

**Myndiggjorte medarbeidere i pleie og  
omsorg - hvorfor og hvordan?  
Rapportering fra et utviklings- og  
dokumentasjonsprosjekt**

av

**Merethe J. Sollund  
Sissel C. Trygstad  
Birgitte L. Johansen**

**NF-rapport nr. 11/2004**

**ISBN-nr.: 82-7321-510-5**

**ISSN-nr.: 0805-4460**

8049 BODØ

Tlf.: 75 51 76 00/Telefaks: 75 51 72 34

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via [nf@nforsk.no](mailto:nf@nforsk.no)

<b>Tittel</b> Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan? Rapportering fra et utviklings- og dokumentasjonsprosjekt	<b>Offentlig tilgjengelig: Ja</b>	<b>NF-rapport nr.: 11/2004</b>
	<b>ISBN nr.</b> 82-7321-510-5	<b>ISSN</b> 0805-4460
	<b>Ant. sider og bilag:</b> 186	<b>Dato:</b> 28.07.04
<b>Forfattere</b> Merethe J. Sollund, Sissel C. Trygstad og Birgitte L. Johansen	<b>Prosjektansvarlig (sign):</b> Merethe J. Sollund	
	<b>Forskningsleder:</b> Nils Finstad	
<b>Prosjekt</b> Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren. Utviklings- og dokumentasjonsprosjekt	<b>Oppdragsgiver</b> Kommunenes Sentralforbund	
	<b>Oppdragsgivers referanse</b>	
<b>Sammendrag</b> Rapporten sammenfatter de viktigste funn fra KS utviklingsprosjekt om myndiggjorte medarbeidere, hvor 12 kommuner har deltatt. Målet har vært å finne gode strategier for å utvikle myndiggjorte medarbeidere. Tilnærming til myndiggjøring sorteres i tre kategorier; konsept, instrumentell og relasjonell orientering. Tiltak rettet mot de relasjonelle aspekter ved arbeidstakeren som har størst effekt. Forankring i organisasjonen, medvirkning, arbeidsmiljø, kommunikasjon, kompetanseutvikling, ledelse, er faktorer som har avgjørende betydning for å lykkes.	<b>Emneord</b> Myndiggjøring, Myndiggjorte medarbeidere, medvirkning, forankring, arbeidsmiljø, ledelse, kommunikasjon, kompetanseutvikling, ansvar, konseptorientert-, instrumentell- og relasjonell tilnærming til myndiggjøring.	
	<b>Keywords</b> Empowerment, empowered co-workers, influence, Workplace environment, leadership, communication, learning, responsibility, conceptual-, instrumental- and relational approach to empowerment	
<b>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</b> Trygstad og Sollund: <i>Myndiggjøring: Et spørsmål om økt oppgavefordeling eller økt innflytelse?</i> NF-arbeidsnotat nr 1005/2003.	<b>Salgspris</b> <b>NOK 200,-</b>	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

## FORORD

Denne rapporten er resultatet av et nesten toårig forskningsprosjekt, der vi har fulgt 12 kommuner – fire av dem tett – i deres bestrebelser for å myndiggjøre sine medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene ble invitert av KS til å delta i et utviklingsprosjekt med dette tema. Gjennom en ettårsperiode, fra september 2002 til september 2003 ble det gjennomført tre nettverkssamlinger for kommunene. Nordlandsforskning fikk oppdraget fra KS om å følge prosessen og gjennom forskning finne ut hva som har effekt i et slikt myndiggjøringsarbeid. En viktig del av dette har vært å dokumentere hva som har skjedd i deltakerkommunene i løpet av prosjektperioden.

Vi har gjennomført intervju med ansatte på alle nivå i fire kommuner, ved prosjektets start og ett år senere. Vi er svært takknemlige for at ledere, tillitsvalgte og ansatte var villige til å delta som informanter og brukte tid med oss i en hektisk hverdag – en stor takk til alle dem. Vi har også fått betydelig praktisk hjelp i de ulike kommuner til å gjennomføre intervjuene. Vi retter en stor takk til våre kontaktpersoner i kommunene som bidro til at datainnsamlingen gikk så greit. Det gjelder både praktisk hjelp til intervju, liste over ansatte til spørreskjemaundersøkelsen, og fremskaffelse av ulike dokumenter vi har bedt om.

Vi vil rette en stor takk til våre oppdragsgivere – KS, for å ha gitt oss anledning til å arbeide med – og fordype oss i – myndiggjøring som tema, og for et godt samarbeid. Vi er også svært takknemlige for den tålmodighet KS har vist i innspurten av prosjektet. En spesiell takk rettes til Ann-Kristin Copson som har fulgt prosjektet hele veien, og som har kommet med særdeles verdifulle kommentarer til flere utgaver av rapporten. Vi takker også prosjektets referansegruppe; Rådmannsutvalget i Sør Trøndelag, for nyttige innspill.

Vi er tre forskere som har vært tilknyttet prosjektet i dets ulike faser: Birgitte Johansen, Merethe Sollund og Sissel Trygstad. Sistnevnte var prosjektleder til januar 2004, da hun gikk ut i permisjon, Sollund overtok da prosjektansvaret. Vi retter en stor takk til kollegaer på Nordlandsforskning som har kommentert ulike utkast til denne rapporten, spesiell takk til Nils Finstad og Agnete Wiborg. Vi presiserer likevel at det er forfatterne som står ansvarlige for rapportens innhold.

## INNHOOLD

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>12</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>14</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	14
1.1.1 Kort om fremgangsmåte.....	15
1.2 RAPPORTENS OPPBYGNING.....	16
<b>2. TEORETISK BAKTEPPE FOR MYNDIGGJØRING</b> .....	<b>19</b>
2.1 KOMMUNEN SOM TJENESTELEVERANDØR.....	19
2.2 OM PLEIE- OG OMSORG: SEKTOR OG OPPGAVER.....	19
2.3 TEORI OM PLEIE OG OMSORG.....	20
2.3.1 Krenkelse.....	21
2.3.2 I kryssilden?.....	22
2.4 MYNDIGGJØRING – GAMMELT INNHOOLD PÅ NYE FLASKER?.....	25
2.5 FRA VERKTØY TIL INSTITUSJON?.....	26
2.6 MELLOM TO MEDVIRKNINGSTRADISJONER.....	27
2.7 MYNDIGGJØRING SOM ORGANISASJONSENDRING.....	31
2.7.1 Å skape en felles virkelighet.....	32
<b>3. UTVALG, METODE OG PROSESS</b> .....	<b>34</b>
3.1 UTVALGET.....	34
3.1.1 Bakgrunn for utvalget.....	34
3.1.2 Utvalg av informanter.....	35
3.1.3 Driv kommune.....	36
3.1.4 Dalen kommune.....	37
3.1.5 Dora kommune.....	39
3.1.6 Dypvik kommune.....	40
3.1.7 Nettverkskommunene.....	41
3.2 UTVIKLING SOM MÅL OG PROSESS.....	42
3.3 DOKUMENTASJON - METODISKE BETRAKTNINGER.....	43
3.3.1 Intervju gir dybdekunnskap om tema.....	43
3.3.2 Dagbokmetoden.....	46
3.3.3 Survey.....	46
3.3.4 Dokumenter.....	47
<b>4. FUNN FRA FØRSTE FASE– UTFORDRINGER VIDERE</b> .....	<b>48</b>
4.1 MYNDIGGJØRING I PLEIE- OG OMSORG.....	48

4.1.1	Kommunenes mål for myndiggjøring.....	50
4.2	FIRE MOMENT FOR Å LYKKES MED MYNDIGGJØRING.....	50
4.2.1	Arbeidsmiljø .....	51
4.2.2	Kommunikasjon.....	51
4.2.3	Ledelse .....	52
4.2.4	Teori vs praksis.....	53
4.3	NETTVERKSSAMLINGENES NYTTEFUNKSJON.....	54
4.4	MYNDIGGJØRING – ET NYTT BEGREP I PRAKSIS.....	55
<b>5.</b>	<b>MYNDIGGJØRINGENS INNHOLD I KOMMUNENE.....</b>	<b>58</b>
5.1	MYNDIGGJØRING SOM LØSNING – KONSEPT ELLER MOTE? .....	60
5.1.1	"Det viktigste er hva vi får i gang av tanker og prosesser" .....	60
5.1.2	"Den enkelte medarbeider skal eie jobben sin" .....	62
5.1.3	"Hvem gjør deg god? Hvem er du god sammen med?".....	65
5.1.4	Samlet vurdering av konseptorienterte kommuner.....	66
5.2	INSTRUMENTELT DREVET MYNDIGGJØRING.....	68
5.2.1	"Målet er å unngå oppsigelser, men jeg tror ikke det er mulig".....	69
5.2.2	"Det er en stor jobb å få pløyd det nedover".....	70
5.2.3	"Det legges opp til coaching der ingen har myndighet".....	72
5.2.4	Likheter og ulikheter mellom de instrumentelt drevne .....	75
5.3	RELASJONELT ORIENTERT MYNDIGGJØRINGSPROSESS.....	76
5.3.1	"Arenaer for samordning, refleksjon, verdier og ledelse".....	77
5.3.2	"Man skal kunne være god på forskjellige ting og likevel være god".....	79
5.3.3	"Erfaring tilsier at de ansatte må være med".....	82
5.3.4	"I tangeringspunktet mellom vedtak og autonomi".....	84
5.3.5	"Alle ansatte skal prege hverdagen slik at den blir lystbetont".....	85
5.3.6	Oppsummering relasjonell orientering - likheter og ulikheter.....	87
5.4	TRE VEIER MOT MÅLET?.....	88
<b>6.</b>	<b>KOMMUNENES TILTAKSPRAKSIS .....</b>	<b>91</b>
6.1	TILTAK RETTET MOT ORGANISASJONSMEDELMENE.....	91
6.1.1	Integrerte arbeidsoppgaver.....	92
6.1.2	Primærkontaktsystem.....	94
6.1.3	Totalansvar for oppgaver.....	95
6.2	DEN ANSATTE SOM FAGPERSON OG INDIVID.....	96
6.2.1	Fra vaffelmøter til refleksjonsgrupper .....	97
6.2.2	Fra informasjon til utvikling .....	100
6.2.3	Etikk, kjøreregler og grensesetting .....	101
6.2.4	Internundervisning og annen kompetanseutvikling.....	102
6.2.5	Innflytelse over arbeidstiden.....	104
6.2.6	Kontroll over turnus.....	107
6.3	TILTAK MED HELHETLIG TILNÆRMING.....	108
6.3.1	Arbeidslagsmodellen.....	109
6.4	DE VIKTIGSTE MOMENT VED TILTAKSPRAKSIS.....	111
<b>7.</b>	<b>MYNDIGGJØRING OG DENS KRITISKE FAKTORER .....</b>	<b>113</b>

7.1	HVA ER EN MYNDIGGJORT MEDARBEIDER?.....	113
7.1.1	<i>Hva forstår den ansatte selv med myndiggjøring?.....</i>	<i>116</i>
7.2	FORANKRING I ORGANISASJONEN.....	118
7.2.1	<i>De "umerkelige" prosesser.....</i>	<i>119</i>
7.3	ARBEIDSMILJØ OG SYKEFRAVÆR.....	121
7.3.1	<i>Det relasjonelle arbeidsmiljøet.....</i>	<i>121</i>
7.3.2	<i>Emosjonell og fysisk arbeidsbelastning.....</i>	<i>124</i>
7.3.3	<i>Sykefravær.....</i>	<i>126</i>
7.3.4	<i>Beveggrunner for å slutte i stillingen.....</i>	<i>134</i>
7.4	KOMMUNIKASJON.....	136
7.5	LEDELSE.....	140
7.5.1	<i>Ledelse og kommunal organisering.....</i>	<i>141</i>
7.5.2	<i>Mellomledernes støtteapparat.....</i>	<i>142</i>
7.6	MEDVIRKNING.....	143
7.7	KOMPETANSEUTVIKLING.....	147
7.8	SAMSVAR MELLOM TEORI OG PRAKSIS.....	148
7.9	FORANKRING AV MYNDIGGJØRING.....	150
<b>8.</b>	<b>HVA LYKKES OG HVORFOR? .....</b>	<b>154</b>
8.1	EN MYNDIGGJØRENDE ORGANISASJONSKULTUR.....	155
8.1.1	<i>Organisasjonsmedlemmet.....</i>	<i>155</i>
8.1.2	<i>Medarbeideren som individ.....</i>	<i>155</i>
8.1.3	<i>Omsorgspersonen og dens faglige integritet.....</i>	<i>156</i>
8.2	TRE TILNÆRMINGSMÅTER.....	156
8.2.1	<i>Relasjonelt orienterte kommuner kommer lengst.....</i>	<i>157</i>
8.3	DE SMÅ SKRITT – FORANKRING.....	158
8.4	KONTINUERLIG OPPMERKSOMHET.....	159
8.5	REELL MEDVIRKNING – INDIVIDUELT OG KOLLEKTIVT.....	160
8.6	TILRETTELEGGENDE LEDELSE.....	161
8.7	TILLIT, TRYGGHET OG TRIVSEL.....	161
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>164</b>
	<b>VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA.....</b>	<b>169</b>
	<b>VEDLEGG 2: SENTRALE SPØRSMÅL I EN MYNDIGGJØRINGSPROSESS .....</b>	<b>181</b>
	<b>VEDLEGG 3: FAKTORANALYSE.....</b>	<b>185</b>

## SAMMENDRAG

Tema for rapporten er betingelser for myndiggjøring i pleie- og omsorgssektoren. Nordlands forskning har på oppdrag fra KS fulgt 12 kommuner i deres arbeid for å fremme myndiggjorte medarbeidere i denne sektoren. Kommunene har deltatt i et utviklingsnettverk i regi av KS, med varighet fra august 2002 til januar 2004, og har i perioden hatt et særskilt fokus på dette tema..

Rapporten baserer seg både på kvalitative og kvantitative data. I fire kommuner (dybdekommunene) har vi foretatt kvalitative intervjuer av ansatte på alle nivå innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Intervjuene ble gjennomført på to ulike tidspunkter, ved prosjektets start og ved dets avslutning. Hensikten var å registrere utviklingsforløpet gjennom prosjektperioden. I de øvrige kommunene (nettverkskommunene) har vi kun foretatt telefonintervjuer med representanter for ledelsen, også disse ble gjennomført ved prosjektets start og slutt. Samtlige kommuner har vært invitert til deltakelse på tre nettverksamlinger, der også Nordlandsforskning har deltatt i form av underveisrapportering, faglige innspill og innspill til prosessene i form av gruppeoppgaver. De kvantitative data er samlet inn gjennom en spørreundersøkelse distribuert til ansatte i samtlige 12 kommuner høsten 2003.

Nordlandsforskning har arbeidet etter tre overordnede problemstillinger:

- Hva legger ulike kommunale aktører i begrepet myndiggjøring? Hvordan fylles begrepet med innhold?
- Hvordan omsettes og brukes begrepet i praksis?
- Hvilken effekt har myndiggjøring innefor den kommunale pleie- og omsorgstjenesten: Hvilke tiltak er det som lykkes, og hvorfor lykkes de?

Myndiggjøring dreier seg om ansattes aktive medvirkning i utformingen av arbeidshverdagen og har en lang tradisjon innenfor arbeidslivsforskningen. I den senere tid er det i økende tid tatt i bruk som ledelsesverktøy. Her handler det om å frigjøre energi hos arbeidstakerne, at de kan ta i bruk sitt potensial. Myndiggjøring koples gjerne til et inkluderende arbeidsliv. Tanken er at en myndiggjort medarbeider er en som har fått, og grepet retten til å beslutte innenfor områder hun eller han er kompetente. Det dreier seg om innflytelse og kontroll over egen arbeidssituasjon. En slik forståelse av myndiggjøring krever en bottom – up tilnærming til endring, slik at prosessene preges av delaktighet og involvering av ansatte på alle nivåer i organisasjonen. Myndiggjøring handler både om økt ansvar, økt innflytelse og økt kunnskap. Mellom ansvar og myndighet ligger myndiggjøringens flytzone, der den positive utviklingen har størst sjanse til å finne sted.

### **Kommunenes veier inn i myndiggjøringsprosjektet**

Myndiggjøring er et begrep som man kan tilnærme seg på ulike vis. Hvordan det gir seg uttrykk i praksis vil være avhengig av hvilke tiltak som iverksettes i tilknytning til myndiggjøring, og hvilket eierforhold aktørene får til det. De kommunene som har vært tilknyttet nettverket har hatt ulike veier inn i myndiggjøringsprosjektet, de har satset på ulike tiltak og involvert de ansatte i ulik grad og på ulike måter.

Valg av tiltak og grad av involvering påvirker myndiggjøringens innhold, og hvordan dette innholdet er definert. Det er også en variasjon med hensyn til ulike tiltak og forventninger om resultater. Det bør også legges til at enkelte kommuner før prosjektstart hadde arbeidet med tiltak som kan defineres som myndiggjørende, uten at begrepet myndiggjøring var tatt i bruk. Her fant vi eksempelvis utprøving av ønsketurnus, ulike samtale- og møteteknikker og økt innflytelse over oppgaveløsning. Andre kommuner startet fra et nullpunkt. Deltakerkommunene hadde med andre ord ulikt utgangspunkt, noe som også farget forventningene til ønskede resultater i prosjektperioden.

En fellesnevner for samtlige 12 kommuner, med et mulig unntak av tre, var imidlertid at både deltakelse i prosjektet og tilnærmingen til myndiggjøring var bestemt og definert av ledelsen innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Dette kan være *en* grunn til at vi i de fire dybdekommunene fant en større eller mindre grad av usikkerhet, og dels også skepsis, til hva som var hensikten og målet med deltakelse i prosjektet. Et viktig skille mellom kommunene går mellom de som aktivt har involvert ansatte i den faktiske utformingen av innholdet, og de som i mindre grad har involvert arbeidstakere på ulike nivåer. Graden av usikkerhet og skepsis var påtakelig større i de kommuner der ansatte i liten grad hadde vært involvert, sett i forhold til de kommuner der ansatte var engasjert i tiltak som kan knyttes til en myndiggjøringsprosess.

### **Tre tilnæringskategorier**

På bakgrunn av kommunenes tilnærming til myndiggjøring, både med tanke på innhold og fokus fant vi at kommunene kan klassifiseres i tre ulike kategorier:

- Mote/konsept drevet
- Instrumentelt drevet
- Relasjonelt orientert

Blant de kommunene der myndiggjøring får preg av møte eller konsept, finner vi at myndiggjøring tas i bruk enten fordi ”alle andre gjør det”, eller fordi det betraktes



som en moderne løsning for å forbedre organisasjonen. Et konsept representerer her en pakke som betraktes som en passende løsning i enhver organisatorisk kontekst. Organisasjonens reelle utfordringer, og/eller ansattes behov i arbeidssituasjon, er i liten grad problematisert. Dette betyr at arbeidstakerne i disse kommunene i liten grad har vært involvert i å identifisere problemområder og mulige løsninger. Tilnærmingen har vært preget av et top – down perspektiv. Konseptets innhold er avhengig av å bli forankret i organisasjonen gjennom oversetting og fortolkning tilpasset lokale forhold gjennom konkrete tiltak.

De tre kommunene vi har plassert innenfor denne kategorien, har det til felles at de alle har en helhetlig tilnærming til myndiggjøring som utgangspunkt for deltakelse i prosjektet. Utfordringen for alle har vært å omsette målsettingen i totalkonseptet til mer konkrete tiltak som kan iverksettes i de ulike enhetene. Men konseptet som er knyttet til myndiggjøring i hver av kommunene har ulikt utgangspunkt. I en kommune er det konseptet *myndiggjøring* som er grepet. Utfordringen her har vært å gi konseptet et lokalt innhold, noe som har vist seg mer problematisk enn det den kommunale ledelsen antok på forhånd. I en annen kommune har myndiggjøring vært knyttet til konseptet *medarbeiderskap* som er kjøpt inn og blir forsøkt innført i organisasjonen gjennom at de fleste ansatte gjennomgår et kurs. Her er utfordringen å forankre kurset/konseptet i arbeidshverdagen, og å få til en oppfølging fra ledelsen. I den tredje kommunen har man et eget konsept knyttet til *arbeidslagsmodellen* som kommunen med hell har tatt i bruk i en institusjon, og som man så ønsker å innføre som prinsipp i hele sektoren. Her er utfordringen å finne lokale tilpassninger på de ulike enheter til modellen, samt å inkludere de ansatte i arbeidet. Et siste fellestrekk ved de konseptdrevne kommuner er at myndiggjøring må gis et instrumentelt eller et relasjonelt innhold.

Det instrumentelt drevne perspektivet finner vi i de kommuner der myndiggjøring betraktes og benyttes som et strategisk ledelsesverktøy for å forbedre produktene eller tjenestene. Her kobles myndiggjøring til endringer og effektivisering, og fokus rettes i stor grad mot organisasjonens behov. Disse organisasjonene er også preget av kutt i ledernivåer, noe som har medført større lederspenn, og ledelsen oppleves ofte som utilgjengelig. I likhet med de mote- eller konseptdrevne kommunene finner vi her i utgangspunktet liten oppmerksomhet mot ansattes behov og de utfordringer som arbeidstakere opplever i det daglige. Ansvar vektlegges, mens det er langt mindre oppmerksomhet rettet mot økt innflytelse for de ansatte. Sett fra et arbeidstakerståsted kobles myndiggjøring i stor grad til økt arbeidsmengde. For ledelsen betraktes myndiggjøring som noe som må ”pløyes ned i organisasjonen”.

