfor administrasjonen arbeides systematisk for å utvikle systemet for resultatrapportering. Det bør legges vekt på (1) å *klargjøre* virkninger av gjennomførte tiltak og (2) å *nyttiggjøre* seg innsikten til å korrigere rutiner, programmer, tiltak osv. (Røvik 1992). Dette vil kunne utvikle organisasjonen til å bli *en systematisk lærende organisasjon*.

Planlegging

Omfanget av planoppgaver har økt, viser evalueringen, samtidig som flertallet av de ansatte og lederne i publikumsrettede tjenester mener at nytten av planarbeidet ikke står i forhold til innsatsen. Denne kritiske selvinnsikt fra utførende nivå i organisasjonen bør anspore en like kritisk gjennomgang av hele det kommunale plansystem med sikte på forenkling og effektivisering.

Personalfunksjonen

Nesten halvparten av ansatte i publikumsrettede tjenester mener det er blitt større uklarhet omkring personalfunksjonen etter omorganiseringen. På denne bakgrunn er det rimelig å anta at det er behov for en klarere grenseoppgang av ansvar, oppgaver og myndighet mellom ulike administrative nivåer i organisasjonen.

På den annen side mener lederne selv de vet hva ansvaret på dette området består i. Det er da grunn til å stille spørsmål ved om det er utførelsen det skorter på. I så tilfelle bør det satses på en videre ledelsesopplæring med vekt på "trening" i utførelse av personalfunksjonen.

Informasjon og motivasjon

Det har så langt åpenbart skortet på relevant informasjon om omstillingen til organisasjonens utførende enheter. Dersom man nå bestemmer seg for å føre omstillingsarbeidet over i en ny fase, bør det satses langt sterkere på informasjon og motivasjonsskapende tiltak utover i organisasjonen. Med dette siktes det ikke bare til trykksaker fra rådhuset, men vel så mye til utforming av en bred mobiliserings- og medvirkningsstrategi. Dette kan gi grunnlag for en gjennomgripende *organisasjonskulturell endringsprosess*.

Litteratur

A. Bøker, artikler, rapporter og arbeidsnotater

- Baldersheim, H. (red.) (1994): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra forskerne*. En sammendragsrapport fra "pilotkommuneforsøkene" med alternative organisasjonsformer. Oslo: Kommuneforlaget.
- Brorström, B. (1987): *Decentralisering i kommuner. Om lokal frihet och central styrning*. Lund: Bokförlaget Doxa AB.
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991): "Introduction", i W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Lie, T. (1993): *Komplekse forsøk i komplekse organisasjoner. Iverksetting og utfall av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 294/93.
- Lie, T. (1996): *Hvordan sikre politisk styring i storbyene?* Innlegg på konferansen "Styring i storby", Program for storbyrettet forskning, Trondheim 17.-18. januar 1996. Ikke publisert manus.
- Lie, T., K.H. Olsen og S.H. Opedal (1995): *Nye Trondheim - bedre styring og økt fleksibilitet? Evaluering av omstillingsprogrammet Nye Trondheim*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 95/070.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1994): *Institutional Perspectives on Political Institutions*. Working Paper No. 2/1994, ARENA.

- Røvik, K.A. (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1992:4, s. 261-284.
- Scott, W.R. (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Singsaas, T. (1991): "Nye Trondheim - organisasjon i utvikling?", i M. Bildeng og R. Fürst (red.): *Norge trenger en storbypolitikk! En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

B. Kommunale rapporter

- "Due-rapporten". Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av regjeringen: *Økonomien i Trondheim kommune* (1992).
- Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune*, Asplan Analyse AS (1990).
- Nye Trondheim - ny organisasjonsordning*, Strukturkomitéens innstilling (1990).
- Sluttrapport fra pilotkommuneforsøket i Trondheim. Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

Vedlegg

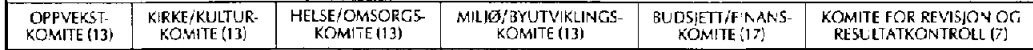
1. Organisasjonskart for Trondheim kommune
2. Mål for Nye Trondheim - evalueringens utgangspunkt
3. Utvalgsdesign og svarprosenter
4. Spørreskjema



