



Av **Anne Helene Grunni-Hellestrand**, Agder Kommunerevisjon IKS og **Wiggo Nordskog**, Kristiansand kommune

Organisasjonskultur på Sørlandet

Organisasjonskulturen har stor betydning for å lykkes med omstillinger. Vi har avdekket at det er store forskjeller i organisasjonskulturen blant kommunene på Sørlandet.

Vi ønsket å se på organisasjonskultur i kommunal sektor med fokus på ledergruppenes kulturprofil. Vi ville undersøke om det er et eller flere dominerende kulturuttrykk på Sørlandet, og om det er variasjon i kulturuttrykkene blant kommunene. Dersom det er variasjoner ønsket vi å finne ut hva som kunne forklare disse variasjonene.

Forståelse av egen organisasjonskultur og forskjeller/likheter i organisasjonskultur kan være med på å bidra til at fremtidige endringsprosesser kan gjennomføres på en vellykket måte. Organisasjonskultur påvirker alle ledd i en virksomhet og kanskje er lederens viktigste oppgave å påvirke kulturen slik at organisasjonen når sine mål:

«Det eneste virkelige viktige en leder gjør er å skape og administrere kultur, og at det som gjør en leder til god leder, er hans evne til å arbeide med kultur» (Schein, 1987).

Organisasjonskulturen deles ofte inn i fire kulturtyper, og følgende lederferdigheter fremmer de forskjellige kulturtypene (Cameron & Quinn):

Klan:

- Lede team – å legge til rette for effektivt, samsvarende, velfungerende, høyt presterende teamarbeid.
- Lede mellommenneskelige forhold – å legge til rette for gode

og effektive mellommenneskelige forhold, deriblant å gi støttende tilbakemeldinger, lytte og løse mellommenneskelige problemer.

- Lede utviklingen av andre – bidra til at ansatte forbedrer sine prestasjoner, utvide sine kompetanser og få mulighet til å utvikle seg selv.

Adhokrati:

- Lede innovasjon – å oppmuntre individer til å være innovative, bli mer kreative og å legge til rette for at nye ideer utvikles.
- Lede fremtiden – å kommunisere en klar visjon av fremtiden og legge til rette for at den kan virkeliggjøres.
- Lede den kontinuerlige forbedringen – å frembringe en orientering mot kontinuerlig forbedring, fleksibilitet og produktiv endring hos folk i deres arbeidsliv.

Hierarki:

- Lede adaptasjon – bidra til at ansatte er klar over hva som forventes av dem, klargjøre hva som er kulturen og standardene i organisasjonen, og hvordan de ansatte best kan passe inn i arbeidsomgivelsene.
- Lede kontrollsystemene – bidra til at prosedyrer, målinger og overvåkingssystemer er på plass

i organisasjonen for å holde prosesser og ytelse under kontroll.

- Lede koordinering – å fremme koordinering både innad i organisasjonen og overfor eksterne enheter og ledere og dele informasjon.

Marked:

- Lede konkurranse – å legge til rette for konkurransevner og en pågående innstilling om å overgå konkurrentenes ytelse.
- Stimulere de ansatte – å motivere og inspirere folk til å være i forkant, sette inn en ekstra innsats og jobbe hardere.
- Lede kundeservice – å legge til rette for en holdning om å tjene kunder, involvere dem og overgå deres forventninger.

Våre problemstillinger var:

1. Hva er det dominerende kulturuttrykk blant kommunene på Sørlandet?
2. I hvilken grad er det variasjon i kulturuttrykk hos kommunene på Sørlandet?
3. Hva kan forklare variasjoner (likheter og forskjeller) i kulturuttrykk mellom kommunene på Sørlandet?

Vår teoretiske forankring av masteroppgaven er Competing Values Framework (CVF). Dette er en modell som brukes for å forstå og vurdere organisasjonskultur. I

«... organisasjonskulturen blant kommunene på Agder avviker mye i forhold til internasjonale undersøkelser av offentlig administrasjon.»

utgangspunktet ble rammeverket utviklet for å kartlegge trekk ved effektive organisasjoner. Senere har verktøyet blitt brukt til å studere lederroller, organisasjonskultur, verdiskapning, kreativitet og innovasjon, læring, kommunikasjon og kvalitet.

Det teoretiske utgangspunktet for modellen er dimensjonene:

- Fleksibilitet versus stabilitet og kontroll.

Virksomheter som er fleksible gjennomgår ofte endringer og tilpasninger både i organisering og på produkter. Det motsatte gjelder for virksomheter som vektlegger stabilitet og kontroll. Her kan offentlige virksomheter være et godt eksempel.