Det relasjonelt orienterte perspektivet finner vi i kommuner der myndiggjøring sees i sammenheng med arbeidstakernes reelle hverdag innenfor arbeidsorganisasjonen. Tiltakene som er iverksatt har tatt utgangspunkt i de ansattes ståsted, og involvert arbeidstakerne i en aktiv problemløsningsprosess. Her har ledelsen vært tydelig, tilgjengelig og delaktig. Tiltakene er også preget av ”de små skrittets tilnærming”. Viktige stikkord er kommunikasjon, mestring og læring. En i utgangspunktet top – down tilnærming har blitt snudd i retning av en bottom – up tilnærming. Dette synes å ha resultert i at arbeidstakerne har en større grad av eierskap til de endringene som er igangsatt. Det er også disse kommunene som kan vise til de beste resultatene i myndiggjøringsprosessen.

### ***Kjennetegn ved den myndiggjorte medarbeider***

Gjennom en samlet vurdering av vårt datamateriale finner vi to typer arbeidstakere: den myndiggjorte og den umyndiggjorte. De er blant annet kjennetegnet av:

<b>Den myndiggjorte</b>	<b>Den umyndiggjorte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Får nok info til å gjøre en god jobb</li><li>• Opplever kommunikasjonen mellom nærmeste leder og ansatte som god</li><li>• Vet hvilke krav som stilles til en i jobben</li><li>• Opplever at brukernes ønsker blir kommunisert og gjort noe med</li><li>• Har klar formening om hva en ”god nok” tjeneste er</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vanskelig å komme med kritikk om forhold på arbeidsplassen</li><li>• Opplever manglende fora til å diskutere ”sine” saker</li><li>• Opplever at det blir stille når lederen er til stede</li><li>• Mener folk blir baksnakket dersom de sier sin mening</li><li>• Unngår å ta opp saker i frykt for represalier</li></ul>

Den umyndiggjorte agerer i et arbeidsmiljø preget av manglende kommunikasjon, lav toleranse og en ledelse som ikke tar tak i negative forhold på arbeidsplassen. Den myndiggjorte derimot, agerer i et åpent arbeidsmiljø hvor de vet hva som kreves av dem.

I besvarelsen av gruppeoppgavene midtveis i prosjektet, la kommunene selv vekt på at myndiggjorte arbeidstakere blant annet er kjennetegnet ved selvstendighet i arbeidet, og at den enkelte skal ha tillit og kompetanse til å ta avgjørelser der og da. Videre mener kommunene myndiggjøring innebærer en bevisstgjøring hos arbeidstakeren i forhold til de arbeidsoppgaver hun utfører. Det er også ønskelig at myndiggjøring skal føre til en mer hensiktsmessig og bedre oppgavefordeling. Et viktig mål for mange, er også mer fornøyde arbeidstakere.

Av en rekke utsagn knyttet til myndiggjøring scorer ”At ansatte blir tatt med i diskusjon om utviklingen i avdelingen”, høyest blant de ansatte selv, tett fulgt av ”At ledelsen lytter til/forsøker å gjøre noe med situasjonen for ansatte” og ”Få tildelt ansvar for nye arbeidsoppgaver”.

### **Tiltak knyttet til de ansattes tre roller**

Kommunene har satt i verk en rekke ulike tiltak knyttet til myndiggjøringsprosessen. Disse har vi sortert i tråd med ansattes ulike roller:

- Rollen som organisasjonsmedlem
- Rollen som fagperson/omsorgsarbeider
- Den ansatte som individ

Rollen som *organisasjonsmedlem* knyttes i størst grad til en instrumentelt orientert tilnærming. Her vektlegges ansvar og delegering av oppgaver. Vi har plassert tre konkrete tiltak i denne kategorien. Først har vi integrerte arbeidsoppgaver, der alle i prinsippet skal gjøre alt av oppgaver ett sted. Dette innebærer blant annet at sykepleiere også gjør hjemmehjelpsarbeid ved behov. Fordelen er at alle ansatte får utvikle seg på ulike felt, eller der de har spesielle interesser. I hjemmetjenesten unngår man at det er mange personer som kommer innom samme hus. Et annet tiltak er primærkontaktsystemet, der ansatte har ansvar for alt angående en bruker. Dette er et system som har vært i funksjon lenge. Her knyttes ansvaret til en bruker ikke til spesifikke oppgaver, oppgavene vil være avhengig av brukers behov. Primærkontakten skal sørge for at disse behovene ivaretas best mulig. Det tredje tiltaket vi plasserer i denne kategorien er totalansvar for oppgaver, som går ut på at den enkelte får ansvar for gjennomføring av en oppgave fra begynnelse til slutt.

Rollen som *fag/omsorgsperson* henspiller på den faglige siden av jobben. Her fokuseres det på muligheten for, og ønsket om, å gjøre en god jobb og utvikle den faglige kompetansen. Ulike former for kompetanseutvikling hører hjemme her. Muligheten for å delta på eksterne kurs varierer mellom kommunene, og interessen for det likeså. Vi ser nytten i å ha ulike kompetansehevende tilbud. Det at arbeidstakere deltar på ulike etter/videreutdanningskurs kan sikre at ny kunnskap bringes inn i enheten, samt at fokus rettes mot faglig utvikling. Et annet viktig tiltak i så måte er en jevnlig internundervisning, som er åpen for alle. Her tas det gjerne opp et tema hver gang og det blir en diskusjon etter innledning. Et beslektet fenomen er refleksjonsgrupper, men her er det ikke en faglig innledning. Ansatte bestemmer hvilket tema de vil ta opp, og har en samtale/diskusjon rundt dette. Andre arenaer er utvidede rapporter, der det blir tid til en lengre samtale om aktuelle spørsmål knyttet til det tilbudet man gir. Felles for alle tiltakene nevnt her

er at de bidrar til faglig utvikling og faglig fokus. Dette bidrar til en mer interessant og utviklende arbeidssituasjon for de ansatte og til bedre kvalitet på tjenesten.

Den ansatte er også et *individ* som skal ivaretas. Her er for eksempel innflytelse over arbeidstiden i form av ønsketurnus vist seg å være et vellykket tiltak. Et annet tiltak er læring i grensesetting, slik at man kan si at jobben er gjort godt nok. Arbeidsmiljøet er også av sentral betydning for hvordan de ansatte har det i hverdagen. Skal man få til utvikling må først et arbeidsmiljø preget av trygghet, tillit og trivsel være på plass. Det å få til et inkluderende fellesskap er første skritt på veien mot en arbeidsorganisasjon preget av myndiggjorte medarbeidere.

De tiltak som har effekt er de som orienterer seg mot de relasjonelle forhold på arbeidsplassen, og som forankers i organisasjonen: de tar utgangspunkt i organisasjonens "tilstand". Tiltakene oppleves også som menings- og betydningsfulle for de involverte. Her finner vi at lederen spiller en sentral rolle. Konstruktive endringsprosesser fordrer en tydelig leder som hjelper til å holde fokus. De organisasjoner som med hell har fokusert på de relasjonelle aspekter ved arbeidstakerrollen, har også fått positive effekter i form av økt effektivitet, større vilje blant de ansatte til å ta ansvar og bedre kvalitet på tjenestene. De relasjonelt orienterte kommunene har også lavere sykefravær enn de to øvrige kategoriene kommuner.

### ***Endring – en tidkrevende prosess***

Denne studien viser at endring oppstår gjennom "de små steg". I flere tilfeller har det i første omgang dreid seg om å endre et arbeidsmiljø preget av mistillit, baksnakking og tilbaketrekking. Et slikt arbeidsmiljø legger store begrensninger på blant annet kunnskapsoverføring og læring. Dermed har en viktig oppgave vært å skape et arbeidsmiljø preget av åpenhet, toleranse, tillit og trygghet. Vi finner at etablering av rom for samtale og refleksjon har effekt. Slike arenaer må skapes, og de er av relasjonell karakter.

Forankring er en tidkrevende prosess. Det dreier seg blant annet om å etablere en felles virkelighetsforståelse, og en omforent oppfatning om retningen, hensikten og målet. Dette krever bred medvirkning og innflytelse. I tillegg er man avhengig av kontinuitet, både i ledelsen og blant øvrige arbeidstakere. Flere empirisk belagte studier viser også en klar sammenheng mellom stillingsstruktur og endringskapasitet. Dette er en særskilt utfordring innenfor pleie- og omsorgssektoren, som i stor grad er preget av deltidsstillinger. Når vi i dette prosjektet likevel ser tegn på at organisasjoner lykkes, har dette sammenheng med at følgende tema har stått i fokus på de aktuelle enheter: arbeidsmiljø, kommunikasjon, kompetanseutvikling, ledelse og reell medvirkning både individuelt og gjennom kollektive medvirknings-

ordninger. Ansatte må oppleve å bli tatt på alvor, at de blir hørt og at det er samsvar mellom forventninger som stilles til utøvelsen av tjenesten og de ressurser som stilles til rådighet.

Dette prosjektet har vist at myndiggjøring må både gis og tas. Det handler om aktive arbeidstakere som tar ansvar og initiativ i jobben. Myndiggjøring kan knyttes til arbeidet med å få mer engasjerte og fornøyde medarbeidere, som ser sine muligheter, og får lov og anledning til å utnytte dem. Våre funn antyder en sammenheng mellom myndiggjøring i en slik forståelse, og evnen samt ønsket om å frigjøre energi og initiativ i organisasjonen. Det er rimelig å også relatere dette til muligheten for økt effektivitet og økt tjenestekvalitet.

Endringsarbeid foregår stort sett på siden av den daglige virksomheten som en tilleggsaktivitet. Samtidig er det et arbeid som tar tid. Det er derfor nødvendig at det holdes en kontinuerlig oppmerksomhet mot prosessen og de målene man har satt seg, slik at man ikke faller tilbake i gamle vaner. For å holde på oppmerksomheten, er man imidlertid avhengig av tilstedeværende ildsjeler i organisasjonen. Dette er personer som har tro på prosjektet, og som har autoritet til å drive det fram. En viktig oppgave for ildsjelene er å invitere og motivere arbeidstakerne til delaktighet i prosessen. Delaktighet medfører også gjerne at ansatte får et eierskap til de endringene som søkes gjennomført, og kan bidra til å utvikle en felles forståelse for hvorfor endring er viktig.

Myndiggjøring handler om at den gis i form av delegert ansvar, utfordringer og oppgaver - de ansatte må vises tillit. Myndighet fordrer økt ansvar for den ansatte, et ansvar som må tas. Det krever ressurser og arenaer for å utvikle både motivasjon og kompetanse. Det handler ikke bare om å forvente av arbeidstakerne, det handler også om å slippe arbeidstakerne til, vise dem tillit. Som en individuelt orientert medvirkningsform kan imidlertid ikke myndiggjøring erstatte den kollektive medvirkningskanalen, men må snarere betraktes som en utvidelse av det vi kan omtale som det kommunale bedriftsdemokratiet. Vi ser også at der arbeidstakerorganisasjonene har vært en aktiv part, har også tiltakene hatt større suksess.

Tre stikkord kan oppsummere de viktigste punktene knyttet til myndiggjøring: *tillit, trygghet* og *trivsel*. Skal man få til endringsprosesser i organisasjoner må det herske tillit på – og mellom – alle nivåer. Neste trinn er trygghet, har man tillit har man forutsigbarhet som er en forutsetning for trygghet. Er begge disse faktorene etablert, vil gjerne også trivsel følge etter. Trivsel kan imidlertid også fungere som en kilde til å bygge de andre to, noe som gjør arbeidsmiljøet til en sentral faktor. I dette arbeidet viser det seg at nærmeste leder har en nøkkelrolle.

## SUMMARY

This report sums up the results from a development project focusing on empowerment of employees in the health care sector in Norwegian municipalities. 12 municipalities took part in the experimental project. The municipalities formed a network and were invited to three gatherings where different subjects were put on the agenda. There were also opportunities to learn from each other, based on the sharing of experiences from the various actions that have been carried out in the municipalities throughout the project. Some of these actions have been quite successful and have inspired other municipalities to try them out themselves.

The Nordland Research Institute has followed the process in the network. We have interviewed employees at different levels in four municipalities and key persons from the leadership in the others. Interviews were carried out at the beginning of the project and towards the end. The aim was to analyse the development taking place. A survey was also carried out amongst a sample of employees from all 12 municipalities.

Our three main research questions were:

- What do the different actors in the municipalities understand by the concept *empowerment*? How is the concept given meaning?
- How is empowerment put into practise?
- What effects does empowerment have in the local health care sector: which actions bring success and why?

Empowerment has become a popular notion in leadership theory. The concept implies that employees will lead themselves if they are given the opportunity and see that it is in their interest to do so. From this perspective empowerment can not be offered to the employees, they have to take it. This involves a bottom-up process. But in almost all municipalities it is the management that has taken the initiative to take part in the KS project to start working with empowerment among employees. One challenge is therefore to implement the thoughts and the vision among the workforce, to motivate and persuade them, so they commit to the idea of empowerment.

The municipalities have three different approaches to the concept of empowerment. One approach is to see empowerment as an organizational fashion, a solution or an organizational recipe one needs to commit to in order to be modern. Two of the municipalities have connected empowerment to other organizational concepts. Their challenge is to translate the universal concept into real organizational

practice. If they don't, the fashion will only rub the surface and will not sink deeper into the real organizational life and become a part of it. The other approach is the instrumental view, where the employees are given more responsibility and the decisions are pushed down to the point of production. Focus is likely to be put on efficiency and economy in production. The third approach focuses on relational aspects of the work situation. In this view the actions are directed towards the employee as an individual and as a health care worker. The main purpose and idea here is to take good care of the workers. If they are satisfied and content in their work, the service they produce will also increase in quality.

The municipalities have tried to implement different actions to bring about empowerment in the organization. The actions that have proven successful are the ones that take care of the workers well-being and give them the opportunity to develop their skills as health care workers. Where responsibility is forced down the organization the leadership have greater problems in convincing the employees of the usefulness of empowerment among the staff. Increased responsibility based on discussion with the employee is more likely to have a positive effect.

This kind of organisational change has some critical factors. What one tries to implement in this case is a new way of thinking among the staff. The employees are expected to be more creative, to manage themselves and take more responsibility in their daily work practise. Such behaviour can not be forced upon the staff members. The organizational culture has to be open for new input. Taking one step at a time and making sure that the steps are closely connected to the daily processes offers opportunities for the creation of a common understanding of the direction and desirability of the reforms. An open and tolerating workplace environment has to be built before the change process can progress. To succeed there has to be arenas for communication where employees can talk freely about different aspects of their work. The arenas have to be inclusive and structured. Arenas for informal conversations must also be provided. The opportunity for everybody to develop their skills is important for the work to be interesting and for securing the quality of the service.

Our research indicates strongly that a focus on relational aspects is more successful than focusing on the instrumental aspects. The nearest leader has a central role as a facilitator for other people's action and to give authority to keep and return to focus among the staff. The workforce needs to feel that they matter, that they are taken seriously by the organization. Commitment requires employee involvement and participation, that the organization milieu is characterised by mutual trust, security and well-being.

## 1. INNLEDNING

I denne rapporten er det medarbeiderne innenfor den kommunale pleie- og omsorgssektoren som står i sentrum. Dette er arbeidstakere som i stor grad har opplevde økende krav til effektivitet og kvalitet i løpet av de siste to tiår. I denne perioden har norske kommuner vært preget av et stadig større ansvarsområde, blant annet som et resultat av overføring av statlige oppgaver til kommunal sektor. Videre har kvinnenes tiltakende yrkesaktivitet fra 1970-tallet og utover medført et større behov for blant annet pleie- og omsorgstjenester. Pleie- og omsorgstjenesten har også fått en endret brukergruppe: eldre utdannede borgere som kjenner sine rettigheter, stiller høyere krav til den pleie og omsorg som enten de selv, eller nære pårørende er mottaker av. Samtidig har den medisinske utviklingen bidratt til at disse brukerne både lever lenger, og har et mer komplisert helsebilde enn det som var tilfelle tidligere. Dette er kun et utvalg av de endringer som påvirker norske kommuner generelt, og ansatte innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker spesielt.

Kravet om effektivitet og kvalitet har stått sentralt i debatten om fornyelse av offentlig sektor. I denne debatten har vi sett en tiltakende oppmerksomhet rettet mot de ansatte, som framstår som en av de viktigste nøklene til ”suksess”. Det å finne nye, mer kostnadsnyttige og mer fleksible måter å organisere ansattes funksjoner og arbeidsoppgaver på har stått - og står fortsatt - høyt oppe på den kommunale agenda. Det er i denne kontekst at empowerment – eller, det norske begrepet myndiggjøring - nå er i ferd med å etablere seg som et viktig element innenfor arbeidsgiverpolitikken i norske kommuner.

### 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Kommunenes Sentralforbund (KS) har initiert og finansiert en rekke forskningsprosjekter gjennomført av Nordlandsforskning, der arbeidsgiverpolitikk, arbeidsorganisering og ledelse har vært sentrale temaer. Her kan blant annet nevnes prosjekter som har fokusert på ledelsesstrategier og beskrankninger, rekrutteringsproblematikk, kompetanseutvikling, ansvarliggjøring og myndiggjøring (se for eksempel Monsen 1998, Olsen 2000, Rødvei 2000, Karlsen 2000, Trygstad og Madsen 2001) ”Myndiggjorte medarbeidere innenfor pleie- og omsorgssektoren” er et forsknings- og utviklingsprosjekt som kan sies å tangere samtlige av disse prosjektene. For, når vi snakker om myndiggjøring, involverer dette også forhold som både ansatte og ledelsens kompetanse, det berører rekruttering i den forstand at en endret pleie- og omsorgssektor kan framstå som en mer attraktiv arbeidsplass for ettertraktede arbeidstakere, og det omhandler ikke minst ledelse og



organisering. Dette er forhold vi skal komme behørig tilbake til senere, men la oss først se på hva vårt ”oppdrag” gikk ut på.

Prosjektet ”Myndiggjorte medarbeidere innenfor pleie- og omsorgssektoren” ble igangsatt sommeren 2002. 12 kommuner skulle i løpet av en periode på drøyt ett år drive med utviklingsarbeid som var rettet mot myndiggjøring. Kommunene ble valgt ut etter søknad og forespørsel. I løpet av perioden har det vært holdt tre utviklingsverksteder for de deltakende kommuner hvor også Nordlandsforskning har vært til stede og bidratt med ulike innspill og fått nyttige tilbakemeldinger og innsikt i de ulike prosjekt som har vært drevet i kommunene. Vår oppgave var å kartlegge og dokumentere prosessen i de ulike fasene, slik at man kan se hva som virker og hva som ikke virker med tanke på overføringsverdi til fremtidig satsning.

I denne kartleggings- og dokumentasjonsdelen av prosjektet har Nordlandsforskning arbeidet etter tre overordnede problemstillinger:

- Hva legger ulike kommunale aktører i begrepet myndiggjøring? Hvordan fylles begrepet med innhold?
- Hvordan omsettes og brukes begrepet i praksis?
- Hvilken effekt har myndiggjøring innenfor den kommunale pleie- og omsorgstjenesten: hvilke tiltak er det som lykkes, og hvorfor lykkes de?

For å besvare disse spørsmålene har vi benyttet oss av ulike metodiske tilnærminger, herunder blant annet dokumentanalyse, intervjuer og survey. De dataene som er innsamlet er hentet fra 12 kommuner som hører geografisk hjemme i 11 ulike fylker. Kommunene er av forskjellig størrelse og organisatorisk oppbygning, men de har det til felles at de på et eller annet nivå har arbeidet/arbeider med temaet myndiggjøring innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker. Det er blant disse yrkesgruppene vi har hentet våre informanter.

### **1.1.1 Kort om fremgangsmåte**

Datainnsamlingen til dette prosjektet ble organisert i flere ulike faser. I den første fasen gjennomførte vi intervju hvor vi fokuserte på de to første problemstillingene, samt dannet oss et bilde over arbeidsdagen i pleie- og omsorg. Vi var her særlig interessert i å avdekke hva informantene legger i begrepet myndiggjøring – eller hvordan det *fylles* med mening og innhold – innenfor den kommunale organisasjonen. Dernest søkte vi å avdekke hvordan kommunene omsatte dette begrepet i praksis. Resultatene fra denne første fasen representerte på sett og vis et

nullpunkt og ble presentert i arbeidsnotatet 'Myndiggjøring – Et spørsmål om oppgavefordeling eller økt innflytelse'<sup>1</sup>. Den siste fasen av prosjektet var særlig konsentrert rundt å avdekke resultater av det utviklingsarbeidet som har funnet sted i de ulike kommunene. Her har det vært særlig relevant å få informasjon om hva som virker og hvorfor, hva som ikke virker og hvorfor ikke. Sagt med andre ord: hvilke kritiske faktorer kan avdekkes når målet er myndiggjorte medarbeidere? Mellom disse to datainnsamlingene hvor intervju har vært hovedkilden, har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse. Vi har også, som omtalt over, gjennom hele prosjektperioden deltatt i de organiserte nettverkssamlinger der samtlige av de deltakende kommunene har vært invitert. Et sentralt element på disse samlingene har vært kunnskapsoverføring mellom kommunene, samtidig som vi forskere har rapportert fra våre funn, og bidratt med faglige innspill i diskusjoner omkring myndiggjøring som begrep. Dette siste har vi ansett som svært viktig.

I dette prosjektet har vi arbeidet etter en hypotese: skal arbeidet med å myndiggjøre ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren lykkes, må visse forhold være oppfylt. Det må være en *felles forståelse*, på ulike nivåer innenfor organisasjonen omkring følgende sentrale spørsmål

- Hva skal myndiggjøring bety hos oss, og hvorfor er det viktig?
- Hva ønsker vi å oppnå med myndiggjøring?

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 2, viser tidligere empiri at utviklings- og endringsarbeid er avhengig av at de som deltar i arbeidet, og de som berøres av arbeidet, må ha en felles forståelse om spørsmål vedrørende *hva, hvorfor, hvem og hvordan*. Også i dette prosjektet ser vi at de kommuner som har brukt tid på å diskutere seg fram til hva myndiggjøring som begrep skal fylles med, har hatt en større "suksess" med sine prosjekter, enn de kommuner der myndiggjøring som begrep har vært definert og fylt på topplernivå.