ORGANISASJONSKART

Trondheim kommune

BYSTYRET (85)



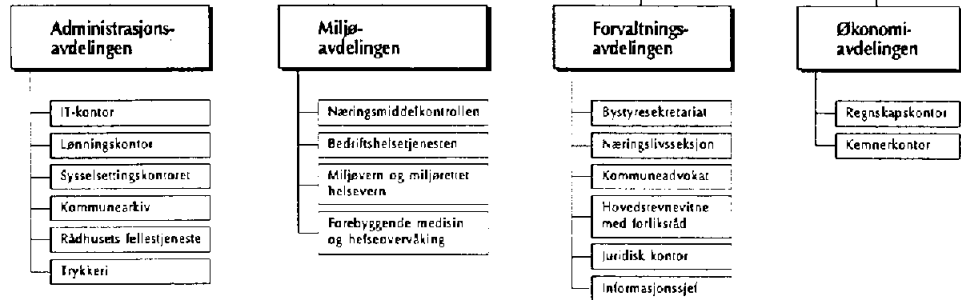
ADMINISTRASJONS-UTVALGET (9)

FORMANNSKAPET (9)

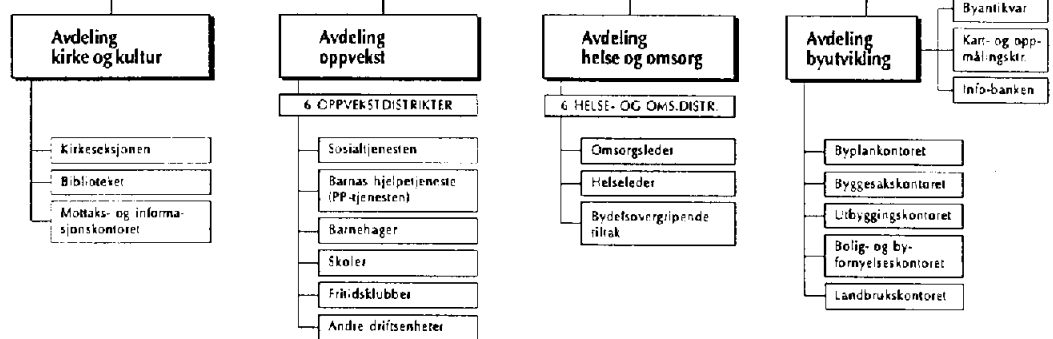
REVISJON OG RESULTAT-KONTROLL

RÅDMANNEN

SENTRAL-ADMINISTRASJONEN



AVDELINGER



KOMMUNALE BEDRIFTER



ENHETER M/ EGET STYRE

Pensjonskassen

Trondheim Bydrift

ENHETER U/ EGET STYRE

Brann- og feiervesenet

Mål for Nye Trondheim - evalueringens utgangspunkt

A. Bystyrets mål

Strategisk mål:

1. Trondheim kommune skal utvikle en organisasjon som skal kunne øke kvaliteten i tjenestetilbudet. Et viktig aspekt i denne utviklingen er å gjenopprette en økonomisk og organisatorisk handlefrihet.

Hovedmål:

- 1.1 Trondheim kommune skal innen utgangen av 1991 ha etablert regnskapsmessig balanse.
- 1.2 Trondheim kommune skal ha en fleksibel organisasjon som er i stand til å løse sine oppgaver innenfor de gitte økonomiske rammer:

Delmål:

- 1.1.1 Trondheim kommune skal ha økt effektiviteten/produktiviteten i sin virksomhet tilsvarende 2% av netto driftsutgifter.
Innen 1.1.1991 skal det være satt igang effektiviseringsprosjekter i hele organisasjonen med en samlet reduksjon i utgifter på 0,5-1% innen utgangen av 1990.
- 1.1.2 Trondheim kommune skal ha tilpasset sitt tjenestetilbud slik at dette sammen med effektiviseringstiltak skaper regnskapsmessig balanse.
Det totale tjenestetilbudet skal innen 1.1.1991 være vurdert i alle ledd i organisasjonen, og det skal foreligge en prioritert plan for reduksjoner i samsvar med mål om regnskapsmessig balanse i 1992.