- Internt fokus versus eksternt fokus.

Noen virksomheter har internt fokus på intern struktur og tilhørighet, det vil si interne kjennetegn som er samstemte. Andre virksomheter har mer eksternt fokus og fokuserer mer mot kundens behov enn at de har en sentralstyrt tilnærming.

Cameron og Quinn sin forskning viser at når den dominerende kulturen i organisasjonen passer sammen med lederstiler, lederroller, personalledelse, kvalitetsledelse og effektivitetskriterier, fører det til et høyere prestasjonsnivå enn dersom de ikke gjør det (Cameron & Quinn, 2013).

Nåværende kulturuttrykk

Vi har gjennom vår studie avdekket at organisasjonskulturen blant kommunene på Agder avviker mye i forhold til internasjonale undersøkelser av offentlig administra-

sjon. Vi har også funnet at det er store kulturelle variasjoner mellom kommunene på Sørlandet basert på historie, næringsliv, jordbruk, økonomi, utdanningsnivå mv. Det er rimelig å anta at dette også gjelder for andre regioner.

Våre funn viser at det mest dominerende kulturuttrykk for kommunene på Sørlandet på et overordnet nivå er klankultur, og det andre sterke kulturuttrykket er hierarki.

Et annet interessant funn er at nesten alle kommunene på Sørlandet har klart størst fokus på interne forhold (klan og hierarki) og som en konsekvens av dette mindre fokus på konkurranse og utvikling (markert og adhokrati). Ifølge Cameron og Quinn (2013) sine internasjonale kartlegginger så fremkommer det av undersøkelsene fra offentlig sektor at en har et sterkt fokus mot hierarki med klankultur på tredje rangering.

At hierarkikulturen settes høyt i offentlig forvaltning støttes av Handy (1993) som peker på at i store organisasjoner hvor mye er formalisert, vil man finne en byråkratisk kultur. Kommunene er generelt store organisasjoner, med mangfoldige oppgaver og mange profesjoner, men de fleste kommunene på Sørlandet er små. Det som er overraskende i vårt materiale er at disse små kommunene viser sterkere verdier mot hierarkikultur enn de største kommunene i regionen. Mange av småkommunene er også organisert etter en 2-nivåmodell, en modell som hadde som ambisjon om å redusere byråkrati. Våre data viser at en organisering etter en 2-nivå-

modell ikke er avgjørende i forhold til grad av hierarkikultur.

Dette indikerer at kombinasjon av klan- og hierarkikultur med dets interne fokus står sentralt i Sørlandskommunene. Internt fokus innebærer at verdier som samarbeid, kommunikasjon og menneskelig utvikling i kombinasjon med fokus på kontroll, effektivitet, rutiner og prosesser verdsettes.

Våre data tyder på at kommuner med økonomisk handlingsrom har en sterkere grad av adhokratikultur enn kommuner med dårlig økonomi. Vår studie viser også at det kan være en sammenheng med hvordan kommunene rekrutterer ledere og omfanget av nettverk og samarbeid, og score på adhokratikultur. Ekstern rekruttering og høy grad av samarbeid synes å gi sterkere kultur for utvikling og innovasjon.

Selv innenfor de eksisterende regionsamarbeidene på Agder viser våre funn at det er store variasjoner i kulturuttrykk blant disse kommunene. Uoverensstemmelser i kultur vil ofte føre til forskjeller i perspektiv, mål og strategier innad i en organisasjon, og slike uoverensstemmelser vil over tid hindre organisasjonen i å kunne prestere på sitt høyeste nivå (Cameron & Quinn, 2013).

Foretrukket kulturuttrykk

I vår kartlegging av organisasjonskultur på Sørlandet gav respondentene score på foretrukket kultur i tillegg til nåværende kultur. Basert på gjennomsnittet av alle kommunene på Agder har vi laget profil for nåværende og fortrukket kulturuttrykk for Sørlandet.



Profilen viser at kommunene samlet på Agder foretrekker en sterkere grad av adhokratikultur enn nåværende kultur, en økning fra 20 til 27 poeng. Profilen viser også at kommunene på Agder vil at hierarkikulturen nedtones betydelig, fra 29 til 21 poeng. En forskjell på mellom fem og ti poeng indikerer vanligvis behovet for en konkret kulturendringsinnsats i en organisasjon (Cameron & Quinn, 2013). Kommunene foretrekker samtidig en noe sterkere markedskultur enn dagens situasjon og vil opprettholde klan-kulturen.