## 1.2 RAPPORTENS OPPBYGNING

I dette kapitlet har vi redegjort kort for tema og problemstillinger for rapporten.

Kapittel 2 er viet prosjektets teoretiske fundament. Her presenterer vi i korte trekk særskilte kjennetegn knyttet til kommunal sektor generelt, og pleie- og omsorgstjenesten spesielt. Deretter følger teori om myndiggjøring, før vi til slutt kommer inn på kritiske faktorer i en utviklings- og endringsprosess.

---

<sup>1</sup> Trygstad og Sollund. Nordlandsforskning – arbeidsnotat nr 1005/2003

I kapittel 3 ser vi nærmere på de kommunene som har vært delaktig i dette prosjektet. Vi redegjør også for uvalgskriterier og metodiske tilnæringsmåter.

Kapittel 4 gir en oppsummering av datainnsamlingens første fase. Her trekker vi også inn hovedtrekk fra kommunenes besvarelser på gruppeoppgaver som ble gitt på den andre nettverkssamlingen. Deretter redegjør vi for hvilken forståelse av myndiggjøring som hersket i prosjektets første fase, før vi til slutt utleder noen sentrale elementer som synes å ha betydning.

Kapittel 5 er viet den første problemstillingen: *Hva legger de ulike kommunale aktører i begrepet myndiggjøring?* Her ser vi også nærmere på hvilken tilnærming de ulike deltakerkommunene har hatt til prosjektet. På bakgrunn av innsamlet data har vi klassifisert kommunene i tre ulike grupper: 1. Kommunene som har hatt en konseptorientert tilnærming til myndiggjøring – hvor myndiggjøring har vært knyttet til en ”pakke” for organisasjonsendring. 2. Instrumentell dreven myndiggjøring, hvor kommunene har hatt hovedfokus på effektivisering og delegering av ansvar. 3. En relasjonelt orientert tilnærming, der kommunene har hatt fokus på de ansatte og de relasjoner som er knyttet til arbeidshverdagen. Avslutningsvis skisserer vi ”veier” som synes å ha effekt når målet er myndiggjorte medarbeidere.

Tema i kapittel 6 er tiltak som er gjennomført i de ulike kommuner, hvordan de virker og hva som skal til for at de skal ha den ønskede effekt. Dette kapittelet mer med andre ord viet problemstilling nummer 2: *Hvordan omsettes og brukes begrepet i praksis?* Vi splitter tiltakene opp i tre kategorier; tiltak rettet mot medarbeideren som organisasjonsmedlem, tiltak rettet mot medarbeideren som fagperson og som individ. I tillegg omtaler vi også tiltak preget av en mer helhetlig tilnærming (konsept) spesielt arbeidslagsmodellen.

I kapittel 7 skal vi gå tilbake til myndiggjøringens innhold og se på hva myndiggjøring betyr i dag. Vi stiller spørsmålet; hva er en myndiggjort medarbeider? På bakgrunn av vårt samlede datamateriale presenterer vi to ulike typer arbeidstakere; den myndiggjorte og den umyndiggjorte. Videre i det kapitlet løfter vi blikket og ser på hva som er kritiske faktorer i en myndiggjøringsprosess, altså kritiske faktorer for å fremme og tilrettelegge for myndiggjorte medarbeidere. Her behandles blant annet tema som ledelse, medvirkning og innflytelse, arbeidsmiljø, betydningen av en felles virkelighetsforståelse og forankring i organisasjonen. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen vil bli presentert her, samt utviklingen i sykefravær.

Kapittel 8 presenterer vi det som framstår som dette prosjektets viktigste konklusjoner: *hva som lykkes og hvorfor.*

## **2. TEORETISK BAKTEPPE FOR MYNDIGGJØRING**

Hvordan forstår vi myndiggjøring, hvilket innhold fylles begrepet med? I dette kapitlet skal vi se med et teoretisk blikk på myndiggjøring. Vi kan forstå begrepet i hovedsak som nettopp det - et begrep. Men vi kan også forstå begrepet som et mål/middel i en organisasjonsmessig utviklingsprosess, slik dette prosjektet legger opp til. Dette henger sammen. Hvordan begreper settes i "bevegelse" og bidrar i en utviklingsprosess, må forstås i lys av den gitte kontekst. I dette tilfellet er konteksten den kommunale virkelighet i pleie- og omsorgssektoren. I det videre vil vi derfor først risse opp kjennetegn og utviklingstrekk i den kommunale sektor generelt, og mer spesielt i pleie- og omsorgssektoren. Deretter retter vi hovedfokus på begrepet myndiggjøring sett ut fra et medvirkningsperspektiv. Til slutt avrunder vi kapitlet med en kortfattet gjennomgang av forutsetninger for vellykkede utviklingsprosesser i organisasjoner.

### **2.1 KOMMUNEN SOM TJENESTELEVERANDØR**

Den norske, tjenesteytende kommunesektoren har vært gjennom store endringer de senere år. Kommunene har gjennom lovverket blitt tillagt den utførende rolle for en rekke statlige reformer. Ansvar for tjenesteyting har i økende grad blitt desentralisert fra stat og fylkeskommune til kommunene. Oppgaver som tidligere lå i andre og tredjelinjetjenesten ligger nå i den kommunale førstelinjetjenesten. På samme tid har kommunene som tjenesteleverandør kommet mer i fokus. I dette ligger også føringer og ideer om mer brukerorientering og brukerroretting. Argumenter om at kommunens tjenester er til for brukerne av tjenestene, og ikke for kommunen, er velkjent. Dette er blant annet hentet fra samtidens ledende organisasjonstenking omkring den offentlige tjenesteytende organisasjon; New Public Management (NPM). Et siste moment er diskusjonene om kommunens tilgjengelige ressurser. I hovedtrekk dreier den seg om at flesteparten av kommunene gjennomgående er misfornøyd med de statlige overføringer, og hevder disse ikke står i forhold til de tjenester kommunen er lovforpliktet til å yte sine innbyggere. På den andre siden finner vi de som mener kommunene må klare seg med det de får.

### **2.2 OM PLEIE- OG OMSORG: SEKTOR OG OPPGAVER**

Oppmerksomheten rundt pleie- og omsorgssektoren har vært økende de siste tiår. En nærliggende årsak er at dette har vært en sektor i vekst. Fra 1970-tallet har vi sett en overføring av omsorgsoppgaver: oppgaver som tidligere ble løst i hjemmet,

i hovedsak av kvinner, er nå overført til det offentlige og i stor grad den kommunale organisasjon (Kjeldstad og Lyngstad 1993). Samtidig ser vi at kvinnene i økende grad entrer yrkeslivet. Det norske arbeidsmarkedet er kjennetegnet av en relativt stor andel kvinner. En ikke ubetydelig andel av kvinnene finner vi innen pleie- og omsorgsrelaterte yrker. Pleie- og omsorgsyrkene bærer derfor preg av å være særdeles kvinnedominerte.

Ofte knyttes kvinnelighet til omsorg, det å yte omsorg betraktes som en feminin egenskap. Vi ser også at disse yrkene er preget av å være lavstatusyrker med arbeidsoppgaver som i stor utstrekning utføres langt nede i organisasjonshierarkiet. En hypotese er at den store andelen av små deltidsstillinger har bidratt til lav tilknytning til organisasjonene. Dette kan ha bidratt til at den differensierte arbeidstakergruppen har blitt til dels usynliggjort i den kommunale organisasjon.

### 2.3 TEORI OM PLEIE OG OMSORG

Celia Davis (1995) definerer i sin bok om sykepleiere omsorg som: *"attending physically, mentally and emotionally to the needs of another and giving commitment to the nurturance, growth and healing of that other"* (Davies 1995: 141). Vi ser her at motivasjonen for å drive med omsorg er den andres behov. Det er da også innenfor den kommunale pleie- og omsorgssektoren vi finner de fysisk og ofte psykisk svakeste mottakere av kommunale tjenester. Mange av disse menneskene er i en situasjon der de ikke lenger kan utføre elementære ting som å vaske seg, gå på toalettet, spise og kle på seg. Noen av dem er rett og slett avhengig av hjelp til å leve, og det på en mest mulig verdig måte. Ansatte skal bistå de hjelpetrengende menneskene, med alt fra de mest intime handlinger til praktiske gjøremål som innkjøp av klær og toalettsaker, og de er betalte omsorgspersoner

En viktig del av det å være betalt omsorgsperson er å utføre det Hochschild (1983) kaller emosjonelt arbeid. Når vi utøver emosjonelt arbeid står vi i en direkte samhandlingssituasjon og har en direkte kontakt med brukeren, og vi får betalt for å være omsorgsfull, imøtekommende og blid. Rasmussen (2000) finner at arbeidstakere i frontlinjeyrker, eksempelvis innenfor pleie- og omsorg, i stor grad motiveres av arbeidets innhold og ønsket om å gi brukerne god omsorg. Men det å gi god omsorg krever at arbeidstakeren tar i bruk de følelsesmessige sidene av seg selv for å definere de hjelpetrengendes behov, og ikke minst for å imøtekomme disse behovene på en tilfredsstillende måte. Det er også rimelig å anta at den emosjonelle siden av arbeidet blir enda viktigere i en situasjon der økt brukerfokus retter store krav til kvaliteten på de tjenestene som utføres, og der det legges opp til at den enkelte arbeidstaker i stadig større grad skal kunne treffe beslutninger som angår tjenestemottakeren der og da. I tillegg kommer det faktum at det er i

relasjonen mellom brukeren og den ansatte at ”produktet produseres”. I så måte ligner omsorg mye på tradisjonelle serviceyrker.

### 2.3.1 Krenkelse

For noen er arbeidsstedet lokalisert hjemme hos brukerne av tjenestene. Her er brukere og ansatte begge i en sårbar situasjon, hvor de i stor grad er alene med hverandre. Krenkelser kan forekomme fra begge parter. I en undersøkelse av den hjemmebaserte tjenesten i et utvalg kommuner framgår det at ansatte er i en utsatt situasjon i forhold til brukerne, og at trakassering lignende press var stort (Moland 1997, Trygstad, m.fl. 2003). Tre av fire yrkesutøvere hadde opplevd beskyldninger om tyveri, ødeleggelse av gjenstander, utskjelling, fysisk aggresjon eller ubehagelig seksuell oppmerksomhet. Det var i stor grad brukerne som var kilde til disse belastningene. Også i vårt utvalg er det arbeidstakere som forteller om grunnløse tyverianklager og mistenksomhet fra brukerne og fra brukernes pårørende. De forteller også at de av og til gruer seg til å besøke enkelte brukere fordi disse er svært krevende både psykisk og fysisk.

Samtidig viser en annen undersøkelse at betalte omsorgsarbeidere kan opptre på en måte som av mottakerne kan oppleves krenkende. Lillestø (1998) viser at brukerne opplever seg umyndiggjort ved at ”systemet” invaderer privatsfæren og utfordrer den enkeltes autonomi og egenkontroll. Igjen er dette en problemstilling som engasjerer ansatte i spesielt en av dybdekommunene, der det under intervjuer framgår at brukere har reagert på at arbeidstakere uten opplæring har blitt pålagt å utføre oppgaver som intimvask og annet stell som arbeidstakerne mener krever et bevisst forhold til etiske spørsmål, fordi man beveger seg inn i den mest private sfære. Krenkelser fra de ansatte kan forebygges ved hjelp av kunnskap og diskusjoner om etikk i forhold til brukerne. Å redusere krenkelser som stammer fra uvitenhet, og kanskje en uheldig arbeidskultur, vil være en viktig effekt og målsetting av myndiggjøring.

De to refererte forskningsbidragene synliggjør at arbeidstakere innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker må forholde seg til problemstillinger som berører ikke bare den profesjonelle siden av arbeidstakeren, men også i stor grad de mer personlige og private sider. Dette underbygger påstanden om at arbeidstakere i slike yrker, hvor arbeidet forutsetter et personlig engasjement, i større grad enn andre opplever *varme konflikter*, slik Sørensen og Grimsmo (1996) viser til. *Varme konflikter ”innebærer et personliggjort, identifiserende element og berører selvoppfatningen, innebærer en kritikk av ”meg som yrkesperson”* (ibid s 9). Varme konflikter kan med andre ord oppleves som svært rammende for en arbeidstakers selvfølelse. Sørensen og Grimsmo finner også at organisatorisk utforming har betydning:

Omfanget av de *varme* konfliktene er økende i de avhierarkiserte kommuneorganisasjonene, fordi den enkelte arbeidstaker her går inn i den tradisjonelle formannsrollen ovenfor seg selv. Hvordan du løser oppgavene i ditt møte med brukeren, kan derfor gi grobunn til konflikt i forhold til kollegaer, fordi ”operasjonaliseringen” av arbeidsoppgavene i større grad individualiseres. *Hva* man som arbeidstaker skal yte - og *hvordan* - kan derfor bli et stridens tema mellom arbeidstakere. I vårt materiale finner vi at avdelingsledere fungerer som viktige buffere i så måte, både mellom kollegaer, men også mellom brukere og arbeidstakere. Flere av informantene understreker viktigheten av at ”noen kan sette ned foten” – både med faglig og formell tyngde. I denne sammenheng blir det også viktig å ha en omforent holdning til hva som er en god nok tjeneste.

### 2.3.2 I kryssilden?

Vi har nå sett at omsorg i stor grad knyttes til, og er motivert av andres behov i en vanskelig situasjon, at omsorg produseres i møtet med brukeren, samt at dette er yrker hvor konflikter lett kan bli varme. Samtidig har vi skissert tidligere et økt brukerfokus og strammere kommuneøkonomiske rammer. Et iøynefallende trekk er at de som yter omsorg i praksis:

*”(...) er preget av en svært sterk opplevelse av å ikke kunne imøtekomme overveldende forventninger og krav fra dem som etterspør deres tjenester, så vel som fra dem som spesifiserer betingelsene tjenestene skal gis under”*  
(Vike m.fl. 2002:10f).

Rasmussen (2000: 41) peker på at det går et skille mellom omsorg og tradisjonelle industriyrker:

*”[...] de som skal produsere et produkt som skal selges på et marked, kan lettere begrense innsatsen fordi det er arbeidsgiveren som taper. Det er mye vanskeligere når det er de tjenestene er ment for som er taperne”.*

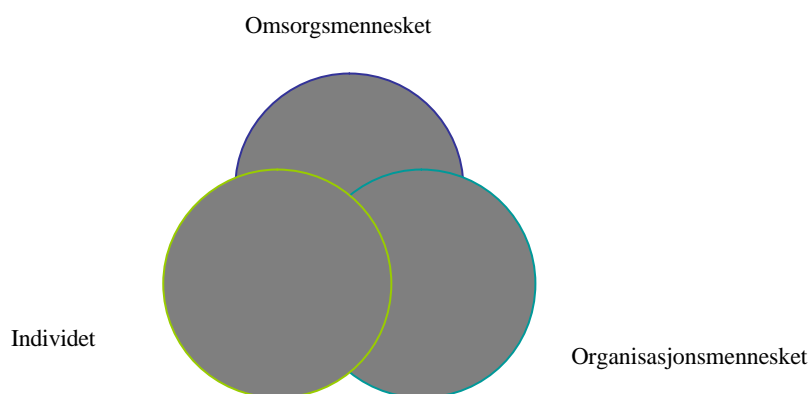
Slik kan forskjellen mellom omsorg og salg av service som produkt tydeliggjøres. Arbeidstakerne ser at det er allerede svake og kanskje hjelpeløse mennesker som ikke får den omsorg de mener er tilstrekkelig. Arbeidstakerne kan da havne i den skvisen Vike m.fl (2002) omtaler, og arbeidet kan oppleves som grådig<sup>2</sup> dersom man mener å ikke ha tilstrekkelig med ressurser og/eller en god nok organisering av tjenestene.

---

<sup>2</sup> Se bla Rasmussen 2000



Dette kan også forstås som et misforhold, eller en konflikt mellom de kravene den ansatte møter i kraft av å være ansatt, de krav man stiller seg selv i kraft av å være en faglig skolert omsorgsperson, samt de krav og hensyn man stiller til seg selv som individ, både relatert til arbeidet og andre aspekt ved livet. De ulike aspektene ved medarbeidernes roller og spenningsfeltene mellom, illustreres i følgende figur:



**Figur 1: Arbeidstakerens tre roller.**

For det første vil den enkelte medarbeider inneha rollen som ansatt, som vi har kalt organisasjonsmennesket. Her fokuseres organisasjonens behov for at rammene holdes, og for effektive og lojale medarbeidere. Det man benevner som en teknisk økonomisk tankegang dominerer. I denne sammenheng legges det vekt på fleksible medarbeidere som tar ansvar og gjennomfører de tildelte oppgaver effektivt. Medarbeideren ser behov og bidrar til å utvikle organisasjonen (og holde budsjettet) innenfor de rammene som er. En effektiv fordeling av arbeidsoppgaver er et mål. Fra organisasjonens side er det ønskelig med myndiggjorte medarbeidere som tar ansvar for arbeidsoppgaver innenfor sitt kompetanseområde og gjennomfører disse selvstendig og tar de beslutninger som er nødvendig i situasjonen. Dette gjør organisasjonen mer effektiv og rasjonell. I dette perspektivet vil myndiggjøring i hovedsak forbindes med: delegering av ansvar,

funksjonell arbeidsdeling, ansvarliggjøring, oppgaveløsning, oppgavefordeling, fleksibilitet.

Den andre rollen medarbeidere innehar i dette yrket, er omsorgsarbeideren; fagpersonen. Her vil omsorgsrasjonaliteten, fagligheten og dermed kvaliteten på tjenesten i forhold til klient/bruker, være i fokus. Myndiggjorte medarbeidere vil i dette perspektivet bidra til å forbedre kvaliteten på tjenesten som ytes. I denne sammenheng vil for eksempel vektlegging på kompetanseutvikling ha en sentral plass. I datamaterialet vil vi også forvente å finne et fokus på etikk og faglighet i jobben. Veiledning og kommunikasjon knyttet til utføring av tjenesten er noe som følger denne rollen. Knyttet til konkrete myndiggjøringstiltak, kan omsorgsrollen relateres til for eksempel: veiledningsgrupper, kompetanseutvikling, internundervisning, funksjonsinndelte brukere, faglighet, etikk, refleksjonsgrupper. Noen av disse tiltakene vil ligge i krysningpunktet mellom rollen som omsorgsarbeider og som individ.

Den tredje rollen medarbeideren innehar, er altså rollen som individ – det hele mennesket. I dette ligger et fokus på at den enkelte skal mestre den hverdagen hun står i. Mange opplever et krysspess mellom rollen som omsorgsarbeider og organisasjonens krav til effektivitet og rasjonell drift. Vi antar at krysspesset er økende i takt med at kravene til effektivitet i kommunesektoren blir sterkere. Når det gjelder myndiggjorte medarbeidere, settes fokus på ansatte som har kontroll over sin egen arbeidssituasjon, innflytelse over egen arbeidstid, opplever aksept og toleranse for den man er. Det å bli tatt på alvor som individ er sentralt for den enkelte. Konkrete tiltak knyttet til myndiggjøring kan her være: ønsketurnus, arbeidsmiljø, kommunikasjon, medarbeidersamtaler, debrifing, innflytelse og medvirkning i forbindelse med arbeidet og utviklingen av dette. Vi kommer tilbake til de ulike tiltakene i kapittel 6, hvor de gjennomgås nærmere.

Med dette som bakgrunn, er det forståelig at emosjonelt arbeid i den senere tid har blitt koblet til debatten om utbrenthet, sykefravær og turnover (AFP og uføretrygd). Det snakkes da om emosjonell utmattelse (Forseth 2000). Dette er en tilstand hvor den ansatte finner seg tømt for energi, føler at hun ikke har mer å gi, i stor grad fordi jobben er følelsesmessig slitsom. I den grad man kan forebygge en slik situasjon argumenterer Forseth (2000) for at myndiggjøring av arbeidstakere kan være *en* strategi for å forebygge sykefravær og turnover. Forskning viser at dette er en gruppe som vurderer sin grad av innflytelse over ulike organisatoriske beslutninger som lavere enn andre kommunale arbeidstakere (Trygstad 2004). I en annen studie framgår det at eksempelvis hjelpepleiere opplever sine arbeidsforhold som mindre autonome, samtidig som de også opplever å ha færre kanaler og påvirkningsmuligheter enn høyt utdannede arbeidstakere (Rødvei 2000). I begge

undersøkelsene viser det seg at arbeidstakere innenfor pleie- og omsorgsyrker legger stor vekt på bruk av tillitsvalgte. Dette kan forklare noe av den skepsis hjelpepleiere har mot individualisering av arbeidsforholdene, slik det er dokumentert i et forprosjekt (Finstad, Johansen, Gjelsvik og Opedal 2001). Det kan også nevnes at feltet kan være preget av profesjonskamper eller det Sørensen og Grimsmo (1996) omtaler som kalde konflikter.

Dette er kun en liten og overfladisk presentasjon av den allerede innsamlede kunnskapen om forholdene for ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren. Man skulle anta at de mange forskningsbidragene har medført endrede forhold innenfor sektoren. Likevel finner vi at mange av de ovenfor nevnte problemstillingene fortsatt preger pleie- og omsorg. La oss se nærmere på hvordan *myndiggjøring* forstås innenfor ulike teoretiske perspektiver.