1.2.1 Trondheim kommune skal ha etablert en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som sikrer god tjenesteyting nær brukerne, og som ivaretar hensynet til effektiv bruk av kommunens totale ressurser.

Det skal innen 1.1.1991 være vedtatt hovedtrekk for den politiske styringsordning og den administrative organisasjonsstruktur.

1.2.2 Trondheim kommune skal ha en ledelse, en samarbeidskultur og et belønningssystem som motiverer medarbeidere til å oppnå gode resultater.

Trondheim kommune skal sørge for å ha ledere på alle nivåer som ivaretar de krav som stilles, og en skal kunne foreta nødvendige omplasseringer for å oppnå dette.

Alle ledere skal ha deltatt i lederutviklingstiltak for å ta ansvar for å skape en mål- og resultatorientert organisasjon.

1.2.3 Det skal være utviklet et system for politisk målstyring innen alle avdelinger innen 1.1.1992.

B. Strukturkomitéens målformuleringer

1. Organisasjonen skal effektiviseres

- 1.1 Det skal være en organisasjon bygget med en økt konsentrasjon om kommunens primære oppgave for øyet.
- 1.2 Det skal utvikles en organisasjon der bystyret kan foreta vesentlige og viktige prioriteringer av tjenester og brukergrupper og få en rask respons i organisasjonen.
- 1.3 Det skal skilles klart mellom politikk og administrasjon
- 1.4 Organisasjonen skal ha tett kontakt med brukerne. Avgjørelser som gjelder enkelte brukere skal kunne tas lavt i organisasjonen ut fra generelle policysignaler. Tjenesteproduksjonen skal være bruker- og brukergruppe-orientert.
- 1.5 Tilbakemeldingsprosessene skal være velorganisert. Det skal finnes rapporterings- og evalueringssystemer som brukes på alle nivåer for å fokusere oppmerksomheten om resultatet av virksomheten.
- 1.6 Det skal delegeres større avgjørelsesmyndighet lavt i organisasjonen.
- 1.7 Den sentrale konsernstyringen skal styrkes.
- 1.8 Lederansvaret skal fokuseres. Krav til ledere skal være klarere, og belønningssystemene skal muliggjøre hyppigere lederskifter.

2. Styringen av organisasjonen skal demokratiseres

- 2.1 Det skal finnes politiske arenaer som sikrer bred deltakelse og reell makt til de som er valgt av folket.
- 2.2 Kontakten med interesseorganisasjoner, aksjonskomitéer o.l. skal organiseres.
- 2.3 Det skal legges til rette for økt offentlighet om politiske beslutningsprosesser.
- 2.4 Informasjonen til befolkningen skal bedres vesentlig.
- 2.5 Bystyrets arbeid skal gjøres politisk mer interessant.
- 2.6 Arbeidsbetingelsene skal legges bedre til rette for alle grupper i bystyret.
- 2.7 Det skal innføres politisk styrt resultatevaluering.
- 2.8 Det skal legges til rette for bruk av høringer i politiske beslutningsprosesser.
- 2.9 Styringen av den samlede virksomheten, av "konsernet", skal komme sterkere inn i det politiske fokus.

3. Organisasjonen skal bli mer fleksibel

- 3.1 Det skal utvikles klarere definerte og gjennomgående mindre resultatenheter.
- 3.2 Bedriftsøkonomiske prinsipper tas i bruk for regnskapsføring.
- 3.3 Omskolerings- og omstillingsprogrammer for arbeidstakere organiseres som en permanent del av organisasjonens virksomhet.
- 3.4 Administrative ledere får større myndighet til å styre sin del av virksomheten.
- 3.5 Personalansvaret knyttes sterkere til linjeledelsen.
- 3.6 Det åpnes for delvis desentraliserte forhandlinger.
- 3.7 Det åpnes for en friere konkurranse for deler av virksomheten.
- 3.8 Det innføres budsjetteringsprinsipper som fremmer nødvendig omstilling.