Veien videre

Vårt materiale indikerer at kommunene vil i en annen retning enn der de står i dag langs flere verdidimensjoner. Hvilke implikasjoner har så dette sett i et utviklings- og ledelsesperspektiv?

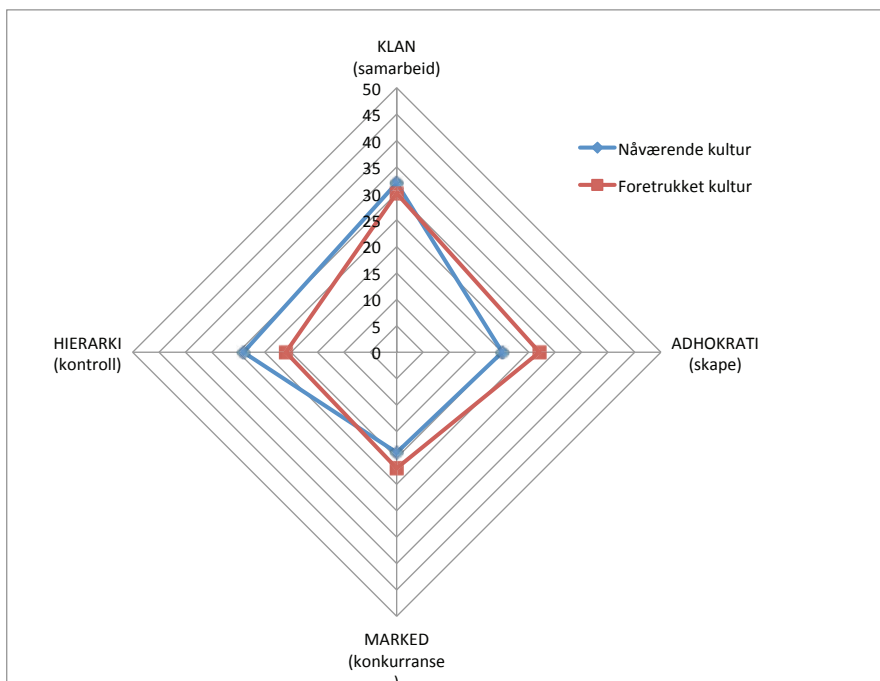
Cameron og Quinn (2013) er ganske klar på at en endring av hierarki- og adhokratikultur krever en betydelig og konkret kulturendringsinnsats. Dersom vi går til Schein så beskriver han i likhet med Cameron og Quinn, flere måter for å innarbeide og forsterke kultur. Lederne spiller en sentral rolle gjennom å vise hva de er opptatt av, evaluerer og kon-

trollerer. Det kreves at lederne har målrettet rolleutforming, undervisning og veiledning for å innarbeide foretrukket kultur. Lederens kriterier for tildeling av belønning og status påvirker kulturen. Det samme gjelder kriterier for rekruttering, forfremmelser, pensjoning og oppsigelser. Dersom det oppstår avgjørende hendelser og kriser i organisasjonen, vil lederens reaksjon ha stor effekt på kulturen (Schein, 1987).

Ut fra et ledelsesperspektiv viser våre funn i likhet med Schein og Cameron & Quinn, at det for en leder er viktig å forstå kulturen for å bestemme hvilke typer klima, verdier og filosofier som er mulige og ønskelige i organisasjonen. Kultur handler ikke bare om den menneskelige siden av organisasjonens virksomhet, men også organisasjonens misjon og målsetting (Schein, 1987). Forståelse av egen organisasjonskultur må videre sees i sammenheng med styrker og svakheter hos den enkelte i ledergruppa. Ledergruppa bør være klar over sin sammensetning med styrker og svakheter. Forskjellige ledere fungerer godt i forskjellige situasjoner, én er god i utviklingsprosesser og en annen leder er god i konsolideringsperioden. En som er god på endring og innovasjon bør brukes i denne fasen mens en som er god på rutiner og prosedyrer, bør gis en sentral rolle i denne type arbeid. Lederen og ledergruppene kan ivareta produksjons-, administrasjons-, integrasjons- eller entreprenørfunksjonen. Alle organisasjoner må ivareta alle fire funksjonene, men det vil være forskjellig hvor godt de fire funksjonene ivaretas (Strand, 2007).