## 2.4 MYNDIGGJØRING – GAMMELT INNHOLD PÅ NYE FLASKER?

Koblingen mellom ledelse, arbeidsmiljø og arbeidsinnsats har dype røtter innenfor det vi bredt kan omtale som organisasjons- og arbeidslivsforskning. Philip Selznick stilte for snart 50 år siden følgende spørsmål i "Leadership in Administration": "Hvordan kan vi bedre motivasjon, kommunikasjon og beslutningsprosesser så vi får en smidigere virksomhet?" (1957/1997:16).<sup>3</sup> Her hjemme ble spørsmålene svært aktuelle under det som gjerne blir omtalt som samarbeidsprosjektet mellom LO og NAF på 1960-tallet, og særlig ble koblingen mellom arbeidsmiljø og arbeidsinnsats vektlagt i de ulike forsøksprosjektene. I samarbeidsprosjektet het det "demokrati på gulvet", og i 1975 skriver Jon Gulowsen at i et land nærmest uten arbeidsløshet, var det "nødvendig å *utnytte de menneskelige ressursene bedre*"<sup>4</sup> (Gulowsen 1975:11) Over 40 år etter Selznick skriver Corsun og Enz:

*"In a competitive environment in which organizations must be faster, leaner, provide better service, be more efficient, and ultimately more profitable, an empowered, and proactive workforce is thought to be essential"* (1999:2)<sup>5</sup>.

Det er altså snakk om variasjoner over samme tema: Det dreier seg om hvordan man skal få til en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor organisasjonen. I 1990-

---

<sup>3</sup> Philip Selznick: *Lederskap*. Tano Aschehoug 1997.

<sup>4</sup> Forfatterens egen uthevelse. Gulowsen, Jon: *Arbeidervilkår*. Et tilbakeblikk på Samarbeidsprosjektet LO/NAF. Tanum- Norli, oslo 1975.

<sup>5</sup> Corsun, D. L og Enz, C. A: Predicting psychological empowerment among service workers: The effect of support-based relationship. I *Human Relations*, New York, feb. 1999. Vol 52, no. 2, s. 205-224. Siden jeg har skrevet ut artikkelen fra Bibsys – ProQuest er sitatet på s. 2.

årene lanserte ledelses- og organisasjonslitteraturen svaret – nemlig empowerment (Hardy og Leiba-O'Sullivan 1998). I historiens etterlys omtaler da også Hardy og Leiba-O'Sullivan 1990-årene som "The Empowerment era". Men ideen om empowerment er altså ikke ny, det er snarere snakk om gammelt innhold på nye flasker.

## 2.5 FRA VERKTØY TIL INSTITUSJON?

Myndiggjøring har i stor grad blitt betraktet som et strategisk ledelsesverktøy, og innenfor kommunal sektor er det en vesentlig komponent i den sekkebetegnelse som går under navnet New Public Management (NPM). NPM er samtidens organisasjons- og ledelseskonsept, og foreskriver en rekke ledelses- og styringsprinsipper som skal gjøre offentlige organisasjoner kvalitativt bedre og mer effektive. De organisatoriske forbilder hentes fra privat sektor, og avhierarkisering, avbyråkratisering og avprofesjonalisering vektlegges. Ledelsen skal være det som gjerne omtales som managementorientert. I dette ligger det at helhetstenkning skal erstatte faglighet, og ledelse betraktes som et universelt fenomen. Dette betyr at de samme framgangsmåter og løsninger antas å være suksessfulle i alle organisasjoner, uavhengig av kontekst, bare de implementeres på rett måte. Implementeringen er basert på et ovenfra og ned-perspektiv (top-down). Det vil si at endring initieres og iverksettes ovenfra i organisasjonshierarkiet, og det antas at bestemmelser følges lojalt opp av de ansatte lenger ned.

Innenfor NPM betraktes myndiggjøring instrumentelt; som et strategisk ledelsesverktøy. I dette ligger det også at myndiggjøring *gis* de ansatte. Et slikt myndiggjøringsperspektiv vil kunne plasseres innenfor det Røvik (1998) begrepsfester som det organisasjonsteoretiske verktøyperspektivet. Gitt en slik forståelse dreier myndiggjøring seg om delegering av ansvar og myndighet nedover i organisasjonen, og vi finner klare referanser til Total Quality Management (TQM) og Human Resource Management (HRM). Utgangspunktet er at ansatte betraktes som en viktig strategisk ressurs. Det å involvere arbeidstakere i beslutninger som er relatert til arbeidet, blir ansett som viktig for å gi ansatte større autonomi, noe som man antar vil øke produktiviteten og fremme kvaliteten, spesielt i tjenesteytende næringer hvor direkte kontroll av arbeidstakerne blir vanskelig. I en slik kontekst kan myndiggjøring forstås som: "the process by which responsibility for quality is pushed down the organization to the point of production" (Sewell og Wilkinson 1992).

Drivkraften bak en slik forståelse av myndiggjøring er effektivitet, men i følge konseptet vil effekten også være større grad av demokrati for den enkelte ansatte. Like fullt er det altså effektivitet og bedret kvalitet og ikke autonomi og demokrati

*i seg selv* som er målet (Willmott, 1993). Dette framgår også av det Bowen og Lawler (1995) skriver, når de redegjør for bruken og forståelsen av begrepet:

*”For some, it means allowing employees to decide how they will greet a customer, while for others, it includes giving employees almost unlimited discretionary spending power to recover from any service problem”.* (ibid. s. 73)

Det er den individuelle arbeidstakeren som står i sentrum. Likevel vet vi at organisatoriske ideer og konsepter oversettes og endres når de reiser i tid og rom, ikke minst når de skal innføres i den enkelte organisasjon (se f. eks. Røvik 1998).

## 2.6 MELLOM TO MEDVIRKNINGSTRADISJONER

Til tross for at tankene bak myndiggjøring ikke er ny – heller ikke i en norsk kontekst – hadde denne type medvirkning begrenset gjennomslagskraft innenfor norsk arbeidsliv fram til 1980/1990-tallet. Fra da av oppsto det en fornyet interesse for medvirkning løsrevet fra det kollektive system grunnet påvirkning fra omreisende organisasjons- og ledelseskonsepter.

Uansett betegnelse - TQM, NPM, HRM – konseptene bygger på det som innenfor arbeidslivsforskningen omtales som direkte medvirkning. Direkte medvirkning representerer de muligheter for innflytelse som den enkelte arbeidstaker gis innenfor arbeidsorganisasjonen. Direkte medvirkning er gjerne relatert til beslutninger som rangeres forholdsvis lavt innenfor det organisatoriske beslutningshierarkiet og er basert på individuelle egenskaper som kompetanse. Forskning viser imidlertid også at individuell innflytelse er sterkt relatert til sentralitet eller synlighet, lønnstrinn og kjønn (Trygstad 2004, Nyhlen 1997).

Et interessant spørsmål blir da hvordan møtet mellom to ulike medvirkningstradisjoner utspiller seg. Selznick (1957/97) sier at organisatoriske verktøy ”fylles med verdi” – de institusjonaliseres. Det er derfor ikke gitt hva myndiggjøring fylles med i en norsk kommunal kontekst. Blant annet er det grunn til å anta at vi her vil finne en større vektlegging av det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet: retten til å bli hørt som ansatt, og retten til innflytelse. Sagt med andre ord: Vi vil anta at ”empowerment på norsk” blir noe mer enn et strategisk ledelsesverktøy, ganske enkelt fordi norsk kommunal sektor er preget av sterke kollektive innflytelsesordninger der tillitsvalgtsystemet har stått og står sterkt, noe en organisasjonsprosent på rundt 85 viser (Trygstad 2002, Ingebrigtsen 2001, Børve og Munkeby 1997). Fra sitt ståsted i USA, der de kollektive fagtradisjonene er langt svakere, argumenterer David E. Bowen og Edward E.

Lawler for at en myndiggjøringsprosess i organisasjoner med et oppegående tillitsvalgtsystem nok vil ta lenger tid, fordi man vil måtte forhandle om endringene. Like fullt peker forfatterne på at fagforeninger vil kunne fungere som en forsikring mot at de privilegier og den innflytelsen som myndiggjøring fører med seg, ikke inndras dersom ledelsen skulle finne dette for godt.

Likevel representerer myndiggjøring en utfordring for tillitsvalgtsapparatet, fordi myndiggjøring gjerne relateres til den enkelte ansatte. Innenfor norsk arbeidsliv har indirekte medvirkning, der kollektivet står over den individuelle arbeidstaker, hatt en sterk tradisjon. Medvirkning har gjerne vært begrunnet ut i fra et videre sosialt perspektiv, der maktbalanse mellom partene og økt demokrati for de ansatte har vært sentrale stikkord (Fernie og Metcalf 1995, Nyhlen 1994, Ingebrigtsen 1993, Bergh 1991). I utviklingsprosesser kan medvirkning fra tillitsvalgte bidra til å legitimere forankringen av utviklingsarbeidet, samt bidra til å samordne ansattes oppslutning for å oppnå fellesskap. Representative ordninger kan også fungere som en moderator overfor særinteresser slik at disse ikke får utfolde seg fritt. Fagforeningene spiller ofte en viktig rolle som engasjert og kreativ kritiker som stiller relevante spørsmål, noe som oftest bidrar til en totalt sett bedre prosess (Claussen 1999). Innenfor myndiggjøringsterminologien vektlegges "vi-følelsen" og arbeidstakere og arbeidsgivere/ledelsen antas å dele de samme mål. Det er imidlertid ikke alltid en fordel med ren konsensus, kreativ opposisjon kan være vel så viktig. I norsk kontekst er samspillet mellom individuell medvirkning og kollektiv medvirkning et interessant tema.

Som vi skal se senere, er mange av informantene vi har intervjuet, særlig de som befinner seg i frontlinjen, som eksempelvis hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og hjemmehjelpere, usikre på hva myndiggjøring egentlig innebærer. De er også usikre på hva som er det egentlige *målet* med en myndiggjøringsprosess. Her er også litteraturen tvetydig. Innenfor et kritisk perspektiv vil myndiggjøring være relatert til et ønske om demokratisering og maktutjevning på arbeidsplassen, og vil således være et viktig virkemiddel for å forhindre fremmedgjøring av de ansatte. Karlsen skriver at:

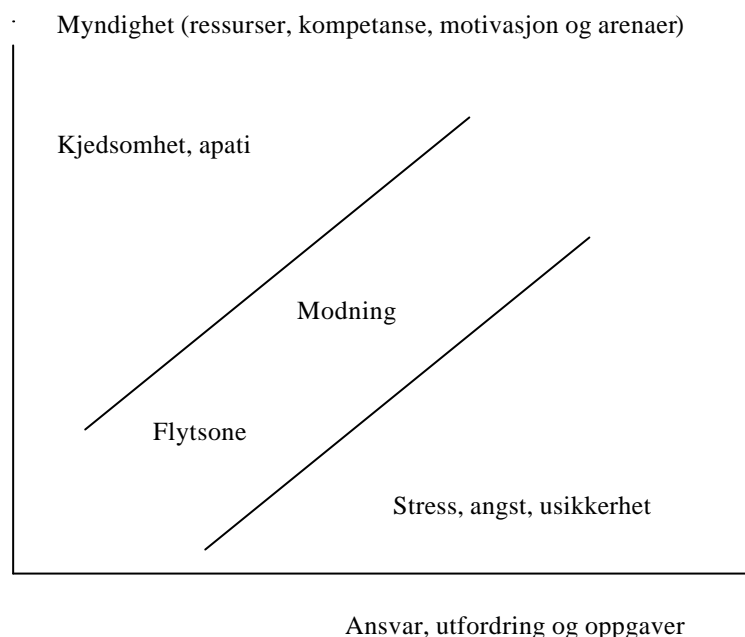
*"I dette perspektivet understrekes det at makt og myndighet må tas, og ikke gis, fordi selve handlingen med å myndiggjøre eller å gi myndighet til andre skaper et avhengighetsforhold (...)"* (Karlsen, 2000:10)

Det avhengighetsforholdet som Karlsen viser til, vil i denne forståelsen gi det motsatte av myndiggjorte medarbeidere, ganske enkelt fordi myndiggjøreren har makt over den myndiggjorte. Like fullt er tanken om *å gi myndighet* sentral innenfor tradisjonell ledelseslitteratur, der myndiggjøring nærmest blir et synonym

til effektivitet: arbeidstakerne settes i sentrum fordi måten arbeidsoppgaver løses på blir regnet som organisasjonens viktigste konkurransefortrinn. Disse to faktorene, arbeidstakerne og oppgaveløsningen, vil derfor kunne skille en vellykket organisasjon fra en mindre suksessfull. Schneider og Bowen (1995) argumenterer i den forbindelse med at når målet er myndiggjøring må forholdet mellom ledelsen og arbeidstakere reflektere forholdet mellom servicearbeidere og kunder. Lederens oppgave blir da å tilrettelegge for arbeidstakerne, samtidig som en viktig lederoppgave også blir å yte arbeidstakerne bistand. Delegering, organisering og fordeling av arbeidsoppgaver blir derfor sentralt. Dette er tankegods vi også finner i NPM-litteraturen. Men der eksempelvis Schneider og Bowen vektlegger en lydhør ledelse som er opptatt av arbeidstakernes ønsker og behov, er ideen om ”en sterk toppledelse” sentral innenfor NPM. Det er likevel en klar idé om at denne sterke toppledelsen skal praktisere det som gjerne omtales som ”management”. Bowen og Lawler (1995) viser til at det finnes minst tre ulike begrunnelser for myndiggjøring:

- For det første kan myndiggjøring blir tatt i bruk som et strategisk verktøy for å forbedre produktene eller tjenestene.
- For det andre vil en organisasjon bestemme seg for å ta i bruk myndiggjøring fordi alle andre har gjort det, og man er redd for å komme i bakleksa hvis man ikke gjør det.
- Den tredje begrunnelsen for å satse på myndiggjøring er fordi man ønsker å etablere en unik organisasjon, ved hjelp av nye organisatoriske prinsipper, der man søker å legge grunnlaget for overlegne prestasjoner.

På bakgrunn av tidligere utført forskning utdyper Finstad (2000) den siste begrunnelsen for myndiggjøring. Han skriver at behovet for å sette ”den menneskelige ressurs” inn i en strategisk sammenheng kan møtes på to ulike måter: enten gjennom økt samordning, styring og kontroll, noe som vil styrke den sentrale makten i organisasjonen, eller gjennom økt delegering og lokalt ansvar. Dersom man velger denne siste – noe Finstad argumenterer for at man bør - vil en viktig forutsetning være et felles ansvar for å løse oppgaver og øke kvaliteten på tjenestene (ibid. s. 69). Finstad deler opp begrepet myndiggjøring på en måte som forenklet kan framstilles slik:



**Figur 2: Myndiggjøringens flytsone**

Ansvar og myndighet kan da sees som to dimensjoner som må utvikles parallelt over tid hvis en skal skape forankring av utviklingsprosessen. Kompetente og ressurssterke aktører uten de utfordringer som en delegering av ansvar for oppgaver medfører, vil kunne utvikle kjedsomhet og apati i forhold til jobben. Motsatt kan delegering av ansvar uten at aktørene har kunnskaper/erfaringer og ressurser til å møte de utfordringer som delegeringen medfører, skape stress og angst og i verste fall utbrenthet. En kan tenke seg en flytsone hvor det skjer en gradvis delegering av ansvar samtidig som det bygges opp myndighet lokalt slik at det skjer en modning i organisasjonen. Uten en modningsprosess kan delegering kunne ha en utstøtingseffekt mot gjennomtrekk eller utbrenthet.

Ansvar viser i denne sammenheng til blant annet delegerte oppgaver og med resultatansvar. Under myndighet vil opplevd egeninnflytelse, autonomi og kompetanse være sentrale stikkord. Finstads poeng er imidlertid at myndiggjøring må utvikles i en flytsone mellom det han omtaler som myndighet og ansvar. Hvilke av disse myndiggjøringsbegrunnelsene synes å stå sterkt i "våre" kommuner? Som nevnt innledningsvis, har vi i den tidlige forskningsfasen vært opptatt av å avdekke hva informantene forstår med begrepet myndiggjøring. Vi har i den forbindelse sett for oss myndiggjøring som et åpent begrep som trenger å fylles av informantenes



tanker, ideer og oppfatninger. Også med tanke på prosjektets slutfase har det vært viktig å få fylt opp myndiggjøringsbegrepet; for er det slik at betydningen av myndiggjøring som begrep endres i løpet av prosjektperioden?

Til tross for at vi altså har stilt åpne spørsmål der vi rett og slett har bedt informantene beskrive hva de legger i begrepet myndiggjøring, har vi forsøkt å strukturere disse data langs en glidende skala med to ytterpunkter, og, det er altså informantenes uttalelser som vil danne grunnlaget for om hvorvidt de plasseres til venstre eller til høyre på skalaen:



**Figur 3: Tilnærming til myndiggjøring – skalaens ytterpunkter**

Vår hypotese er at myndiggjøring i forståelsen av den tredje begrunnelsen ovenfor – altså ønsket om å satse på myndiggjøring fordi man vil etablere en unik organisasjon – kun er mulig dersom man beveger seg til høyre på skalaen. Det er gjennom å snu organisasjonen på hodet, slippe de ansatte til med sin beskrivelse av hverdagen og sine forslag til endring, at forandring først og fremst kan oppnås. Ikke minst fordi det å ta stilling forplikter (Weick 1993).

## **2.7 MYNDIGGJØRING SOM ORGANISASJONSENDRING**

Vi har så langt i dette kapitlet sett nærmere på det teoretiske fundamentet til myndiggjøring. Vi har også synliggjort den kontekst der de myndiggjørende tiltak skal iverksettes. Når myndiggjøring settes på dagsordenen innenfor pleie- og omsorgstjenesten impliserer dette endring og utvikling. Vi skal i de følgende avsnitt kort skissere hva som synes å ha betydning når endringsprosesser skal igangsettes i en arbeidsorganisasjon. Vi drar her veksler på erfaringer Nordlandsforskning har gjort seg i andre prosjekter der utvikling har vært et sentralt mål.

### 2.7.1 Å skape en felles virkelighet

En endringsprosess er gjerne drevet fram av et ønske om å endre det bestående, både den rådende praksis og kultur, så også i dette prosjektet. En avgjørende faktor blir å skape en felles forståelse for hvorfor endring er nødvendig, hva som skal endres, hvordan endringen skal gjennomføres, og ikke minst hvordan dette vil kunne påvirke den rådende kultur og arbeidspraksis (Eide m.fl. 2000). Forankring innebærer at alle i organisasjonen får medvirke i utformingen av "det nye", noe som innebærer å delta i diskusjoner og komme med forslag. Gjennom deltakelse gis endringer av bl.a. praksis en mening, og endringene har større mulighet for å rotfeste seg i organisasjonen. Det er nettopp i samtaler og diskusjoner at man danner grunnlaget for en felles oppfatning, bl.a. gjennom å få fram og ta opp potensielle konflikter, samt å finne fram til passende løsninger. Det er lettere å ta ansvar for noe man selv har vært med å bestemt over. Dette gjenspeiler behovet for kommunikasjon og informasjon. Forankring viser til en enighet på alle plan i organisasjonen; både ansatte og ledelsen må medvirke i prosessen. På samme tid er det grunn til å tro at en reell involvering av tillitsmannsapparatet vil kunne bidra til forankring og legitimitet i prosjektet gjennom rolle n som "betydningsfulle andre".

Et annet forhold som er viktig i organisasjonsutviklingsprosesser, er behovet for endring gjennom "de små steg", og perspektivet må være langsiktig. Det å arbeide med delmål synes derfor å ha en positiv innvirkning. Dette kan sees i lys av at kommuneorganisasjoner i realiteten er store og heterogene arbeidsorganisasjoner som i kraft av sin tyngde kan være vanskelige å endre på kort tid. Institusjonaliserte arbeidspraksiser og kulturer er en relativt "seig" materie å forme. I tillegg kan sektoren være preget av ansatte med lav tilknytning til organisasjonen, spesielt i pleie- og omsorg hvor en rekke ansatte har lav stillingsandel, noe som kan representere en ekstra utfordring, både for de som har et særskilt ansvar for å drive utviklingsarbeidet, og for de som er delaktige og blir berørt.

En endringsprosess er også avhengig av at det avsettes visse ressurser i form av tid og ansatte som kan arbeide aktivt i prosessen. Det må skapes tid og rom for diskusjoner, der endringer kan evalueres underveis. Det er en forutsetning at de arbeidstakerne som er involvert, eller som blir berørt av de tiltak som innføres, involveres i disse diskusjonene. Denne type fora er også viktig for å beholde fokus og engasjement. Det å "møtes" representerer imidlertid en særskilt utfordring innenfor pleie- og omsorgstjenesten, der ulik arbeidstid, uforutsette hendelser og et stort arbeidstempo kan gjøre det vanskelig å "slippe fra". I de utviklingsprosjektene som Nordlandsforskning har vært delaktig i, ser vi også betydningen av det vi kan omtale som "ildsjeler", det vil si personer som tar et særskilt ansvar for de endringsprosesser som er igangsatt, og som kan motivere ansatte til engasjement. Situasjonen blir særlig sårbar dersom ildsjelene forsvinner ut av organisasjonen i

en tidlig fase i et utviklings- og endringsforløp. Oppsummert kan vi si at kritiske faktorer i endringsprosesser er:

- Delaktighet og involvering
- Etablering av en felles virkelighetsforståelse
- Forankring på alle nivåer i organisasjonen
- Ressurser i form av tid og rom for diskusjoner og evalueringer
- Tilstedeværelsen av ildsjeler
- ”De små stegs suksess” – etablering av klare og konkrete delmål
- Et langsiktig tidsperspektiv

### 3. UTVALG, METODE OG PROSESS

Prosjektet ”Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren” innebar for Nordlandsforsknings del både å delta i utviklingsarbeidet, og samtidig dokumentere arbeidet deltakerkommuner la ned i arbeidet mot myndiggjøring. Dette omfattet blant annet å skaffe til veie data om hvordan man i kommunene praktiserer myndiggjøring med tanke på hvilke tiltak som settes i verk, samt gi tilbakemelding på hva som har fungert, og hvilke effekter de ulike tiltak har hatt. I dette ligger også et spørsmål om hva som er viktige forutsetninger for myndiggjøring.