4. Arbeidsmiljøet skal sikres og bedres

- 4.1 Samarbeidsutvalgene skal regelmessig evaluere det fysiske og sosiale arbeidsmiljøet. Det skal legges stor vekt på det sosiale arbeidsmiljøet.
- 4.2 Det skal etableres miljøgrupper der det er behov for det, for å hjelpe ledelsen til å bedre arbeidsmiljøet.
- 4.3 Tilsetninger skal foregå på et slikt nivå at arbeidstakerne på arbeidstedet får naturlig del i beslutningsprosessen.
- 4.4 Det skal foregå en utstrakt og organisert ledelsesopplæring i kommunen.
- 4.5 Det skal gis etterutdanningstilbud i tråd med de endrede krav som stilles til kunnskaper hos arbeidstakerne.
- 4.6 Den interne informasjonen til arbeidstakerne skal bedres.

5. Anseelsen til Trondheim kommune og Trondheim by skal bedres

- 5.1 Organisasjonen skal fungere slik at kulturlivet i byen kan bidra til å markedsføre Trondheim i landet og i Europa.
- 5.2 Organisasjonen skal kunne legge til rette for næringslivet på en effektiv måte.
- 5.3 Organisasjonen skal organiseres med et åpent forhold til pressen.

Utvалgsdesign og svarprosjenter

Tjenester og bedrifter	Populasjon ¹	Utvалgs- størrelse	Trekningprosedyre	Svarprosent
Skoler	2310	230	Hver tiende ansatte trekkes ut.	46
Barnehager	797	80	Hver tiende ansatte trekkes ut.	53
Hjelpetjenesten for barn og unge	197	50	Hver fjerde ansatte trekkes ut.	44
Sosialtjenesten	133	44	Hver tredje ansatte trekkes ut.	55
Pleie og omsorg	1857	200	Hver niende ansatte trekkes til man har et utvalg på 200.	53
Helsejenseten	134	44	Hver tredje ansatte trekkes ut.	82
Bydelssovergripende tiltak	259	65	Hver fjerde ansatte trekkes ut.	15
Mottaks- og informasjonskontoret for flyktninger og innvandrere	52	52		38
Byggesakskontoret	32	32		66
Bolig- og byfornyelseskontoret	37	37		59
Trondheim Bydrift	314	78	Hver fjerde ansatte trekkes ut.	55
Ekspedisjonspersonell i sentral-, avdelings- og distriktsadm.	12	12		83
Øvrige ansatte på utførende nivå	1125	110	Hver tiende ansatte trekkes ut.	55
<i>Svar/svarprosent utvalget sett under ett</i>	<i>7259</i>	<i>1034</i>		<i>52</i>

¹ Populasjonen omfatter ansatte i utførende/tjenesteytende stillinger og deres (mellem)ledere. Arbeidsforholdet må utgjøre minst 50 prosent av hel stilling. Personell i administrative enheter på sentralt avdelingsnivå og på distriktsnivå inngår ikke i populasjonen.

Løpenummer

--	--	--	--



Evaluering av Nye Trondheim

Spørreskjemaundersøkelse blant ansatte og ledere i publikumsrettede tjenester

Om evalueringen av Nye Trondheim

I januar 1992 ble Trondheim kommunes nye styrings- og organisasjonsmodell - Nye Trondheim - iverksatt. Modellen innebærer endringer for det politiske styringssystemet og for det administrative apparatet både sentralt og på distriktsnivå. Dette vil i neste omgang kunne kunne ha virket inn på førstelinjepersonell's arbeidsforhold innenfor ulike avdelinger og bedrifter.

Rogalandsforskning (RF) avslutter i mars 1995 fase I av evalueringen som fokuserer på endringer i forhold til det politiske styringssystemet og for det administrative apparatet både sentralt og på distriktsnivå.