Gitt at kommunene signaliserer et ønske om endring av kulturverdiene, krever muligens dette at ledelsesorienter-

Figur: Nåværende og foretrukket kulturuttrykk på Agder:



	Nåværende kulturuttrykk	Foretrukket kulturuttrykk	Respondenter
Alle kommunene			110
Klan (samarbeid)	32	30	
Adhokrati (skape)	20	27	
Marked (konkurranse)	19	22	
Hierarki (kontroll)	29	21	
Dominerende kultur	Klan	Klan	

«Dette indikerer at kombinasjon av klan- og hierarkikultur med dets interne fokus står sentralt i Sørlandskommunene.»

ingen dreies i retning av å stimulere entreprenørfunksjonen både blant lederne og ansatte:

«Ledelse knyttes i økende grad til det å beherske et skiftende miljø og kunne utnytte nye muligheter. I samfunn der organisasjoner stadig oftere utsettes for konkurranse og annen sammenligning av prestasjoner, er kravet til entreprenørskap og nyskaping ikke til å komme utenom» (Strand, 2007).

Relevansen av funnene våre strekker seg utover å kartlegge organisasjonskultur internt i kommunene. Vi vil derfor gjøre noen refleksjoner ut fra funnene i vår studie og hvordan disse kan påvirke den pågående strukturreform i landet.

Bakgrunnen for å gjøre et sideblikk til kommunestrukturen har sammenheng med at så langt synes debatten og kunnskapsgrunnlaget å være styrt av økonomiske argumenter hvor kulturperspektivet er fraværende. Dette kommer klart til uttrykk i ekspertutvalgets uttalelser i delrapporten om kriterier for god kommunestruktur (2014) hvor hovedargumentet er at større kommuner vil sikre gode velferdstjenester for alle. Lignende resonnementer finner vi hos Sødal i Fædrelandsvennen (Uleberg, 2014), som også ut fra en økonomisk logikk ønsker å tegne det nye kommunekartet på Agder ut fra arbeids- og flyttemønster.

Manglende forståelse for kulturens betydning i forbindelse med strukturendringer kommer tydelig fram i en rådmannskommentar i Kommunal Rapport (Sved, 2014):

«... ser ikke verdien av en slik kulturkartlegging i forbindelse med sammenslåingsdebatten. Og han hadde uansett foretrukket at det nye kommunekartet ble tegnet på sentralt hold.»

Sammenslåing av kommuner kan innebære både høye kostnader og omfattende utviklingsprosjekter. Vi har gjennom vår studie prøvd å gi et bidrag til å forstå de utfordringer som kommunene kan møte i den videre omstillingsprosessen sett ut i fra et kulturperspektiv.

En vellykket kommunesammenslåing handler ikke bare om geografi og økonomi, men også organisasjonskultur. Det vi kan gjøre med våre data er å bringe inn et nytt perspektiv i debatten, nemlig det organisasjonskulturelle. Dette bringer oss inn i en debatt der vi kan snakke om hva som styrer menneskers adferd og handling, nemlig grunnleggende verdier og holdninger. Felles kultur er avgjørende for å få hele organisasjonen til å dra i samme retning.

For å gjøre refleksjoner omkring ny kommunestruktur vil vi med utgangspunkt i våre data, dra veksler på tre mulige scenarier.

1. Videreføring av dagens kommunestruktur
2. Begrenset kommunesammenslåing
3. Radikale endringer i kommunestrukturen

Scenario 1: Videreføring av dagens kommunestruktur

I dette scenarioet ser vi for oss en videreutvikling av dagens regionssamarbeid og interkommunalt

samarbeid. En sterkere nettverkbasert offentlig sektor vil samlet kunne møte fremtidige utfordringer.

Scenario 2: Begrenset kommunesammenslåing

I dette scenariet ser vi for oss en sammenslåing av nabokommuner. Dette kan gjerne være med kommuner man allerede samarbeider med. Sammenslåingen kan skje parallelt med videre utvikling av interkommunalt samarbeid.

Scenario 3: Radikale endringer i kommunestrukturen

I dette scenariet ser vi for oss at det etableres færre, men større kommuner. Etablering av storkommuner kan gjerne skje med utgangspunkt i de eksisterende regionrådene. Vi antar at behovet for interkommunalt samarbeid vil bli mindre da storkommunene på de fleste områdene vil ha tilstrekkelige ressurser til å møte fremtidige utfordringer.

Felles drøfting av scenariene

I vår studie av organisasjonskultur i et forvaltningsperspektiv finner vi store variasjoner i kulturuttrykkene på Sørlandet. Selv om den administrative kulturen hadde vært lik, kan det være betydelige kulturelle forskjeller i kommunenes politiske kultur (Jamil, 2005).