#### 3.1 UTVALGET

Gjennomføringen av prosjektet hvilte på et utvalg av kommuner som ønsket å delta i prosjektet, og hadde vilje til å arbeide med myndiggjøring i de respektive pleie- og omsorgssektorene. Dette har vært et utviklingsprosjekt med flere nettverks-samlinger underveis i perioden. Samlingene skulle fungere som utviklingsverkssteder hvor kommunene kunne få inspirasjon og hjelp i prosessen. Samlingene skulle også brukes til erfaringsutveksling og være kontaktskapende.

Til sammen har 12 kommuner deltatt mer eller mindre aktivt i prosjektperioden. Som forskere har vi i samarbeid med KS valgt ut fire dybdekommuner, hvor vi har gjort grundige intervjustudier av ansatte og ledere. I de øvrige kommuner benyttet vi telefonintervjuer med en eller to utvalgte ledere innenfor pleie- og omsorgssektorene. Intervjurundene ble gjentatt etter drøyt et år. To av kommunene har ikke deltatt på noen av samlingene. Det ble også sendt ut spørreskjema til et utvalg ansatte i samtlige 12 kommuner.

Metoden i det videre arbeidet skal vi komme nærmere inn på i dette kapitlet, etter en presentasjon av utvalgsriteriene og de utvalgte kommunene.

##### 3.1.1 Bakgrunn for utvalget

Utvalget av kommunene ble gjennomført av KS i samarbeid med Nordlandsforskning, samt i dialog med de aktuelle kommunene. Første ledd i innrulleringen av aktuelle kommuner skjedde gjennom en søknadsprosess hvor interesserte kommuner søkte om deltakelse i prosjektet blant annet ved å legge ved en prosjektbeskrivelse. Utvelgelse på grunnlag prosjektbeskrivelser gjør en i stand til å velge ut kommuner man mener arbeider seriøst med myndiggjøring, er motiverte for å delta i en slik prosess, og kanskje har kommet lenger enn andre kommuner på

dette feltet. Kommunene ble da i hovedsak valgt ut fordi de allerede arbeidet med myndiggjøring eller hadde ønsker om å arbeide med myndiggjøring. Alle arbeidet i tråd med KS' arbeidsgiverpolitikk slik den presenteres i "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken" (KS 2002). Selve utvalget ble foretatt av KS sentralt, men i dialog med Nordlandsforskning. Som forskere ønsket vi at deltakerkommunene representerte både såkalte tradisjonelle etatsmodeller og moderne resultatenhetsmodeller. Samtidig ønsket vi å inkludere både sykehjem og hjemmesykepleien i utvalget. Vi ønsket også kommuner av ulik størrelse, og en rimelig geografisk spredning. Dette er strukturelle trekk som vil kunne representere spesifikke utfordringer, og som derfor vil kunne påvirke en myndiggjøringsprosess. Noen kommuner vil eksempelvis slite med rekruttering, som følge av et stramt arbeidsmarked med flere jobbalternativer. Andre kommuner vil være preget av en demografi som gjør at presset på pleie- og omsorgssektoren oppleves som ekstra stort. Vi mener at de utvalgte kommunene representerer en rimelig variasjon ut fra disse ønskene.

Vi vil også nevne at kommunene har ulikt fokus internt. Noen kommuner har jobbet med det for øyet, at myndiggjøring er en del av en større kommunal omstrukturering. Andre har arbeidet med en mer snever kontekst hvor myndiggjøring kun skal foregå i en spesifikk enhet, uten å skjele så mye til annen aktivitet i kommunen. Vi har som forskere av ulike grunner valgt å konsentrere oss om nærstudie av en enhet i dybdekommunene. En viktig grunn er at kommunene har ulikt innbyggertall og dermed ulikt antall ansatte i sektoren. Ved å holde oss til en enhet, kunne vi få tilnærmet likt antall informanter i de ulike kommunene. Men selv om vi har konsentrert oss om en, har vi også intervjuet aktører som hører til i andre enheter i kommunene. Dette dreier seg i hovedsak om ledere og om tillitsvalgte, men også aktører som for eksempel skiftet arbeidssted fra første til andre gang vi var der.

### **3.1.2 Utvalg av informanter**

Av praktiske grunner ba vi om hjelp til å foreta selve utvalget av informanter, noe som kan representere en kilde til skjev representasjon og dermed en svakhet ved undersøkelsen. Vi hadde på forhånd bestemt oss for at ulike ledernivåer, stillingskategorier, stillingsstørrelser, ansiennitet og alder skulle være sentrale utvalgs-kriterier, men det var våre kontaktpersoner internt i de ulike kommunene som sto for det endelige utvalget. Dette har to implikasjoner. For det første kan dette medføre skjevheter i utvalget, i den forstand at vi har fått informanter som ikke er representative for de pleie- og omsorgsansatte som gruppe. Sagt med andre ord; det kan hende at våre informanter for eksempel er mer positivt innstilt til ledelsen og sin arbeidssituasjon enn det majoriteten er. Intervjuene viser imidlertid at også

”våre” ansatte i mange sammenhenger er kritiske til det som skjer på arbeidsplassen og i ledelsen. I praksis viste det seg at vi fikk intervjuet ansatte som var på jobb den dagen intervjuet skulle foregå, noe som tilsier en viss tilfeldighet og ikke strategisk utvelgelse fra ledelsens side. Det var ingenting som tydet på at ledelsen på noen måte valgte informanter strategisk.

Den andre implikasjonen berører anonymiteten. I de fire dybdekommunene vet ledelsen, eller kan lett få informasjon om hvem som er intervjuet. Vi distribuerte imidlertid et informasjonsskriv der informantene ble gjort oppmerksom på at de kunne trekke seg dersom de skulle ha ønske om det, og at de underveis sto fritt til å unnlate å besvare spørsmål. Når informantene likevel framstår som mindre anonyme enn de ville gjort dersom vi selv hadde stått for utvalget, har vi tatt hensyn til dette når vi i teksten benytter oss av sitater. Vi har løst dette ved blant annet å sette sammen ulike biter fra forskjellige personer med nesten identiske utsagn. Vi har også i visse tilfeller byttet ut ord og uttrykk som kan tenkes å gjøre personer identifiserbare. De sitatene som her er benyttet, rommer også i de fleste tilfeller en felles holdning i den forstand at det er mange som har sagt det samme. Vi unngår også å knytte kommunenavn til sitat dersom det ikke er nødvendig for sammenhengen.

Av hensyn til informantene i prosjektet ønsker vi å framstille kommunene i en slik form at de ikke så lett blir gjenkjent. Vi benevner dem da heller ikke med sine virkelige navn, men gir dybdekommunene navn som starter på D og nettverkskommunene navn som starter på N. Videre følger en kort presentasjon av dybdekommunene og nettverkskommunene. Nettverkskommunene blir presentert i en matrise.

### **3.1.3 Driv kommune**

Dette er en relativt liten kommune i Midt-Norge. Kommunen ligger et godt stykke fra et større senter, men ligger i dagpendleravstand til et mindre sykehus, som dermed representerer et alternativt arbeidsmarked for ansatte i pleie- og omsorg, spesielt sykepleierne. Kommunen opplevde for noen år siden mangel på sykepleiere, og satte i verk rekrutteringstiltak.

#### ***Pleie-, rehabilitering- og omsorg***

Kommunen er organisert etter en tradisjonell etatsmodell, der pleie, rehabilitering og omsorg (pro) ledes av en virksomhetsleder som står i direkte linje til rådmannen. Innenfor dette virksomhetsområdet er det tre enheter, to innenfor hjemmetjenesten, og en sykehjemsenheter. Hver av enhetene har en avdelingsleder. I denne kommunen har vi konsentrert oss om hjemmetjenesten, og har der intervjuet

begge sonelederne. Majoriteten av informantene var tilknyttet den ene sonen, men også ansatte fra den andre sonen var representert. I tillegg hadde vi informanter med arbeidstilknytning til vikartjenesten i kommunen representert i en av intervjugruppene. Dette var nyttig fordi hun hadde innsikt i alle deler av kommunens pro-enheter. Gjennom tillitsvalgte fikk vi også informanter tilknyttet sykehjem. Kommunen har også en merkantil stilling tilknyttet pro-sjefens kontor, som tar seg av turnusarbeid, tilkalling av vikarer, pluss en rekke andre merkantile oppgaver. I hovedsak avlaster denne stillingen avdelingsleders oppgaver, men også pro-sjefens.

Både ledere og ansatte har arbeidet mye med arbeidsmiljø og ulike prosjekter som berører de ansattes arbeidsforhold. Dette var de godt i gang med før kommunen ble med i myndiggjøringsprosjektet. Man har eksempelvis høstet gode erfaringer med bruk av *ønsketurnus*, der alle ansatte er med og planlegger sin egen arbeidstid. I kommunens interne skriv står det om ønsketurnus at:

*”Ved innføring av bevegelig arbeidstid vil de ansatte få mer medbestemmelse og dermed mer ansvar for egen arbeidsplass. (...)*

Ett annet tiltak kommunen hadde gode erfaringer med var refleksjonsgrupper, om disse står det:

*”(...)Det psykososiale arbeidsmiljøet i en stor organisasjon som pleie-, rehabilitering- og omsorgstjenesten må stadig arbeide med holdninger og arbeide for at ansatte føler trygghet. (...) Hver enhet skal ca. en halv time hver annen uke reflektere over en situasjon som ansatte har erfart.”*

Kommunen preges av at de har igangsatt en rekke ulike utviklingsprosjekter innenfor pro-sektoren. Disse prosjektene ”meldes inn” til kommuneledelsen der prosjektene, framgangsmåten og ønsket virkning samt avslutningsdato beskrives. Myndiggjøringsarbeidet ble koplet til allerede pågående prosjekter i kommunen. Fokus ble satt på utvikling av sektoren som helhet, ansattes trivsel og kompetanseutvikling i form av internundervisning og refleksjon om arbeidet.

#### **3.1.4 Dalen kommune**

Den andre dybdekommunen er en mellomstor kommune som ligger på indre Østlandet. Tilgangen på jobbalternativer må antas å være ganske god i dette området. Kommunen har skoletilbud til og med høyskolenivå i nærheten, hvor det bl.a. tilbys utdanning innenfor ulike profesjoner man finner innen helsevesenet. Dette bidrar til et kvalifisert vikarmarked, samtidig som det også letter rekruttering

til faste stillinger. Situasjonen på sykehjemmet vi besøkte, ble eksempelvis karakterisert som stabil med hensyn til arbeidskraft. Det ble også sagt at det var vanskelig å få større stillingsprosent enn det de har i dag.

### **Pleie og omsorg**

Pleie- og omsorgssektoren i kommunen er delt inn i tre distrikt som har noenlunde lik størrelse med tanke på antall innbyggere. På kommunalt nivå er det en Pleie- og omsorgssjef, mens hvert distrikt har en distriktsleder som har avdelingsledere under seg igjen. I det distriktet vi besøkte, konsentrerte vi intervjuene til et sykehjem. Her var det to somatiske avdelinger og en demensavdeling. Våre informanter kom fra alle tre, men med en stor overvekt fra de to somatiske avdelingene. Et karakteristisk trekk her, er at pleietyngden på pasientene er stor.

I tillegg til tjenestene som ytes i hvert enkelt distrikt, er det på kommunalt nivå noen spesialenheter som gir tilbud til hele kommunen. En av disse er en institusjon for aldersdemente. Institusjonen er relativt ny og ved oppstart ble det bestemt at virksomheten skulle organiseres etter arbeidslagsmodellen, med selvstyrte team. Her har hvert arbeidslag totalansvar for den daglige driften. Det vil si at alt som går på direkte tjenesteyting må laget ta ansvar for selv, alt faglig og alt brukerretta. Avdelingsledernivået er fjernet og erstattet med en faglig koordinator på hver gruppe, eller lag. For øvrig går hun turnus, med en kveldsvakt i uka og hver sjettede helg. Øvrig personale går hver tredje helg. At koordinator går i turnus er viktig for at ikke hun skal sees på som en tradisjonell leder som personalet kan overlate ansvaret til. Fra institusjonsleders side understrekes det at myndiggjorte medarbeidere er en forutsetning for å få arbeidslaget til å fungere slik man ønsker, der hver ansatt tar et selvstendig ansvar for virksomheten.

Institusjonen har en leder som har personalansvar, økonomisk ansvar og det overordnede faglige ansvar. Ordningen med selvstyrte arbeidslag har gitt svært gode erfaringer. Ansatte trives svært godt, de scorer atskillig høyere i kommunens egne medarbeiderundersøkelser, enn ansatte i sektoren for øvrig. Institusjonen har også hatt et svært lavt sykefravær sammenliknet med sektoren som helhet. Brukere og pårørende er også svært fornøyd med det tilbud som gis. Institusjonen legger vekt på de ansattes samarbeid og selvstendighet i arbeidet, og på kompetanseutvikling. Det er et mål at alle til en viss grad skal kunne spesialisere seg på et område. Dette trekkes fram som en av suksesskriteriene for modellen.

Gjennom prosjektet myndiggjorte medarbeidere ønsket kommunen å videreføre satsningen på arbeidslagsmodellen. Med de positive resultater fra institusjonen ønsker man at hele sektoren skal prøve ut de samme metoder. Modellen er vedtatt innført i hele pleie- og omsorg. Imidlertid sies det at hver enhet innen sektoren må



finne sin tilnærming til modellen. Dette er det som det jobbes med i forbindelse med dette prosjektet.

### **3.1.5 Dora kommune**

Nå er vi på Vestlandet, i en liten kommune med relativt spredt bebyggelse og tre ulike sentra. Avstanden til nærmeste store senter er utenfor dagpendleravstand. Det kan ikke sies å være noe stort alternativt arbeidsmarked i nærheten. Kommunen har hatt problemer med å rekruttere kvalifisert personell til en del stillinger og har i perioder før dette prosjektet gjennomført egne tiltak for å bedre rekrutteringen, noe de har lyktes med.

#### ***Pleie- og omsorgstjenesten***

Kommunen har anlagt en flat struktur, i utgangspunktet bestående av to ledernivåer. Pleie og omsorgstjenesten er delt inn i seks enheter, der hjemmetjenesten består av tre enheter som er tilknyttet hvert av de tre kommunesentraene. I relasjon til en av enhetene innfor hjemmetjenesten var det også etablert en korttidsavdeling på institusjon, hvor også tjenesten har sin base. På institusjonen er det også en sykehjemsavdeling og en avdeling for demente. I tillegg til dette er kjøkken og vaskeri organisert som en avdeling. Hver avdeling/enhet har egen leder og er organisert som egne resultatenheter. Etter omorganisering i 2001 har kommunen fjernet etatssjefer på kommunenivå, slik at avdelingslederne rapporterer direkte til rådmann. Tidligere etatssjefer i kommunen er gått inn i rådmannens stab som rådgivere. Før denne omorganiseringen besto pleie- og omsorgstjenesten av et sykehjem og en hjemmesykepleie som hadde hele kommunen som sitt virkefelt. Hjemmehjelpstjenesten var ikke inkludert i arbeidsfellesskapet i hjemmesykepleien, men var i hovedsak knyttet direkte opp mot den enkelte bruker.

Et av målene med å omorganisere pleie- og omsorgstjenesten, var å etablere mindre og mer oversiktlige enheter, samtidig som det krevde at de ansatte også skulle være mer fleksible i forhold til arbeidssted og arbeidsoppgaver.

I denne kommunen har vi i hovedsak konsentrert oss om de hjemmebaserte tjenestene, men de ansatte vi intervjuet, jobbet på den kombinerte avdelingen, med både hjemmetjeneste og institusjonsavdeling. Dette innebar at de fleste ansatte jobbet begge steder, med noen få unntak. I tillegg til ansatte på denne avdelingen, har vi intervjuet alle avdelingslederne, utenom kjøkken/vaskeri, samt noen representanter for fagforeningene. Da vi var der i andre runde, hadde korttidsavdelingen vært gjennom en omorganisering og nedbemanning. Flere av dem vi intervjuet første gang, var nå ansatt i andre enheter.

Kommunen hadde ingen konkrete ideer om hva de ønsket å igangsette av såkalt myndiggjørende tiltak, men det var et ønskemål å gjøre noe med arbeidsmiljøet. I den forbindelse ble vi fortalt av en rådgiver at intensjonen var å få igangsatt en diskusjon som skulle involvere *alle* ansatte innenfor pleie- og omsorg. Rådgiveren var imidlertid usikker på fremgangsmåten. Noe av bakgrunnen for ønsket om å være delaktig i prosjektet, er grunnet i et behov for forandring:

*”Det er mye som skjer i kommunen. Skal vi kunne komme oss videre fra alt mulig tull og tøys, er vi avhengige av en periode der alt ligger og flyter. Så har man mulighet til å igjen se på hvordan arbeidet skal fordeles. Det å røske opp strukturene gir mulighet til å skape nye. Har vært en ukultur på hvordan problemer er blitt håndtert, gått ulike veier i systemet.” (leder)*

### **3.1.6 Dypvik kommune**

Dette er en mellomstor kommune på Østlandet. Kommunen ligger forholdsvis nær et av de større sentra i Vestregionen, noe som gir alternative jobbmuligheter både innenfor privat og offentlig virksomhet. Kommunen har slitt med å rekruttere sykepleiere, men situasjonen har bedret seg de siste årene, noe som forklares med at det er satset mye på å utvikle det faglige miljøet innenfor pleie- og omsorgssektoren.

#### ***Pro-sektoren***

Kommunen var på undersøkelsestidspunktet organisert etter sektorprinsippet, og ”Pleie-, rehabilitering og omsorg” (pro) var sortert under Helse- og sosialsektoren, med egen pro-sjef. Denne står i hierarkisk linje til etatssjefen for *Omsorg*, som igjen rapporterer til rådmannen. På enheten er det en virksomhetsleder og man har også driftsledere, en på hver avdeling. Vi har besøkt en av kommunens institusjoner, bestående av fire avdelinger. Våre informanter arbeider i hovedsak i en avdeling som består av tre enheter, to for demente og en for korttidsopphold. Mens demensavdelingene er preget av stabilitet og relativt forutsigbare forhold, der ansatte har primæransvar for spesielle beboere, er det et krav om at korttidsavdelingen skal være fleksibeli forhold til belegg og tilbudet som gis.

Ledere og konsulenter innenfor pro-sektoren forteller at de har arbeidet mye med kulturen på de ulike arbeidsplassene. I den forbindelse har man arbeidet med løsningsfokuset kommunikasjonsprosjekt. Årsaken til at man ville delta i KS’ sitt myndiggjøringsprosjekt, var et ønske om å føre dette arbeidet videre, men da i en litt annen innpakning. Under vårt første besøk i kommunen var man i gang med å gjennomføre et prosjekt under tittelen *Medarbeiderskap*. Tanken er at alle ansatte

innenfor pro-sektoren skal gjennomgå et kurs i medarbeiderskap. *Medarbeiderskap* er et innkjøpt konsept som presenterer opplæringsmålet på denne måten:

”(...) gjennom selvinnsikt, å bevisstgjøre de ansattes holdninger og vurderinger til selv å ta initiativ og være aktive. (...) Dette leder til en ny måte å lære på, en ny måte å tenke på og en ny måte å arbeide på. Vi utvikler en ”vi-kultur” framfor en ” de-og-vi-kultur”. ” (Medarbeiderskap, s.2)

Medarbeiderskap består av fire trinn. Før selve kurset får deltakerne et personlig arbeidsmaterieell med oppgaver som skal bidra til selvrefleksjon. Selve kurset går over tre dager og er trinn to. På kurset skriver deltakerne et brev til seg selv om tanker og erfaringer; trinn tre. Trinn fire er et prosjekt hvor programmet forankres i virksomheten. Deltakerne skal i etterkant av kurset utarbeide og gjennomføre et prosjekt i virksomheten som er godkjent av ledelsen<sup>6</sup>

Planen er at ”de fleste ansatte”<sup>7</sup> skal gjennom *medarbeiderskap* i løpet av en to-års periode. I virksomheten vi besøkte, skulle ansatte delta på kurset etter vårt første besøk. Da vi var der andre gang hadde de gjennomført det og vi fikk høste noen av de erfaringer ansatte hadde fra kurset.

### 3.1.7 Nettverkskommunene

Vi presenterer nettverkskommunene i en matrise for å forenkle framstillingen. Som nevnt, har vi gitt dem fiktive navn som alle begynner på N. Vi har med hvordan kommunen er organisert og deres størrelseskategori. Her har vi delt inn i kommuner under 5000 innbyggere, mellom 5001 – 30000 og de over 30001. I tillegg har vi plassert kommunene geografisk på landsdelsnivå, samt tatt med hvor mange utviklingsverksteder de har deltatt på. Sistnevnte tar vi på grunn av at vi som forskere har fått bedre kjennskap til kommunene som har vært med på verkstedene. I tillegg regner vi med at disse kommunene har hatt en større progresjon enn de som ikke har vært med på verkstedene, noe som bekreftes av kommunene selv. I de kommunene som ikke har deltatt på nettverkssamlingene, er ikke myndiggjørende arbeid blitt prioritert. Deres begrunnelse for å bli med, var primært å være en referansekommune som sammenlikningsgrunnlag. Bakgrunnen for at de ble forespurt, var at kommunene hadde drevet med annet utviklingsarbeid knyttet til pleie- og omsorgssektoren. I en av kommunene forelå det planer for videre utvikling som ble utsatt på grunn av personellsituasjonen i ledelsen som skulle drive arbeidet.

---

<sup>6</sup> Kilde: Hefte om Medarbeiderskap og dokumenter fra kommunen, bl.a. søknad til KS.

<sup>7</sup> Skriftlig informasjon fra kommunen: ”Bakgrunn”.