Trondheim kommune har nå gitt RF i oppdrag å undersøke den nye styrings- og organisasjonsmodellens virkninger for *ansattes arbeidsforhold*, i lys av målene for omorganiseringen. Siden ansatte i det administrative apparat sentralt og på distriktsnivå ble hørt i fase I av evalueringen, har vi denne gang valgt å konsentrere oppmerksomheten om ansatte på førstelinjenivå/tjeneste- og serviceytende personell.

RF's evaluering skal rapporteres per februar 1996.

Om denne undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter et representativt utvalg ansatte innenfor et utvalg tjenester/bedrifter.

Vi ber om at du fyller ut spørreskjemaet selv. Spørsmålene fokuserer på:

1. Endringen de to-tre siste årene med hensyn til *din* arbeidsoppgaver/*din* arbeidssituasjon.
2. Din vurdering av virkninger av Nye Trondheim på *din* arbeidssituasjon/*din* arbeidsssted.
3. Din vurdering av virkninger av Nye Trondheim for brukerne/publikum.
4. *Din* samlede vurdering av Nye Trondheim.
5. *Din* bakgrunn og stilling.
6. *Mellom-/enhets- og bedriftslederes* vurdering av virkninger av Nye Trondheim (NB! Merk at lederne også skal besvare delene 1, 2, 3, 4 og 5).

Spørreskjemaet vil behandles konfidentielt og oppbevares hos RF 1 rapporten vil datamaterialet presenteres på en slik måte at enkeltpersoner ikke kan identifiseres.

På forhånd, takk for hjelpen!


Kjell Harald Olsen
Seniorforsker, prosjektleder
Cand. polit.

Hilde Strøland Larsen
Forsker
Cand. polit.

DEL I. DINE ARBEIDSOPPGAVER/ DIN ARBEIDSSITUASJON (besvares av alle)

Vi vil begynne med noen spørsmål om utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til *dine* arbeidsoppgaver/*din* arbeidssituasjon.

I noen av spørsmålene bruker vi benevnelsen *ditt* arbeidsssted. Dersom du har skiftet arbeidsssted de to-tre siste årene, siktes det til *ditt* nye arbeidsssted.

Vi er her opptatt av hvilke endringer du har opplevd uavhengig av om dette er et resultat av Nye Trondheim eller andre forhold.

I spørsmålene 12-30 (del II) vil vi komme mer eksplisitt inn på *din* vurdering av Nye Trondheim.

1. Antallet arbeidsoppgaver som jeg skal utføre, er de to-tre siste årene blitt:
1 Flere
2 Færre
3 Som før
4 Vet ikke
2. Er du tildelt nye typer arbeidsoppgaver de to-tre siste årene?
1 Ja
2 Nei
3 Vet ikke
3. De to-tre siste årene er ansvarsområdet mitt blitt:
1 Klarere definert/avgrenset
2 Mer uklart/flyvende
3 Som før
4 Vet ikke

4. De to-tre siste årene er målene for det arbeidet jeg utfører blitt:
- 1 Mer klare
 - 2 Mer uklare
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
5. De to-tre siste årene er min handlemetode med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på blitt:
- 1 Større
 - 2 Mindre
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
6. De to-tre siste årene er arbeidet mitt blitt:
- 1 Mer verdsett
 - 2 Mindre verdsett
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
7. Min arbeidssituasjon er de to-tre siste årene blitt:
- 1 Mer interessert
 - 2 Mindre interessert
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
8. Samarbeidet på mitt arbeidssite er de to-tre siste årene blitt:
- 1 Bedre
 - 2 Dårligere
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
9. Deltar du idag oftere eller sjeldnere i drøftinger og samarbeid internt på ditt arbeidssite enn for to-tre år siden?
- 1 Oftere
 - 2 Sjeldnere
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
10. Når det gjelder drøftinger og samarbeid utenfor ditt arbeidssite (andre kontorer, enheter, avdelinger), deltar du oftere eller sjeldnere i dette enn for to-tre år siden?
- 1 Oftere
 - 2 Sjeldnere
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke
11. Mener du virksomheten på ditt arbeidssite er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?
- 1 Mer effektiv
 - 2 Mindre effektiv
 - 3 Som før
 - 4 Ver ikke

**DEL II. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM PÅ
DIN ARBEIDSSITUASJON/DITT ARBEIDS-
STED? (besvares av alle)**

Så langt har vi spurt om endringer og utviklingstrekk uten å spørre etter årsaker til disse.