Kulturforståelse har i liten grad blitt fokusert på i kommunesammenslåinger, hverken når det gjelder organisasjonens kultur eller kommunens identitet og kultur. Manglende avklaringer av kommunenes identitet og kultur gjen-speiler seg i rapporten fra

«Vårt materiale indikerer at kommunene vil i en annen retning enn der de står i dag langs flere verdidimensjoner.»

Distriktsenteret (Kompetanse-senter for distriktsutvikling, 2014):

«Det viser seg at identitet og tilhørighet ikke er egne tema i prosessene før vedtak om sammenslåing.»

Vi har gjort følgende refleksjoner omkring ny kommunestruktur på Agder:

I *scenario 1* kan egen organisasjonskultur ivaretas og utvikles, samtidig med at en har nok robusthet til å møte kommende utfordringer gjennom interkommunalt samarbeid. Selv om dagens kommunestruktur videreføres, så er det viktig å ha fokus på egen organisasjonskultur. Både for å ivareta endrede krav fra omgivelsene, men også å sikre at organisasjonskulturen utvikles i ønsket retning.

For å videreutvikle et godt interkommunalt samarbeid må det bygges tillit, noe som krever kunnskap om hverandres organisasjonskultur samt evne til å tilpasse seg andre. Det er allerede høstet betydelig kunnskap om og erfaring med interkommunalt samarbeid i regionen. Styrken med nettverkbasert samarbeid er at små enheter kan samarbeide om løsning av kompliserte, kompetansekrevene tjenester og oppgaver. Undersøkelser viser at det er de minste kommunene som tar ut de største effektivitets- og kvalitetsfordelene av interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2014). Det er også verd å trekke frem at en av de største fordelene med nettverksorganisering er fleksibiliteten (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

I *scenario 2* vil det være viktig å få kunnskap om organisasjonskulturen til nabokommunene. Sett på bakgrunn av de store forskjellene vi finner i kulturuttrykkene er det lett å finne eksempler hvor det ut fra et kulturperspektiv vil være store utfordringer med å få til en vellykket sammenslåing. For å få nye organisasjoner til å fungere optimalt, er det nødvendig å arbeide for å skape en kultur med felles verdier og holdninger. En sammenslåing av kommuner med relativt like kulturuttrykk kan være enklere ut fra et kulturperspektiv.

En mulig tilnærming til sammenslåing kan således være å velge den som har mest lik kultur og søke mot et samarbeid hvor kulturforskjeller ikke blir for store til at sammenslåingen lykkes. Eller en kan velge motsatt strategi, søke mot kommuner med en annen kultur for å få nye impulser, en tilnærming som trolig vil kreve mer ressurser til kulturutvikling.

I *scenario 3* vil det sett fra et kulturperspektiv være store utfordringer med etablering av nye storkommuner. Ser vi på Agder og tar utgangspunkt i dagens regionsrådsinndeling vil vi få 5 store kommuner på Agder. I Østre-Agder regionråd er forskjellene i kulturuttrykkene mellom kommunene til dels betydelige. Vi ser for eksempel at Arendal kommune trolig har den mest innovative kulturen på Agder, mens Gjerstad kommune er helt i motsatt ende av skalaen med et særlig fokus på interne forhold. Det er kommuner i dagens regionsamarbeid som har relativt like kulturuttrykk, som for eksem-

pel Kristiansand og Vennesla i Knutepunkt Sørlandet.

Avslutning

For å etablere nye organisasjoner kreves det betydelig arbeid med organisasjonskulturen før organisasjonen vil fungere optimalt. Det samme gjelder for å bygge effektive organisasjoner med felles kultur når utgangspunktet er til dels veldig forskjellig (Cameron & Quinn, 2013).

Uavhengig av hvilket scenario som blir en realitet, så vil det sett ut fra et kulturperspektiv være avgjørende at det fokuseres på kjerneverdier i de nye organisasjonene, da felles forståelse, verdier og antakelser er avgjørende for en vellykket omstilling. ☺

Lenke til masteroppgave med fulle referanser:

<http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/276944>

Anne Helene Grunni-Hellestrand:

Master i ledelse og registrert revisor. Har bakgrunn fra offentlig revisjon og jobber daglig med regnskapsrevisjon og selskapskontroll i Agder Kommune-revisjon IKS.

Wiggo Nordskag:

Master i ledelse, bachelor i kvalitetsledelse. Har bakgrunn fra Forsvaret og jobber daglig som lønningssjef i Kristiansand kommune.