Tabell 1: Oversikt over nettverkskommunene

Kommunens "navn"	Kommunens organisering	Kommunens størrelse	Beliggenhet	Deltakelse på utviklingsverksstedene
Nattland	Etatsmodell	Liten	Nord-Norge	3
Nordøy	Resultatenhetsmodell	Liten	Midt-Norge	3
Nedelv	Resultatenhetsmodell	Stor	Østlandet	1
Nøttevik	Etatsmodell	Mellomstor	Østlandet	0
Nesvann	Resultatenhetsmodell	Mellomstor	Sørlandet	3
Nidbekk	Etatsmodell	Mellomstor	Østlandet	3
Nærås	Resultatenhetsmodell	Stor	Østlandet	3
Neiedal	Resultatenhetsmodell	Mellomstor	Sørlandet	0

### 3.2 UTVIKLING SOM MÅL OG PROSESS

Et hovedmål ved prosjektet "Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorgssektoren" var å finne faktorer og tiltak som fremmer myndiggjøring av ansatte i sektoren. Målet var utvikling, og vi som forskere skulle bidra til dette. Utviklingsverksstedene spilte i denne sammenhengen en sentral rolle. Det var en arbeidsdeling mellom KS og Nordlandsforskning vedrørende utviklingsverksstedene. KS hadde hovedansvaret for å arrangere og drive disse, og vi ble "hyret inn" av KS blant annet for å presentere foreløpige resultater, samt å bidra til teoretisk refleksjon. Vi som forskere har med andre ord bidratt til faglig innspill, eksemplifisert ved en gjennomgang av myndiggjøringsbegrepet basert på teori og data fra den første intervjurunden. I tillegg har vi utarbeidet gruppeoppgaver til utviklingsverksstedene som et bidrag til kommunenes refleksjon over egen utviklingsprosess. Denne metoden har Nordlandsforskning også benyttet med hell i bedriftsutviklingsprogrammet VS2010. Gjennom å presentere data fra prosessen får man også en delaktig rolle. Det er derfor vanskelig å skille utviklings- og dokumentasjonsprosesser helt fra hverandre. At vi som forskere også har gjennom-

ført intervjuer med ansatte i dybdekommuner, kan sees på som ledd i prosessen. Gjennom diskusjoner i intervjuer bidrar man til refleksjon over egen arbeidssituasjon og begreper, noe som vil virke inn på prosessene.

Når det er sagt, kan vi likevel ikke underslå at det er noen helt fundamentale forhold som må ligge til grunn for å lykkes med utviklingsarbeid i organisasjoner - med eller uten utviklingsverkssteder og forskere. Det er blant annet medvirkning, forankring og legitimitet, slik vi var inne på i kapittel 2.7.

### **3.3 DOKUMENTASJON - METODISKE BETRAKTNINGER**

Den andre delen av prosjektet har bestått i å dokumentere både hva deltakere legger i begrepet myndiggjøring, hvordan myndiggjøring praktiseres og hva som fører til at prosessen blir vellykket. Samtidig så vi at data har blitt samlet inn, analysert og presentert på utviklingsverksteder gjennom prosjektets gang, noe som har gitt deltakere tilbakemelding og mulighet til å endre egen prosess og egen forståelse av begrepet. Dokumentasjonsarbeidet har strukket seg over hele prosjektperioden. Vi har ønsket å kunne si noe om selve prosessen. Vi skal nå se nærmere på forskningsdesignet og hvordan vi har samlet inn data. Et nærmere blikk på informantene skal vi også unne oss.

I denne delen av prosjektet har vi benyttet ulike metoder i ulike faser av prosjektet, alt avhengig av hva og hvem vi har ønsket informasjon om og fra. I hovedsak har vi benyttet oss av vanlige intervju, telefon- og gruppeintervju. I tillegg har vi sendt en survey til et utvalg ansatte i alle deltakerkommunene, og vi har brukt dagbokføring som metode samt studert dokumenter. Dybdekommunene har blitt studert grundigere enn nettverkskommunene. I det videre følger en presentasjon av metodene og informantene.

#### **3.3.1 Intervju gir dybdekunnskap om tema**

Intervju ble valgt som hovedmetode fordi vi primært var interessert i prosesser og opplevelser fra de ansattes egen arbeidshverdag, samt tillagte meninger, med andre ord dybdekunnskap, nærmere bestemt omhandlende myndiggjøring. I en intervjusituasjon vil både intervjueren og den intervjuede inviteres til refleksjon over det tema man snakker om, slik at man oppnår økt innsikt under samtalen (Kvale 1997). Formålet med intervjuene var å sette sammen biter av informasjon fra flere informanter, slik at vi kunne danne oss et helhetlig og sammenhengende bilde, hvor også nyansene synliggjøres (Rubin og Rubin 1995).

Selv om noen av informantene ble intervjuet individuelt, valgte vi i stor utstrekning å benytte gruppeintervjuer. I forhold til våre problemstillinger er gruppeintervju et godt egnet metodisk redskap. Utgangspunktet for våre intervjuer var å få mest mulig kunnskap om forholdene på arbeidsplassen: Hvordan opplever for eksempel informantene sin arbeidssituasjon? Hva legger de i myndiggjøring, og hvordan er forholdet mellom delegert ansvar og opplevd innflytelse? Vi var i intervjuene både ute etter faktiske opplysninger, og vi ønsket å få innblikk i informantenes holdninger, meninger, virkelighetsforståelse, vurderinger og verdier.

Fordelene med gruppeintervjuer er at man her får en diskusjon mellom mennesker som i et sosialt samspill med likesinnede utvikler og former meninger og holdninger (Holme og Solvang 1996). Siden en persons holdninger, meninger og verdier nettopp skapes gjennom sosial samhandling, blir gruppeintervjuet en kontekst som likner den sosiale kontekst hvor dette dannes. Gruppeintervjuer er også en veldig effektiv måte å samle inn data på. En ting er selvsagt tidsbesparelsen. En annen dimensjon er kvaliteten. Under gruppeintervjuene var det mange eksempler på at informantene utfylte hverandre i den forstand at de kom med tilleggskommentarer, andre innfallsvinkler og ulike tolkninger. Det man imidlertid skal være seg bevisst under et gruppeintervju, er at minoritetsmeninger kan bli undertrykt, og at det kan bli en konflikt i forhold til de ulike informantenes status (Patton 1990). Dette forsøkte vi å begrense ved å ha en mest mulig homogen sammensetning av informanter, både når det gjaldt stillingsstørrelse, utdanning og stilling. Gruppene var satt sammen av to til fire personer, og hvert gruppeintervju varte mellom 1 ½ til 2 timer.

En god del av intervjuene ble imidlertid gjennomført som individuelle intervju. Hovedgrunnen til dette var, som nevnt over, at vi ønsket likhet i informantenes status og antatt likhet i interesser. Dermed ble det flere steder naturlig å intervju noen av lederne separat. Det samme gjaldt fagforeningsrepresentanter, hvor vi gjerne har koplet Kommuneforbundet og Helse- og sosialforbundet, mens vi valgte å intervju Sykepleierforbundet separat. I noen tilfeller har også rent praktiske forhold vært årsaken til separate intervju. Disse intervjuene varte mellom 1 og 1 ½ time. Alle intervjuene ble utført ved hjelp av semi- strukturerte intervjuguider.

### **Dybdekommunene**

I de fire dybdekommunene har vi intervjuet ansatte i to runder. Vi konsentrerte oss om en enhet i enten sykehjem eller i hjemmesykepleien i hver dybdekommune og de ansatte i den. En intervjurunde ble gjennomført i prosjektets start (høsten 2002) og en i prosjektets slutfase (høsten 2003), med drøyt et års mellomrom. Intervjuene kretset rundt følgende tema: arbeidshverdagen, brukerne, forholdet til pårørende, arbeidsmiljø, ledelse, kompetanseutvikling, myndiggjøring, i tillegg

spesielle tema som gjaldt i de spesifikke kommuner og/eller som viste seg å være viktige for de ansatte og utviklingen i den kommunen. I andre runde ble det i større grad fokusert spesielt på endringer som hadde skjedd siden første besøk. I tillegg var det anledning til å utdype enkelte tema i større grad. Det ble også fokusert mer på myndiggjøring i andre runde.

I de fire dybdekommunene intervjuet vi mellomleder, ulike stillingsgrupper og representanter for fagforeningene (Norsk sykepleierforbund (NSF), i Helse og sosialforbundet (HSF) og Norsk kommuneforbund (NKF)<sup>8</sup>). Under intervjuer med sykepleiere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, hjemmehjelpere og assistenter har vi i hovedsak benyttet gruppeintervju. Gruppene har vært sammensatt av ansatte i lik eller tilnærmet lik stilling. Vi har også brukt stillingsstørrelse som et utvalgsriterium, slik at vi eksempelvis har hatt en gruppe med hjelpepleiere i tilnærmet full stilling, og en gruppe med ca 50 prosent stilling. I et par av kommunene er også avdelingsledere intervjuet i grupper. Vårt opphold i de fire dybdekommunene begrenset seg til to dager i hver, og i denne perioden intervjuet vi i alle kommunene til sammen 63 informanter i første runde.

Siden det knytter seg noe ulike problemstillinger til henholdsvis hjemmebaserte tjenester og institusjon var det viktig for oss å inkludere begge typer tjenester i prosjektet. I de to kommunene vi konsentrerte oss om institusjon, intervjuet vi sykepleiere, hjelpepleiere og assistenter/ufaglærte. I de to kommunene vi fokuserte på hjemmetjenesten, har vi i tillegg intervjuet hjemmehjelpere, som ofte kommer i samme kategori som assistenter/ufaglærte. Forskjellen er at de ufaglærte på institusjon i hovedsak har små stillingsbrøker i fast ansettelse og går for øvrig som ekstravakt/vikar. Hjemmehjelperne har arbeidsoppgaver som er definert, og er forskjellig fra hjemmesykepleiens oppgaver. På institusjon fungerer assistentene mer på linje med hjelpepleiernes hva arbeidsoppgaver angår.

I andre runde ønsket vi å intervju de samme personene vi intervjuet ved første besøk. Men det vil alltid være noen som har sluttet, er bortreist eller sykemeldt når man kommer på et slikt gjenbesøk, så også her. Vi vurderte å gjennomføre telefonintervju med aktuelle personer, noe som ikke ble gjennomført. Begrunnelsen er at vi vurderte det slik at vi fikk tilstrekkelig med informasjon gjennom de intervjuene som ble gjennomført til å analysere de prosesser som har foregått. Til sammen i andre runde gjennomførte vi intervju med 45 informanter. Intervjuene ble i de fleste tilfeller tatt opp på bånd.

---

<sup>8</sup> I den andre intervjurunden var de to sistnevnte slått sammen i Fagforbundet.

### **Nettverkskommunene**

I nettverkskommunene har vi intervjuet nøkkelinformanter i to omganger, likt designet i dybdekommunene. Vi intervjuet en til to personer innenfor pleie- og omsorgssektoren, nivået over avdelingsledere. Intervjuene har vært gjort på telefon. I første omgang har vi intervjuet representanter i alle kommunene. Ved oppfølgingsintervju har vi begrenset oss til de kommunene som har vært på nettverkssamlingene. I de fleste kommuner intervjuet vi en person. Denne har hatt en sentral plassering i organisasjonen og i forbindelse med kommunens prosjekt. I noen få kommuner intervjuet vi en person til. Vi ser at datamaterialet i nettverkskommunene er relativt tynt sammenlignet med dybdekommunene. Dette begrenser selvsagt hva vi kan si om hva som har skjedd i nettverkskommunene. Vi har likevel data fra disse samlet inn i surveyen, som vi skal presentere nærmere senere i dette kapitlet. I tillegg har vi gjennom deltakelse på nettverkssamlingene fått en del informasjon om kommunene som har vært aktive deltakere der.

#### **3.3.2 Dagbokmetoden**

Som et ytterligere metodisk grep i arbeidet med dokumentasjon, har vi forsøkt ”dagbokmetoden”. Etter første runde med intervju ble det delt ut notatbøker til alle informantene der vi ba dem om å notere litt underveis, helst relatert til noen nærmere definerte tema. Bakgrunnen for dette var at vi ønsket en tilbakemelding fra prosessen underveis, basert på deltakernes egne opplevelser av hva som skjedde og hvilke tanker de hadde i forbindelse med prosessene. Håpet var at vi slik skulle kunne få et unikt innblikk i prosessforløpet. Notatbøkene skulle vi samle inn i forbindelse med andre intervjurunde. Dette ble også forsøkt gjort. Imidlertid har dette vist seg som en nokså mislykket metode. Svært få hadde notert noe i disse bøkene, og det er i liten utstrekning notert mye i dem. Vi har derfor dessverre ikke kunnet bruke disse bøkene i særlig grad. Vi har fått inn få bøker, og de bøkene som har kommet gir lite informasjon. Materialet er derfor brukt som supplement til intervjumaterialet. Det vil si at vi ikke behandler det separat, men trekker det inn som en del av det kvalitative materialet for øvrig.

#### **3.3.3 Survey**

For ytterligere å komplettere bildet av myndiggjøringsprosessene, gjennomførte vi høsten 2003 en spørreundersøkelse i de 12 prosjektkommunene. En survey gir ikke dybdeinformasjon, men tillater generaliseringer i større grad. Den åpner for å finne tendenser og sammenhenger mellom, og i grupper av respondenter av et større antall. Vi trakk et tilfeldig utvalg ansatte fra de 12 deltakerkommunene, og sendte spørreskjema til i alt 1400 potensielle respondenter. Svarprosenten ble i overkant av 50 prosent, (N (antall) = 770). Antallet ble stort nok til å kunne gjøre de



nødvendige analyser. Vi påpeker imidlertid at N i noen tilfeller på yrkesgruppenivå ble så lav at statistiske analyser på kommunenivå ble vanskelig. Regresjon ble et uaktuelt valg på grunn av datas beskaffenhet. Vi har likevel gjennomført noen sammenligninger på kommunenivå.

Spørreskjemaene inneholdt 178 spørsmål fordelt på 15 kategorier (vedlegg 1). Ved siden av personopplysninger omhandlet disse kategoriene generell bakgrunnsinformasjon, spørsmål vedrørende myndiggjøring, det nåværende ansettelsesforhold, medvirkning og innflytelse, forhold til nærmeste leder, arbeidsmiljø, trivsel, utviklingsarbeid i jobben samt arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning. Alle ansattegrupper er representert. Ledelsen er også representert i materialet (13 av respondentene har lederansvar)

I generelle termer ser vi blant annet disse fordelingene:

- I utvalget er 95 prosent kvinner
- Gjennomsnittlig alder: 47 år
- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er 71 prosent
- 73 prosent er fagorganisert
- 60 prosent av respondentene arbeider i institusjon, 40 i hjemmetjenesten
- 56 prosent svarer at de har omsorg for barn som må ha tilsyn.

### **3.3.4 Dokumenter**

Dokumenter kan gi nyttig informasjon. Vi har likevel ikke brukt dokumenter (skriv og notater) fra kommunene i stor grad. Det er ulikt hva hver enkelt kommune har arbeidet fram av relevante dokumenter i prosjektperioden. Vi har likevel benyttet oss av de dokumenter vi har fått tilgang på. Dokumentene har gitt et grunnlagsmateriale som har bidratt til å gi kjennskap til kommunen, dens organisering og prosjekt de har jobbet med. Dokumentene har også vært et viktig supplement til intervju materialet fra kommunene.

Kort oppsummert kan vi si at vi har benyttet oss av ulike metoder for å kunne belyse problemstillingene vi presenterte i kapitel 1. Det datamaterialet vi sitter igjen med betrakter vi som godt, både med tanke på bredde, dybde og representativitet.

## 4. FUNN FRA FØRSTE FASE – UTFORDRINGER VIDERE

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i en oppsummering av de viktigste funn knyttet til første runde med datainnsamling. Intervjurunden og den påfølgende systematiseringen, ga oss ett viktig innblikk i de utfordringer de ulike arbeidsorganisasjonene stod overfor, når de gikk i gang med utviklingsarbeid for myndiggjøring av ansatte. Gjennom oppsummeringen ble det også utledet noen spørsmål i tilknytning til hvert tema. Disse ble presentert som gruppeoppgaver på den andre nettverkssamlingen. Vi skal ikke gå gjennom gruppeoppgavene her, men de danner en del av kildematerialet til kapitlet. Gruppeoppgavene er gjengitt i vedlegg 2.

### 4.1 MYNDIGGJØRING I PLEIE- OG OMSORG

Vi satte opp seks punkter som karakteriserte situasjonen i sektoren i den innledende fasen av myndiggjøringsprosjektet. Til samtlige punkter følger det utfordringer, om enn i ulik grad i de ulike kommunene. Punktene viser også til viktige element som er viktige å ivareta i en utviklingsprosess.

- Pleie og omsorg: et emosjonelt brukerrettet arbeid
- Ulike forestillinger om myndiggjøring
- Arbeidsmiljøet: en viktig forutsetning for å få til gode prosesser
- Kommunikasjon: strukturerte og systematiske fora
- Ledelse: fysisk og psykisk tilstedeværelse
- Teori stemmer ikke alltid overens med praksis

I pleie- og omsorgssektoren er arbeidet kjennetegnet av at det foregår direkte mot brukeren for å oppfylle dennes relativt umiddelbare behov. Mange av oppgavene har en slik karakter at de ikke kan utsettes i særlig grad. I tillegg er det for store deler av sektoren døgnkontinuerlig drift, noe som gjør at man ikke bare kan stenge for en periode, dersom det er behov for interne møter. Den nære kontakten med brukeren og det potensielt grenseløse behovet denne har for omsorg, gjør ansatte utsatt for emosjonell utmattelse i arbeidet. Dette fant vi eksempler på i intervjudata, illustrert ved følgende utsagn fra en ansatt:

*”Du jobber jo med brukere, og de krever oss hele tida. De suger nærmest kraften av deg. Om du er aldri så sur og grinete så må du være blid”*

Samtidig er det gjennom å tilfredsstillende brukernes behov at den enkelte selv opplever arbeidet som givende og tilfredsstillende. Dette gjør at mange ansatte 'strekker seg' i forhold til instruks og yter ekstra tjenester. Her kan det nevnes at flere av kommunene har satt i gang tiltak som nettopp retter seg mot grensesetting, at den enkelte ansatte skal bli bevisst på å kunne sette grenser, uten at det følges av en dårlig samvittighet.

De ansatte i Pleie- og omsorgssektoren har relativt liten innflytelse over arbeidsdagen. Brukerens behov, som er utredet av andre, og deltakere i sektorens profesjonshierarki, bidrar til å bestemme over den enkeltes arbeidsdag. I dette komplekse bildet av pleie- og omsorgssektoren er det myndiggjøring skal realiseres. I Arbeidsnotatet ble det sagt mye om hva myndiggjøring kan være, og hvordan det kan forstås<sup>9</sup>. Sett fra vårt ståsted handler myndiggjøring kort fortalt om selvstendighet og innflytelse, at ansvar følges av myndighet – og omvendt. Blant våre informanter så vi at det hersker usikkerhet om hva myndiggjøring innebærer, hvordan man skal oppnå det, og hva man faktisk ønsker å oppnå. Men mange forbinder myndiggjøring med økt ansvar. Dette oppleves ikke som udelt positivt.

Noe av usikkerheten i prosjektets startfase, grunnet nok i at det var varierende hvor langt kommunene var kommet i prosessen, og tidligere aktiviteter. Noen kommuner hadde erfaring med arbeid som kan sies å være myndiggjørende. Andre hadde liten erfaring med denne type tenkning og arbeid. Myndiggjøring er heller ikke et begrep som forklarer seg selv. Flere av informantene hadde knapt hørt ordet før vi var der, mens andre hadde diskutert det. Sett fra et ledelsesperspektiv er myndiggjøring gjerne knyttet til arbeidet med å få mer fornøyde og engasjerte medarbeidere som tar ansvar, ser sine muligheter og får lov og anledning til å utnytte dem. Man antar at det blir frigjort energi og skapt initiativ i organisasjonen, som igjen bidrar til økt effektivitet og bedre tjenester. Mange ledere antar dermed verktøyperspektivet når det snakkes om forventninger til myndiggjøring, fordi begreper som oppgavefordeling og ansvar gjerne dukker opp i samme åndedrag. Det er også ledere som snakker om "hvordan vi skal få myndiggjort de ansatte". Vi vil imidlertid gjenta at fra vårt ståsted og begrepets historiske røtter, handler myndiggjøring om å snu organisasjonen på hodet. Myndiggjøring krever initiativ og et egenengasjement fra de som skal myndiggjøres, i tillegg til at ansatte vises tillit og får ansvar fra ledelsen.

---

<sup>9</sup> Trygstad og Sollund (2003): Myndiggjøring: Et spørsmål om økt oppgavefordeling eller økt innflytelse. Arbeidsnotat nr 1005 Nordlandsforskning

#### **4.1.1 Kommunenes mål for myndiggjøring**

Siden myndiggjøring verken var et klart begrep, eller diskutert alle steder, fant vi det betimelig å be kommunene diskutere hva de konkret legger i myndiggjøring (se vedlegg 2). Myndiggjøring som begrep og praksis innebærer en form for selvstendigjøring av ansatte, og er noe mer enn ansvarliggjøring. Det er derfor helt sentralt at ansatte på alle nivå inkluderes i prosessen. Imidlertid fant vi at i alle kommuner, var initiativet til å delta i myndiggjøringsprosjektet kommet fra ledelsen – i større eller mindre grad. Skal prosjektet lykkes på sikt, må imidlertid de ansatte inkluderes i prosessen. Derfor er det viktig at organisasjonen utvikler noen strategier for hvordan dette skal gjøres.