Vi vil nå gå over til *din* vurdering av *virkinger* av Nye Trondheim på *din* arbeidssituasjon/*ditt* arbeidssted.

I denne delen skal vi ta utgangspunkt i *noen sentrale endringsfak* som er gjennomført som en del av omstillingsprosessen. I det følgende har vi formulert en del spørsmål og påstander om *virkinger* av disse tiltakene som vi ønsker at du skal ta stilling til.

Først to overordnede og mer generelle spørsmål:

12. Først: I hvilken grad vil du si at innføringen av ny organisasjonsstruktur har påvirket din arbeidssituasjon?
- 1 I stor grad
2 I noen grad
3 I liten grad
4 Har ikke påvirket arbeidssituasjonen
5 Ver ikke
13. Dermed: Hva mener du har påvirket arbeidssituasjonen din mest de to tre siste årene, innføringen av ny organisasjonsstruktur eller direkte budsjettredskjæringer i samme periode?
- 1 Ny organisasjonsstruktur
2 Direkte budsjettredskjæringer
3 Jeg mener man ikke kan skille disse faktorene fra hverandre på denne måten
4 Annet: _____
5 Ver ikke
14. Min leder gir meg mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver jeg skal prioritere.
- 1 Helt enig
2 Delvis enig
3 Delvis uenig
4 Helt uenig
5 Ver ikke
15. Styrtngen med ressursbruken på mitt arbeidssted er bedre i dag enn den var tidligere.
- 1 Helt enig
2 Delvis enig
3 Delvis uenig
4 Helt uenig
5 Ver ikke
16. Det er større klarhet omkring personalfunksjonen i dag enn tidligere.
- 1 Helt enig
2 Delvis enig
3 Delvis uenig
4 Helt uenig
5 Ver ikke
17. Jeg opplever at arbeidsvilkårene i kommunen (lønn, opplæringsstilbud, videreutdanning o.l.) er blitt mer ulike.
- 1 Helt enig
2 Delvis enig
3 Delvis uenig
4 Helt uenig
5 Ver ikke

18. Har omfanget av planoppgaver i din jobb økt, minket eller er omfanget omtrent som før?

- 1 Økt
2 Minket
3 Som før

19. Hvordan vil du beskrive nyten av planarbeid i forhold til innsatsen?

- 1 Nyten er åpenbar
2 Kan ikke se at nyten står i forhold til innsatsen
3 Vet ikke

Som en del av den nye organiseringen ble det lagt vekt på at styringen av tjenesteytingen skulle skje nærmere brukerne. Fr du enig eller uenig i følgende påstander?

20. Den interne arbeidskulturen på mitt arbeidssted er blitt mer kunde- og serviceorientert.

- Helt enig Delvis enig Delvis uenig Helt uenig Vet ikke

21. Den nye organiseringen har ført til økt nærhet til brukerne.

- Helt enig Delvis enig Delvis uenig Helt uenig Vet ikke

22. Den nye organiseringen har ført til økt press på ansatte både fra ledere og fra brukere.

- Helt enig Delvis enig Delvis uenig Helt uenig Vet ikke

23. Det er i dag lettere å se tjenestetilbudet til den enkelte bruker i sammenheng enn det var tidligere.

- Helt enig Delvis enig Delvis uenig Helt uenig Vet ikke

Til slutt i denne delen vil vi stille noen spørsmål som ikke er direkte relatert til bestemte endringer som følge av omorganiseringen, men som likevel kan si noe om virkningene av Nye Trondheim.