Oppsummert kan man si at de kommunene som svarte på gruppeoppgavene, la vekt på de ansattes selvstendighet i arbeidet, at den enkelte skal ha tillit og kompetanse til å ta avgjørelser der og da. Videre innebærer det en bevisstgjøring i forhold til arbeidsoppgavene de utfører. Det framkom også et ønske om at myndiggjøring skal føre til en bedre/mer hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgavene, samt mer fornøyde medarbeidere.

Dette kan sees i sammenheng med det Finstad trekker fram som myndiggjøringens flytsone – mellom ansvar og myndighet. Et hovedpoeng i den forbindelsen, er at ansvar må følges opp med kompetanseutvikling som gir den enkelte tilstrekkelig myndighet/sikkerhet i situasjonen til å takle de utfordringer det delegerte ansvaret fører med seg. Vi ser at noen kommuner legger eksplisitt vekt på kompetanseutvikling og erfaringslæring.

Myndighet krever initiativ og engasjement fra de som skal myndiggjøres sin side. Det nytter ikke å ha et ensidig lederfokus. Vi ønsket derfor at kommunene rettet fokus mot involvering av de ansatte i det videre arbeidet. Myndiggjøring kan ikke påføres de ansatte, det må gis, eller helst, tas, gjennom en utviklingsprosess i organisasjonen der det eksisterer en bevissthet om hva man vil, og der hele organisasjonen er med og tar aktivt del i prosessen. Ut fra svarene på gruppeoppgavene, ser det ut til at de fleste kommuner er godt i gang med å involvere de ansatte i prosessen. Denne delen av prosessen kan imidlertid ikke understrekes godt nok.

#### **4.2 FIRE MOMENT FOR Å LYKkes MED MYNDIGGJØRING**

Etter første intervjurunde fant vi at det er tre moment internt i avdelingen som framstår som sentrale i de ansattes møte med ”myndiggjøring” som begrep: arbeidsmiljø, kommunikasjon og ledelse. Samlet syntes de tre momentene å være tett relaterte. Har man et godt arbeidsmiljø, er man også fornøyd med ledelsen, og

kommunikasjonen fungerer også mer tilfredsstillende. Om enn bildet er noe broket, mer enn antyder det at ledelsen er den essensielle faktor. I tillegg trekker vi fram forholdet mellom teori og praksis. Dette henspiller i større grad på forholdet mellom de ansatte som utøver tjenesten og den kommunale ledelsen som bevilger penger og setter rammer for tjenesten som sådan.

#### 4.2.1 Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljø utkrystalliserte seg som en av de viktigste faktorer for hvordan ansatte møter myndiggjøring. I et fysisk og psykisk tungt yrke har arbeidsmiljøet stor betydning for trivsel. Et godt arbeidsmiljø er et av de momentene som bidrar til å skape arbeidsglede. Selv om vi ikke utførte noen arbeidsmiljøundersøkelse, fikk vi et klart inntrykk av at dette er en utfordring i flere av kommunene, og at prosesser mot myndiggjøring er avhengige av arbeidsmiljøet.

Alle kommunene var opptatt av arbeidsmiljøet i besvarelsene av gruppeoppgavene. Oppsummert er det tre stikkord som dekker det meste: *trygghet, trivsel og tillit*. De ønsker et arbeidsmiljø preget av disse tre T'er, noe som innebærer åpenhet mot hverandre, inkludert toleranse for den enkeltes arbeid og kompetanse. Flere nevner *humør* og trekker fram uformelle og formelle møteplasser som viktige virkemiddel. Noen er også konkret i forhold til å unngå "tause konflikter".

#### 4.2.2 Kommunikasjon

Kommunikasjon har betydning for trivsel og trygghet i arbeidssammenheng, og er nødvendig for å skape og vedlikeholde et godt arbeidsmiljø. Det er også avgjørende i forhold til å skape gjensidig forståelse mellom de ulike grupper i organisasjonen. Vi så gjennom første intervjurunde at en god og åpen kommunikasjon på arbeidsplassen, ikke kommer av seg selv. Man må være bevisst på at kommunikasjonen skal fungere, både de ansatte seg imellom, og mellom ansatte og ledelsen. Kommunikasjonen må også fungere både innenfor faglige emner og rent sosialt. Åpenhet er et sentralt stikkord. En annen viktig faktor som synes svært nødvendig for å få til en god kommunikasjon, er faste møtesteder. Her tenker vi på alle former for samling for de ansatte som er planlagte og åpne for alle. Dette kan være ved rapport, personalmøter, refleksjonsgrupper, internundervisning, eller mer sosiale fora som lunsj, ukesamlinger etc.

Samlet finner vi at de fleste er opptatt av kommunikasjon på arbeidsplassen, både mellom ansatte, og mellom ansatte og ledelsen. Dette gir seg utslag i en bevissthet, både knyttet til møtepraksis, og i forhold til den uformelle kommunikasjonen. Flere ønsker å jobbe mer bevisst i forhold til hva man sier om hverandre og hvordan man

framstår overfor hverandre, gjennom for eksempel regler for samhandling. Dette blant annet for å unngå baksnakking, samt gi klart uttrykk for at dette ikke aksepteres. Det er også et ønske om å muliggjøre uformelle møteplasser, samt få de formelle møtene til å fungere bedre.

#### 4.2.3 Ledelse

Begge disse to momentene henger sammen med det tredje, *ledelsen*, spesielt nærmeste leder, men også ledere lenger opp i hierarkiet. En tydelig og synlig ledelse synes å være viktig både for arbeidsmiljø og for kommunikasjon på arbeidsplassen. Den kommunale ledelsen har sentral betydning for avdelingslederne. Disse er avhengige av et støtteapparat og en oppfølging. Vi kan for eksempel nevne at flere av kommunene hadde satset spesielt på kompetanseutvikling blant lederne i pleie- og omsorgssektoren.

Med de tanker og ideer som lå til grunn for myndiggjøringsprosjektet i de ulike kommunene, og den noe diffuse betydningen ordet har, var det klart at ledelsen ville ha stor betydning for å få til en involverende prosess. Det trengtes derfor en ledelse som tok tak og var tydelig. Dette ikke minst i forhold til det å skape et godt og inkluderende arbeidsmiljø.

Et av våre viktigste funn var at en nær faglig leder synes å ha stor betydning. Spesielt synes dette å være tilfelle der endring diskuteres. I de tilfeller der det vises til en endring som har skjedd, for eksempel med hensyn til arbeidsmiljøet, har ledelsen vært sentral. En fraværende og/eller lite tydelig sjef ser ut til å ha betydning for opplevelsen av misnøye i organisasjonen. Ansatte ønsker at lederen skal ta tak og gjøre noe med det som ikke fungerer. De ser samtidig at lederen må ha tid og rom til å ta tak i tingene. Flere antydte at lederen var lite tilstede, hun er mye på møter og har det travelt med andre ting. Hun hadde rett og slett ikke tid til å være så mye blant de ansatte at hun fikk gjort noe med forholdene. Resultatet var misnøye, og dels mistillit – som bunner i at ansatte og leder ikke kjenner hverandre. Når ansatte beskrev en god leder, var ”en av oss” kriteriet sterkt vektlagt. Det å ha kontordøra åpen, kunne ta på seg ”frakken” og ”tre inn i pleien” ble omtalt som veldig positivt, samtidig som leder også skulle ”sette ned foten” når det var nødvendig<sup>10</sup>.

Avdelingslederne har en spesielt utfordrende lederstilling. De opplever et trykk både fra personalet, brukere og pårørende. De har et ansvar både for tilbudet og de ressursmessige rammene. De utfører oppgaver på vegne av den kommunale

---

<sup>10</sup> For en mer utførlig gjennomgang av ansattes forhold til ledelse og dennes betydning, se arbeidsnotatet (1005/2003 – NF)

ledelsen, men er de som står i direkte kontakt med brukerne av tjenesten og med de som utfører tjenesten. Det er også ofte slik at de har liten mulighet til å påvirke rammene selv. Disse er politisk gitt, og er ofte en del av et stramt kommunalt budsjett hvor mange føler at de får for lite. Mellomlederne sitter både med budsjettansvar, personalansvar og ansvar for brukerne og tilbudet som gis til disse. Mange mellomledere opplever å få delegert ansvar, og med det: oppgaver, uten at de har mulighet til å delegere noe videre. Resultatet blir overbelastning, og i verste fall utbrenthet. Det er med andre ord en stilling som krever at de skal være gode på mange felt, og samlet kan kravene bli for mange. Vi syns derfor det er ekstra viktig at kommunene har et bevisst forhold til hva de forventer av mellomlederne. Hvilke ressurser gis disse for å imøtekomme forventningene? Er det samsvar her fra den kommunale ledelsens side? I dette ligger også at kommunene vurderer hvordan de støtter opp om mellomlederne og hvilke utviklingsmuligheter disse har.

En kilde til misnøye i organisasjonen som også bidrar til utilfredsstillende arbeidsmiljø, er det som kalles ”småsjefer”. Dette er personer som bidrar til ”korridorsnakk”, gjerne klaging, eller uttrykk for misnøye, som aldri eller sjelden tas opp offentlig på arbeidsplassen. Vårt inntrykk er at denne type ”snakk” fungerer slik at de ansatte blir redd for å bli utsatt for dette selv. Uformelle ledere vil ofte være lite endringsvillige og vil i utgangspunktet være negative. Ansatte vil være tilbakeholdne med å si noe dersom det de sier blir gjenstand for negative kommentarer hos kollegaer. Dermed vil tausheten kunne bli dominerende i formelle forsamlinger. Slik uformell ledelse er det helt sentralt å nøytralisere dersom en endringsprosess skal lykkes. Det er imidlertid viktig å spørre om hva som kan være årsaken til at uformelle ledere har grobunn i organisasjonen. Uformelle ledere kan være et symptom på langt mer alvorlige tilstander i organisasjonen.

Mange kommuner ønsket å rette oppmerksomhet mot ledelse og ville ta bevisst tak i dette. I stor grad dreier det seg om at lederne skal ha tillit til sine ansatte, og at utvikling av kommunikasjon mellom ledere og ansatte er viktig. Dialog og trygghet i rollen som leder kan her nevnes som stikkord. Det er også fokus på at mellomlederne skal kurses, og at forholdet mellom de ulike ledernivå skal avklares, bl.a. ansvars- og forventningsavklaring. En måte man prøver å unngå uformell ledelse på, er å gi ansatte ansvar for bestemte oppgaver, noe de ønsker selv.

#### **4.2.4 Teori vs praksis**

Et siste moment blant bombepunktene overfor, er at teori ikke alltid stemmer overens med praksis. Dette dreier seg om at det er samsvar mellom hva som sies og hva som gjøres. Rammene som ledelsen setter, må være av en slik karakter at det er

mulig å gjennomføre de oppgaver som er gitt innenfor rammene.. Dette henspeler på at regler og overordnede intensjoner ikke alltid lar seg gjennomføre i praksis av personellet som omfattes av reglene. Dette kan for eksempel være sykepleieoppgaver som blir gjort av sykepleier på dagtid i uka, mens i helger og på kveld/natt når sykepleier ikke er tilgjengelig, da må andre gjøre oppgaven. Å skaffe sykepleiere til alle døgnets tider, alle steder, vil innebære en stor kostnad og kanskje også være praktisk umulig fordi man ikke får tak i kvalifisert personale. Dermed læres andre yrkesgrupper opp til å gjøre sykepleieoppgaver.

En annet felt misforhold mellom teori og praksis kan oppstå, er mellom de overordnede forventninger og hva som kan gjennomføres innenfor ressursrammen. Vi har vært inne på at det i økende grad er opp til pleiepersonellet å balansere mellom begrensede ressurser og et grenseløst behov. Gjennom intervjuene fant vi også at en rekke steder var lunsjpausen til de ansatte definert som fritid og dermed ikke betalt. For de ansatte var det imidlertid ofte slik at lunsjpausen i større grad var en del av arbeidstiden. En viktig byggestein i et tillitsforhold er at det er samsvar mellom hva partene sier og hva de gjør. Skal ansatte ha full tillit til sine overordnede (kommunen), må de oppfatte at det er samsvar mellom de forventninger som stilles og de ressurser som stilles til rådighet, samt at deres overordnede har forståelse for de sektorspesifikke forhold som ansatte lever med til daglig.

Ingen av kommunene så behov for økte ressurser, men mente at myndiggjøring lar seg realisere innenfor de ressursrammer som er. Tvert i mot var det flere som nevnte myndiggjøring som viktig nettopp fordi man har knappe ressurser, og dermed ønsker å utnytte disse bedre. Flere nevner også dette med profesjoner og oppgavefordeling, men i stor grad henger dette sammen med kommunikasjon mellom de ansatte og ulike grupper av ansatte.

### **4.3 NETTVERKSSAMLINGENES NYTTEFUNKSJON**

Det er også et viktig element i et utviklingsprosjekt å se hvilken læringseffekt et nettverk kan ha og effekten av å satse spesielt på en ting over en gitt periode. Vi så gjennom besvarelsene av gruppeoppgavene at kommunene grep fatt i mange av de punktene som vokste fram av første runde med datainnsamlingen, og som ble rapportert i arbeidsnotat, samt diskutert på nettverkssamlingene. Sammen med observasjon på nettverssamlingene, der vi har sett at kommunene har diskutert med hverandre og plukket opp ideer, konkluderer vi med at samlingene har hatt en viktig funksjon, blant annet som fora for erfaringsutveksling. Mange av kommunene ønsket å prøve ut metoder og tiltak som viste seg å være vellykket i andre kommuner. Her vil vi spesielt nevne refleksjonsgrupper som noen kommuner



har drevet med en stund, hvor erfaringene har vist seg å være gode. Ønsketurnus er et annet vellykket tiltak som flere kommuner ønsker å forsøke. Vi tror at det å høre om andres erfaringer i nettverkssamlingene, bidrar til at kommunene får mer kunnskap om hva som fungerer, og hvordan ting kan ordnes i praksis. De tiltak som her er nevnt, er konkrete og således lett å ta tak i.

Vi så at første fase av vår undersøkelse, tilbakemeldingene vi har gitt, samt nettverkssamlingene, bidro til at prosjektet i kommunene kom over i en ny fase. Fra å være et initiativ fra ledelsen ble de ansatte involvert økende grad og fikk mulighet til å påvirke den videre retningen.

I andre intervjuer spurte vi hvordan nettverkssamlingene hadde fungert. De fleste av de som hadde deltatt var fornøyde og mente samlingene bidro til læring og ga nyttig informasjon, ikke minst synes de det var interessant å høre fra andre kommuner. Det kom også noen negative tilbakemeldinger, noen mente samlingene var for lite problemorientert, og noen mente det skulle vært mer tid til erfaringsutveksling. En gjennomgående kritikk var at deltakelsen fra den enkelte kommune var for lederdominert, det skulle vært med flere "vanlige" ansatte. Informanter som *ikke* hadde vært på samlingene hadde ikke hørt om disse, noe som tyder på at spredningseffekten innad i kommunene har vært liten.

Til tross for den negative kritikken som framkom, vil vi konkludere med at nettverkssamlingene har vært et nyttig fora for de deltakende kommuner. De har vært et forum for læring og erfaringsutveksling, og mange har dratt hjem med nye ideer de ønsket å prøve ut. Forbedringspotensialet vil vi si ligger i å sette av *enda* mer rom til erfaringsutveksling.

#### 4.4 MYNDIGGJØRING – ET NYTT BEGREP I PRAKSIS

Et viktig utgangspunkt for prosjektet var KS egen definisjon av myndiggjøring. i sitt diskusjonshefte om arbeidsgiverpolitikk defineres myndiggjorte medarbeidere slik:

*"Myndiggjorte medarbeidere er ansvarlige og selvstendige medarbeidere som har fått og grepet retten til å beslutte på områder der de er kompetente. Det dreier seg om innflytelse og kontroll over egen arbeidssituasjon"<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> KS (2002): *Ny giv i arbeidsgiver politikken. Et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere.* Kommuneforlaget

På mange måter kan vi si at dette har vært KS sin forståelse av hva som kjennetegner en myndiggjort medarbeider. Dette prosjektets målsetting har i større grad vært å se på hva som skal til for at man skal kunne nå dit, både med hensyn til hvilke tiltak som lykkes, og hvilke som ikke har samme effekt. Myndiggjøring er som vi har sett, et begrep som rommer flere betydninger avhengig av hva som vektlegges.

Forståelsen og betydningen av myndiggjøring vi fant i de fire dybdekommunene i prosjektets første fase, synliggjorde at vi på kommunenivå hadde med to grupper å gjøre. I den ene gruppen kommuner hadde informantene på intervjutidspunktet relativt klare tanker om hva de la i begrepet myndiggjøring, og hvorfor de eventuelt betraktet dette som viktig. I den andre gruppen kommuner var informantene mer usikre på hva myndiggjøring var, de koplet det også i større grad til noe ledelsen drev med. Informantene i den første gruppen kommuner framstilte situasjonen på arbeidsplassen, og utfordringer knyttet til denne som forholdsvis lik seg imellom. På mange måter var informantene mer reflekterte, og de relaterte sine framstillinger til etiske problemstillinger sentrert rundt deres møte med brukere og pårørende. Samlet kan man si at intervjuene vitnet om at de hadde hatt en mer gjennomgående diskusjon om sin situasjon og sin rolle som omsorgsarbeider.

I forhold til hva som uttrykkes om myndiggjøring og hva man forstår med en myndiggjort medarbeider, er følgende sitat en god illustrasjon, og kommer fra en leder i den kommunen vi mente var kommet lengst i prosessen ved første runde. Sitatet sier vel også noe om hva man bør tilstrebe gjennom en slik prosess.

*”Jeg ønsker at ansatte skal bli mer bevisst, både på hva de ønsker, og hva de får til på arbeidsplassen og i forhold til de brukerne de har. Jeg ønsker at de ansatte skal bli enda mer trygge på å kunne sette i gang tiltak som de ser brukerne kan ha glede av og som de selv kan profitere på. Men initiativet må komme fra de ansatte, at de er deltakende i det. Hvis ikke, er de ikke myndiggjorte. Da må vi ha en arena hvor vi kan møtes. Neste er at det er ikke bare å møtes, vi må gjøre noe med det. Alle må ansvarliggjøres i forhold til at det stilles krav til at vi tar hverandre på alvor.”*

I de to øvrige kommunene fikk vi en forståelse av at myndiggjøring var et relativt nytt og ukjent begrep som informantene – arbeidstakere på ulike nivåer – hadde et noe svevende forhold til. Spørsmålet: ”Hva legger du i begrepet myndiggjøring” ble gjerne etterfulgt av en lang pause, og et representativt svar var: ”Jeg veit ikke helt hva det går ut på, hva de legger i myndiggjøring”. ”De” henspeiler på ledelsen, i disse to kommunene ble myndiggjøringsprosessen betraktet som en toppstyrt prosess.

”Myndiggjorte medarbeidere” oppleves som et faite a complis: et nytt ord for endring som ikke oppleves som udelt positivt. Slik sett har temaet *myndiggjøring* et legitimitetsproblem ute i kommunene. Dette må relateres til hva informantene legger i begrepet myndiggjøring, noe som varierer i de ulike kommunene. Vi finner i flere kommuner en tendens til at myndiggjøring kobles til delegering av oppgaver eller til organisatorisk endring, blant annet i forbindelse med nedbemanning og ny ansvarsstruktur.

Det er vanskelig å motsi påstanden over, for selvsagt er det en klar sammenheng mellom begrepene myndiggjøring, ansvar og muligheter til å utføre oppgaver man føler seg kompetent til. Ideen om det vi kan omtale som den holistiske arbeidsprosessen sto sentralt for blant annet Karl Marx, og mangel på dette var en viktig grunn til den fremmedgjøringsprosessen som Marx fant betegnende for den kapitalistiske samfunns arbeiderklasse.

Dersom vi ser alle 12 kommune under ett, finner vi - med unntak av tre - klare tegn til at myndiggjøring som begrep og prosess ble innført og definert fra toppen, noe som gjør at det da får en flerstemt klang i organisasjonen. Dermed ble en viktig utfordring for de deltakende kommuner å forankre myndiggjøring i organisasjonen slik at de ansatte utviklet et eierforhold til meningen og innholdet i begrepet. Vi oppsummerer de viktigste element i noen punkter:

- Myndiggjøring er avhengig av arbeidsmiljø, kommunikasjon og ledelse.
- Myndiggjorte medarbeidere er medarbeidere som er forskjellige og aksepterer hverandres forskjellighet.
- Dette fordrer at arbeidsmiljøet er trygt slik at de ansatte tør å gjøre ting på ulike vis.
- Trygghet, trivsel og tillit framstår som sentrale grunnelement i en arbeidsorganisasjon der myndiggjøring skal fremmes.
- Ledelsen er sentral for å få elementene på plass og stabilisert.

## 5. MYNDIGGJØRINGENS INNHOLD I KOMMUNENE

Som nevnt innledningsvis, vil myndiggjøring som begrep måtte fylles med et felles innhold dersom det skal ha betydning for praksis innenfor en organisasjon. Hvis ikke vil myndiggjøring kun bli en papirtiger, eller et symbolsk begrep som trekkes fram i festtaler, eller er å finne i arkiverte personalpolitiske retningslinjer. Det er imidlertid ikke kun innholdet som er avgjørende. For at nye strukturer og/eller ordninger skal institusjonaliseres, må de oppfattes som legitime innenfor organisasjonen (Berger og Luckmann 1966). Vi har i den forbindelse hevdet at involvering og en felles forståelse er viktige premisser dersom målet er å endre arbeidstakernes rolle og hverdag i arbeidsorganisasjonen. En arbeidsorganisasjon med myndiggjorte medarbeidere vil derfor framstå med andre roller, normer og verdier enn den mer tradisjonelle, hierarkiske arbeidsorganisasjon. I førstnevnte tilfelle vil det ha foregått en overgang – en overgang fra verktøy til institusjon (Selznick 1957/1997), jfr. kap. 2.5. Dette er imidlertid en tidkrevende prosess, som først lar seg avleses i etterkant. Veien fra verktøy til institusjon kan inndeles i ulike faser, den første kan omtales som tilvenningsfasen. Tilvenningsfasen kan imidlertid først begynne når myndiggjøring er gitt et innhold som er kjent i organisasjonen.