24. Hvordan vurderer du informasjonen som er gitt om den nye organisasjonsstrukturen?

- 1 Informasjonen har vært god
2 Informasjonen har vært mangelfull
3 Informasjonen har vært sånn passe
4 Vet ikke

25. Har du fått opplæring i å utføre jobben din innenfor den nye organisasjonen?

- 1 Ja (gå til spm. 26)
2 Nei (gå til spm. 27)
3 Vet ikke (gå til spm. 27)

26. Hvordan vil du vurdere den opplæringen du har fått?

- 1 God
2 Middels
3 Dårlig
4 Vet ikke

27. I hvilken grad opplever du stress i din jobbsituasjon idag sammenliknet med for 2-3 år siden?
- 1 I større grad
 - 2 I mindre grad
 - 3 Som før
 - 4 Vet ikke

28. Hvordan reagerer du på denne situasjonen? (Jf. spm. 27)
- 1 Positivt
 - 2 Negativt
 - 3 Vet ikke

29. I hvilken grad opplever du konflikter mellom ansatte på ditt arbeidsssted idag sammenliknet med for 2-3 år siden?
- 1 I større grad
 - 2 I mindre grad
 - 3 Som før
 - 4 Vet ikke

30. Hvordan reagerer du på denne situasjonen? (Jf. spm. 29)
- 1 Positivt
 - 2 Negativt
 - 3 Vet ikke

DEL III. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM FOR BRUKERNE? (besvares av alle)

Vi vil nå rette oppmerksomheten mot hvilke virkninger og effekter du mener Nye Trondheim har hatt for brukerne.

I det følgende har vi formulert en del påstander om slike virkninger og effekter som vi ønsker at du skal ta stilling til.

31. Den nye organiseringen har hatt positive virkninger for brukerne.
- | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig | Delvis enig | Delvis uenig | Helt uenig | Vet ikke |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

32. En virkning av innføring av ny organisasjonsstruktur er at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre.
- | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig | Delvis enig | Delvis uenig | Helt uenig | Vet ikke |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

33. Brukerne er mer tilfredse med saksbehandlingsrunden idag enn tidligere.
- | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig | Delvis enig | Delvis uenig | Helt uenig | Vet ikke |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

34. Den nye organiseringen har gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike deler av kommunen.
- | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig | Delvis enig | Delvis uenig | Helt uenig | Vet ikke |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

DEL IV. SAMLET VURDERING (besvares av alle)

35. Ta stilling til følgende påstand: Den nye organisasjonsstrukturen er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" (modellen man hadde innvil 1. januar 1992).

Helt enig	Delvis enig	Delvis ueinig	Helt ueinig	Ver ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

36. Hva mener du generelt sett er de to mest positive og de to mest negative effektene av omorganiseringen (Nye Trondheim)?

De to mest positive effektene er:

De to mest negative effektene er:

DEL V. BAKGRUNN OG STILLING (besvares av alle)
Vi vil her stille noen spørsmål om din bakgrunn og stilling i Trondheim kommune.

37. Kjønn?

1 Kvinne
2 Mann

38. Alder?

1 Under 30 år
2 30-40 år
3 40-50 år
4 50-60 år
5 Over 60 år

39. Hva er din høyeste utdanning?

1 Folkeskolnivå (inntil 8 års skolegang)
2 Ungdomsskole/realkolnivå (9-10 års skolegang)
3 Videregående skole/gymnasnivå (11-13 års skolegang)
4 Universitets-/høgskolenivå (mer enn 12 års skolegang + studier)

40. Hvor lenge har du vært ansatt i Trondheim kommune?

1 Ansatt etter 1. januar 1992
2 3-5 år
3 5-10 år
4 10-20 år
5 Mer enn 20 år

41. Hvor jobber du?

- 1 Skole
- 2 Barnehage
- 3 Hjelpe tjenesten for barn og unge
- 4 Sosialtjenesten
- 5 Pleie og omsorg
- 6 Helse tjenesten
- 7 Bydelsovervåkende tiltak
- 8 MIK
- 9 Hygiene skoleret
- 10 Bolig og byfornyelsekontoret
- 11 Trondheim bydrift
- 12 Ekspedisjonspersonell i sentral-, avdelings- og distriktsadm.
- 13 Annet

42. Dersom du er ansatt innenfor avdeling Oppvekst eller avdeling Helse og omsorg, hvilket distrikt jobber du i?

- 1 Sentrum distrikt
- 2 Nardo distrikt
- 3 Byåsen distrikt
- 4 Stinda distrikt
- 5 Heimdal distrikt
- 6 Saupstad distrikt

43. Har du en ledende stilling?

- 1 Ja
- 2 Nei

44. Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?

- 1 Ansatt etter 1. januar 1992
- 2 3-5 år
- 3 5-10 år
- 4 10-20 år
- 5 Mer enn 20 år

DEL VI: VIRKNINGER FOR MELLOMLEDERE/ENHETSLEDERE
(besvares kun av mellomledere og enhetsledere).

I forbindelse med Nye Trondheim er de politiske sektororganene, avdelingsstyrene, avvirket og erstattet med bystyrekomiteer. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringsutløket?

45. Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon?

- | | | | | | | | | | |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | 1 <input type="checkbox"/> | Delvis enig | 2 <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 3 <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 4 <input type="checkbox"/> | Ver ikke | 5 <input type="checkbox"/> |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

Innenfor det politiske styringssystemet er det vedtatt innført sakalt politisk målstyring.

46. Opplever du at politisk målstyring er innført?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ver ikke

Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringsstiltaket?

47. De politisk vedtatte mål i bystyret, formannskapet mv. er like mangedydige og motsriddende som de alltid har vært.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

48. Jeg opplever at overordnede administrative organer detaljstyrer min arbeidssituasjon.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

49. Jeg opplever lederkriteriene som et nyttig verktøy for utøvelse av mine lederoppgaver.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

50. Jeg har klarhet i hva som er mine personal-/økonomioppgaver.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

51. Slik jeg opplever det, er det blitt lettere å omdisponere tildelte midler mellom ulike formål enn det var tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

Delegasjon av ansvar og oppgaver til tjenesteyende enheter er et av tiltakene i forbindelse med innføring av ny organisasjonsstruktur. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringsstiltaket?

52. Jeg har større frihet til å ferdigbehandle saker idag enn tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

53. Jeg har større frihet til å foreta beslutninger idag enn tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

I forbindelse med gjennomføringen av Nye Trondheim er det innført en del nye reglementer. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av de nye reglementene?

54. Reglementet for økonomistyring har stor praktisk betydning for mitt daglige virke.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

55. Reglementet for personalforvaltning og ledelse har stor praktisk betydning for mitt daglige virke.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	Ver ikke	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------	-------------	--------------------------	--------------	--------------------------	------------	--------------------------	----------	--------------------------

56. Jeg opplever en klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale administrasjonen og enhetsnivået nå enn tidligere.

Helt enig	1	<input type="checkbox"/>
Delvis enig	2	<input type="checkbox"/>
Delvis uenig	3	<input type="checkbox"/>
Helt uenig	4	<input type="checkbox"/>
Ver ikke	5	<input type="checkbox"/>

57. Har du i løpet av de to-tre siste årene gjennomført ett eller flere av trinnene i kommunens ledelsesutviklingsprogram? (Kryss av for de trinnene du har gjennomført).

1	<input type="checkbox"/>	Trinn I
2	<input type="checkbox"/>	Trinn II
3	<input type="checkbox"/>	Trinn III
4	<input type="checkbox"/>	Nei, jeg har ikke deltatt i ledelsesutviklingsprogrammet
5	<input type="checkbox"/>	Ver ikke

58. Hvor stor betydning mener du detrakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt for deg med hensyn til å løse arbeids-situasjonen de to-tre siste årene?

1	<input type="checkbox"/>	Stor betydning
2	<input type="checkbox"/>	Noe betydning
3	<input type="checkbox"/>	Liten betydning
4	<input type="checkbox"/>	Ingen betydning
5	<input type="checkbox"/>	Ver ikke