I denne delen skal vi se nærmere på den første problemstillingen:

- Hvordan fylles begrepet myndiggjøring og hva legger de ulike aktørene i det?

I kommunepresentasjonen i kapittel 3 så vi at de ulike pleie- og omsorgsenhetenes inngang til myndiggjøringsprosjektet har vært forskjellig. I noen kommuner har man allerede arbeidet med myndiggjørende tiltak i organisasjonen, men under andre navn. I andre kommuner har man koblet myndiggjøring tett opp til organisasjonsendring, mens i ytterligere noen kommuner har man nærmest grepet et begrep som var i lufta. Med utgangspunkt i kommunenes beskrivelse av egen tilnærming har vi valgt å klassifisere de i tråd med Bowan og Lawlers tre ulike begrunnelser for myndiggjøring, presentert i kapittel 2. Dette framgår i tabellen under:

**Tabell 2: Kommunenes tilnærming til myndiggjøring**

	<i>Mote/konsept</i>	<i>Instrumentell</i>	<i>Relasjonell</i>
<i>Kommuner</i>	Dypvik Dora Dalen	Nesvann Neiedal Nedelv	Driv Nidbekk Nærås Nattland Nordøy
<i>Tiltak kommunene har satt i verk, koplet til inndelingen</i>	Medarbeiderskap Arbeidslagsmodell Myndiggjøring som totalpakke	Delegering Funksjonell arbeidsdeling Ansvarliggjøring, Oppgaveløsning Fleksibilitet. Funksjonsinndelte brukere	Refleksjonsgrupper Ønsketurnus Kommunikasjon Medarbeidersamtaler Veiledningsgrupper Kompetanseutvikling Etikk.

I den første kolonnen finner vi de kommunene som tar i bruk myndiggjøring fordi alle andre gjør det og det framstår som et "riktig" verktøy å ta i bruk som vil bidra til en organisasjonsutvikling i den retning man ønsker. I den andre kolonnen finner vi de som tar i bruk myndiggjøring som et strategisk verktøy for å forbedre produktene eller tjenestene. I den tredje kolonnen finner vi så de som ser myndiggjøring som en vei mot å skape en unik organisasjon (se også punkter side 29). I andre linje er de ulike tiltakene kommunene har iverksatt plassert under de samme kategorier. En nærmere analyse av disse er tema i neste kapittel.

Vår kartlegging av kommunenes tilnærming i den innledende fasen, og vår klassifisering, må ikke tolkes som en permanent tilstand i kommunene. Som vi kommer tilbake til i 5.4, har vi kommuner som har beveget seg fra en symbolsk/mote tilnærming over i en mer relasjonelt orientert tilstand, på samme måte som vi har en i utgangspunktet svært relasjonsorientert tilnærming som har beveget seg mot en mer instrumentell retning. Poenget her er at kommunenes tilnærming til myndiggjøring må ha både et relasjonelt og et instrumentelt innhold dersom det skal bidra til endring. Et annet poeng er at kommuner som ikke klarer å omdefinere en mote til en mer varig tilstand, vil heller ikke oppleve endring. Dette krever involvering, felles virkelighetsforståelse og forankring. Hvis ikke vil myndiggjøring som all annen mote forsvinne når et annet begrep eller konsept kommer farende forbi. I vår klassifisering har vi i hovedsak tatt utgangspunkt i ledelsens tilnærming til myndiggjøring, fordi dette i utgangspunktet var ledelsesdrevne prosjekter. Dermed vil prosessen med implementering og

forankring i organisasjonen føre til en endring i både begrunnelse og innhold. Dette vil vi komme tilbake til i de påfølgende kapitler.

## 5.1 MYNDIGGJØRING SOM LØSNING – KONSEPT ELLER MOTE?

I denne første kategorien plasserer vi de kommunene som har en konseptorientert tilnærming til myndiggjøringsprosjektet. Kommuneorganisasjonens begrunnelse for å ta i bruk myndiggjøring er at dette er et begrep knyttet til rådende organisasjons- og ledelsesprinsipper. De tre har hatt ulike veier inn i myndiggjøringsprosjektet, og ulike tilnærminger. Det som er felles var at alle var i gang med en organisasjonsendring der myndiggjøring slik det ble presentert, passet inn. En slik kopling kan medføre en positiv synergieffekt. Det er imidlertid også en fare for at myndiggjøring framkoples organisasjonens indre liv – her forstått som det daglige virke, oppgavefordeling, kultur, organisering, etc. I verste fall kan det også skape motstand, slik at utviklingen går motsatt vei enn ønsket. En utfordring for disse kommunene er derfor å forankre myndiggjøring i organisasjonen. For å forankre et konsept, må man tilpasse innholdet i form av konkrete tiltak, til organisasjonen og den virkelighet den står i. Vi vil anta at innholdet på sikt må ta former i tiltakskategorier som hører inn under en av de to andre formene. La oss se nærmere på utviklingsforløpet i disse kommunene.

To av kommunene var i gang med større organisasjonsutviklingstiltak som de mente var i tråd med myndiggjøring, og ønsket å bruke deltakelsen i nettverket til å få drahjelp i prosessen, og for å se om tiltakene hadde den planlagte effekten. I en tredje kommune er det *konseptet* myndiggjøring de har grepet. Kommunen har sett utlysningen og tenkt at dette passer inn i det vi driver med, og myndiggjøring er et begrep med et innhold som passer inn her.

### 5.1.1 ”Det viktigste er hva vi får i gang av tanker og prosesser”

I Dora hadde kommunen vært i gjennom en omorganisering hvor de hadde gått over til en to-nivåmodell hvor enhetslederne rapporterte direkte til rådmann. Enhetslederne hadde dermed fått totalansvar for sin enhet, med både personalbudsjett- og faglig ansvar. I denne prosessen hadde de også satsset på integrerte arbeidsoppgaver. På kommunehuset var det mange tanker om hva man ønsket å oppnå. Etter omorganiseringen hadde det vært en gryende optimisme, og det syntes å være en utvikling på gang mot et mer positivt miljø. Imidlertid hadde denne optimismen ebbet ut, og tingene var på tur tilbake til sin gamle form. Det var dermed behov for å gjøre noe. En av lederne sa at ”*myndiggjøringsprosjektet kom seilende på ei fjøl. Det var en måte å ta oss selv i nakken på*”.

Prosessen mot å bli deltaker i myndiggjøringsprosjektet var toppstyrt på den måten at det var to rådgivere i kommune administrasjonen som tok initiativ. Man hadde ikke noen klar ide om hvordan man skulle ta prosjektet videre innholdsmessig, og kople det til omstillingsarbeidet som pågikk i organisasjonen fra før. Ledelsen på kommunehuset hadde en forestilling om hva myndiggjorte medarbeidere er, og hvordan det skulle bidra i organisasjonen, både med tanke på kvalitet og arbeidsmiljø. Videre hadde de forventning om at prosessen skulle komme i gang nærmest av seg selv. Ledelsen hadde tatt dette opp på en ledersamling der avdelingslederne i sektoren ble informert om dette. Utover denne introduksjonen var det forventning om at prosessen i enhetene i stor grad skulle drive seg selv, og dels at den skulle få drahjelp av at forskere kom på besøk.

*”Proessen skal ikke styres mer enn den må, og vi kan ikke gjøre noe med prosessen før den er satt i gang. Den setter i gang for fullt i dag, når du går inn på sykehjemmet. (...) Er det noe vi har tanker om, så er det prosessen. Innholdet er usikkert og vil være forskjellig i de ulike avdelingene. Det skal ikke ende i fernismyndiggjøring, det skal ende med reell myndiggjøring. Om et år skal folk si at det har skjedd et eller annet på arbeidsplassen min som gjør at jeg har fått det bedre. Hva det er, er det nok ingen som kan svare på konkret” (leder).*

Det vi ser her, er kommunens ledelse har en klar formening om at myndiggjøring er noe de skal få til. De har imidlertid ikke noen klar idé om innhold i prosessen, bare at det skal være en prosess. For å få det til, vil de være avhengige av at *noen* bidrar til et innhold. Ledelsen hadde forventet en mer positiv mottakelse fra de ansatte, siden myndiggjøring retter seg mot å forbedre ansattes hverdag. Det de ikke hadde regnet med, var den skepsis som lå i organisasjonen på bakgrunn av tidligere gjennomførte omorganiseringer. Selv om mye hadde blitt bedre var det flere som savnet det gamle arbeidsmiljøet. I tillegg hadde det vært en del misnøye rundt omleggingen til integrerte arbeidsoppgaver. Omleggingen hadde møtt noe skepsis, spesielt i Sykepleieforbundet. Forbundet hadde fått igjennom mange av sine krav og kommuneledelsen følte det hadde gått greit. Likevel antar vi det hersket en del motstand i denne gruppen mot å sette i gang noe nytt. Når så ledelsen ikke visste hvilket innhold i form av konkrete tiltak som skulle iverksettes, var det duket for en vanskelig prosess videre, noe som ble tilfelle.

I Dora har prosessen gått mye fram og tilbake. Kommuneledelsen sier de har snakket mye om myndiggjøring på ledersamlinger i pleie- og omsorg. Rådgiverne som brakte prosjektet til kommunen, ser det som sin oppgave å holde begrepet ”levende”, men ikke som sin oppgave å fylle det med innhold. Det er avdelingsledernes oppgave. I realiteten står avdelingslederne fritt til å bringe det

videre i organisasjonen. Resultatet har vært at noen avdelingsledere sier at dette har vi ikke tid til, noen sier at det har vi ikke bruk for, mens ett par har tatt begrepet i bruk og satt i gang tiltak som knyttes til myndiggjøring. Tiltakene har delvis vært av relasjonell karakter; som refleksjonsgrupper og ønsketurnus, og dels av instrumentell karakter; som delegering og totalansvar for oppgaver til ansatte – etter samtale og valg. Således har kommunen beveget seg fra å se på myndiggjøring som et totalkonsept, til å gripe noen av de konkrete elementene som gir myndiggjøring et faktisk innhold. Prosessen hadde ikke den fart som rådgiverne på kommunehuset hadde sett for seg, men den har tatt noen steg videre.

Ledelsen på kommunehuset har ikke vært aktive i forhold til myndiggjøringsprosjektet etter siste nettverkssamling. De vil i det videre ikke snakke om myndiggjøring slik de har gjort til nå, men vil gå over fra å snakke om myndiggjøring til å snakke om læring. *”At alle ansatte har rett på å lære”*. Utgangspunktet var at hver enkelt ansatt skal få lov til å utvikle seg i tråd med det de er gode til, uavhengig av utdanning. Dermed blir sykepleierne redde for å miste privilegier i forhold til hvem som kan forlate tyngre pleieoppgaver til fordel for lettere gjøremål.

*”Det vi mente, og som vi snakket mye om, var at en assistent skulle få lov til å utvikle seg på det hun var god på. Det var innholdet i det vi snakket om. Så ble det vridd til av en rekke sykepleiere, at hjelpepleiere skulle gjøre sykepleieoppgaver. Så det ble en veldig negativ sak for deler av pleie- og omsorg, og sykepleierforbundet spesielt.*

*Det har ikke vært generell motstand mot funksjonell arbeidsdeling. Men det har vært motstand blant en del personer vi utpekte til å være nøkkelpersoner i prosessen. (...) Det provoserer meg litt at de klarer å stoppe en god intensjon på å kverulere den bort. Det er klinkende klart at sykepleierne vil måtte gi fra seg noen av privilegiene sine” (leder).*

Det synes som om denne motstanden kom overraskende på ledelsen. Men selv om prosessen dels var stoppet opp og kommuneledelsen ikke hadde det samme engasjement i forhold til myndiggjøring, er det en prosess på gang i deler av sektoren. Konkret blir det knyttet til ansvar for oppgaver, ønsketurnus og refleksjonsgrupper.

### **5.1.2 ”Den enkelte medarbeider skal eie jobben sin”**

I Dypvik kommune har man koplet myndiggjøring til et allerede igangsatt prosjekt om medarbeiderskap. Medarbeiderskap som sådan er det man kan kalle for en



organisasjonsoppskrift som representerer en ferdig ”pakke” som enhver organisasjon kan ta i bruk. Den promoteres av en agent utenfor egen organisasjon som tilbyr en oppskrift for hvordan organisasjonen skal bli bedre.

Kommunen har siden 1999 drevet et systematisk arbeid med kulturendring blant medarbeiderne i pleie- og omsorgssektoren. De har ønsket å endre organisasjonen fra det de selv kaller en ”begrensningskultur” til en ”mulighetskultur”. Kommunen har en klar forestilling om hva som skal kjennetegne denne kulturen, og hva som var problemet med den forrige. I arbeidet har kommunen sett på organisatoriske elementer, men påpeker selv at kvalitet i tjenesten og de ansattes trivsel ikke kan skapes av organisasjonsendringer. Kommunen har derfor satt i gang med mer relasjons- og holdningsorienterte prosjekt rettet mot medarbeiderne. Medarbeiderskap er fase to, og ble satt i gang for å videreføre den prosess-jobbingen de hadde startet gjennom LØFT<sup>12</sup>, som var første fase.

*”Medarbeiderskap lar seg lettere innføre fordi det altså er et ferdig konsept som medarbeiderne presenteres for og innføres i (...) Alle ansatte skal igjennom medarbeiderskap som er et tredagerskurs. Jeg ser på medarbeiderskap som en investering. Vi bruker det vi må.”(leder).*

Lederen mener de må ha tid og rom for diskusjoner i organisasjonen. De bruker mer enn budsjettet på medarbeiderskapskurset. I forbindelse med kurstilbudet til de ansatte sier denne lederen at de er strenge i forhold til hvilke kurs de ansatte får gå på, og prioriterer sterkt i forhold til ledelsens planer. I første fase var de ansatte på en dagssamling i LØFT. Ledelsen mener det har vært et godt utbytte av dette.

Gjennom myndiggjøringsprosjektet har kommunen hatt et ønske om å få hjelp til å evaluere effekten av satsningen på medarbeiderskap. Økt trygghet og selvsikkerhet i møtet med brukeren, positive tilbakemeldinger, bedre ressursutnyttelse og økonomistyring og reduksjon i sykefravær, er noen av effektene kommunen selv mener å kunne påvise etter første runde. Med medarbeiderskap og myndiggjøring ønsker de å videreføre denne positive trenden.

Inntrykket vi fikk etter å ha snakket med de ansatte, var imidlertid noe mer nyansert. For at et slikt konsept skal bli vellykket, må det ”oversettes” og forankres i organisasjonen. Vårt inntrykk var at denne forankringen var mangelfull. For det første ble det brukt for lite tid i hverdagen til dette. Første gang vi var der, ga noen uttrykk for at LØFT hadde kommet så vidt i gang, men så ble det liksom ikke noe ordentlig ut av det.

---

<sup>12</sup> LØFT står for løsningsfokusert tilnærming, og er en metodikk for problemløsning, gjerne brukt i samtalesituasjoner. Prinsippet er at det skal fokuseres på løsninger, ikke problemer.

*”Vi begynte med LØFT, men der hadde vi bare en samling. Det kom mye positivt ut, men så ble det ikke mer” (ansatt).*

*”Jeg syns ikke det har gitt så veldig mye egentlig. Jeg hadde vel ventet det litt annerledes. Jeg var bare på et sånt LØFT-møte. Så jeg hadde ikke så mye utbytte” (ansatt).*

Andre gangen vi besøkte kommunen, da de ansatte hadde gått gjennom medarbeiderskapskurset, fikk vi inntrykk av at heller ikke dette prosjektet var forankret i organisasjonen. Konkret nevnte ansatte at prosjektene de hadde jobbet med, ikke hadde blitt fulgt opp. De hadde utarbeidet prosjekt, men hadde ikke fått gjennomført dem (se kap. 3.1.6 ad trinnene i medarbeiderskap) Gruppene hadde fått lovnad om at de skulle få presentere prosjektene for ledergruppen. Med unntak av en, var ikke dette gjennomført. Mangelen på oppfølging bidro til å skape frustrasjon blant de ansatte. Prosjektene var gode, men de fikk ikke gjennomført dem.

*”Jeg tror mange hadde store forventninger når de hørte at de skulle på kurs i tre dager, og at det skulle jobbes for et bedre arbeidsmiljø. (...) Men det hele kokte bort i kålen.(...) Folk var jo spente og maste litt i første. Så ble i grunnen folk sure. Jeg tror de følte seg litt lurt” (ansatt).*

Den ansatte som er sitert over, er skuffet over hva som er kommet ut av satsningen på medarbeiderskap i forhold til kostnadene som er brukt. Folk fikk lite informasjon i forkant om hva kurset var og hva det konkret handlet om, men at det var greit når de kom dit. Likevel ser vi at det ikke var noe eierskap blant de ansatte til kurset. Slik sett manglet en viktig forutsetning for å få til en god endringsprosess, nemlig forankring. Isteden fikk vi inntrykk av at ansatte distanserte seg fra satsningen. Resultatet blir dermed at de positive elementene i satsningen ikke integreres i organisasjonen, men nærmest blir som ”å skvette vann på gåsa”.

Det var likevel ikke alle grupper som opplevde medarbeiderskapsprosjektet var bortkastet. Noen hadde fått gjennomført prosjektet sitt og hadde veldig gode erfaringer med det, de var også mer fornøyd. Samlet ser det ut til at resultatet av ”medarbeiderskap” var avhengig av at ledelsen tok det ned i avdelingen, slik at man oppnådde en kopling mellom medarbeiderskapskurset og arbeidshverdagen. Der det ikke hadde skjedd, var det misnøye. Ansatte skulle legge fram prosjektene fra trinn fire for ledelsen, noe som gjorde gjennomføring avhengig av ledelsens involvering.

På bakgrunn av de to intervjurundene vi gjennomførte i denne kommunen, framstår bildet noe broket. Noen informanter sier det ikke har skjedd noen endring, eventuelt at det har skjedd en forverring i forhold til faktorer vi har nevnt som viktige i forbindelse med myndiggjøring, som trygghet og trivsel. Andre igjen mener det har skjedd en del, da primært i form av at ansatte tar mer ansvar selv. De spør ikke lederen så ofte som før. Hvorvidt dette skyldes kurset i medarbeiderskap, eller hvorvidt det skyldes at leder er mindre tilgjengelig, er imidlertid usikkert. I løpet av prosjektperioden ble det gjennomført omorganisering som førte til et større lederspenn og lederen hadde fått økt ansvar. Flere, inkludert lederen selv, omtalte dette som lite tilfredsstillende.

For at medarbeiderskap skal ha noen effekt, synes det å være avgjørende at prosjektene de ansatte utarbeider, blir diskutert og helst gjennomført i organisasjonen. Dersom de ikke gjennomføres bør det være en solid begrunnelse for det. Prosjektene vil være det i kurset som potensielt kan bringe ”medarbeiderskap” over i et relasjonelt eller instrumentelt spor, og således forankre det i organisasjonen. Dessverre synes dette i liten grad å ha vært gjort i denne kommunen.

### **5.1.3 ”Hvem gjør deg god? Hvem er du god sammen med?”**

Dette er sentrale spørsmål knyttet til arbeidslagsmodellen som Dalen kommune har valgt som sin vei til en bedre og mer effektiv pleie- og omsorgssektor (jfr. kap 3.1.4.). Kommunen har vedtatt i sin økonomiplan at arbeidslagsmodellen skal innføres innenfor hele sektoren. Arbeidet er i gang, men man har ikke kommet så langt som ønskelig. En viktig forskjell mellom konseptet til Dypvik og Dalen, er at mens man i Dypvik kjøper inn et konsept utenfra, ønsker Dalen å overføre en modell de har egne erfaringer med, til andre deler av egen sektor. Her finner vi også en klar oppfatning av at hver enhet selv må finne ut hvordan de skal innføre modellen, slik at de kan få en modell tilpasset de lokale forhold på stedet. Lederen for pleie- og omsorgssektorene mener dette har betydning for at de er kommet såpass kort i prosessen.

*”Vi har ikke hatt den kontinuitet vi har ønsket oss for å få det til. Og av den grunn har også en del av arbeidet med arbeidslag i praksis blitt lagt på is og avventet. Vi er avhengige av å ha noen som kan dra prosesser” (leder).*

På den institusjonen vi besøkte, følte vi det var en del usikkerhet i forhold til hva arbeidslagsmodellen ville innebære. De ansatte var delt inn i grupper med ansvar for hver sin pasientgruppe. På gruppene var det en sykepleier som hadde et gruppelederansvar. I tillegg hadde de avdelingsledere som hadde det overordnede

ansvaret, inkludert personalansvar. Ansatte følte de hadde fått lite informasjon om arbeidslagsmodellen og hva som skiller denne fra gruppemodellen de selv praktiserer. Tatt i betraktning av at arbeidslagsmodellen er tenkt innført i hele sektoren, ble vi forbauset over hvor lite grep de ansatte hadde om arbeidslag. Flere ansatte var redd for at en ny organisering ville føre til at tiden med brukerne ble ytterligere redusert. De var også redd for å miste avdelingslederen. Ansatte synes det er en hektisk hverdag og er redd for å få flere oppgaver innenfor den samme rammen.

I de delene av sektoren der innføringen av arbeidslagsmodellen er kommet noe lengre, er også erfaringene forskjellige. I et distrikt har innføring av arbeidslagsmodellen vært koplet sammen med innføring av ønsketurnus, noe som har gitt veldig positive resultater. Et sted er arbeidet mot arbeidslag begynt ved at de ansatte har gått i gjennom arbeidsoppgavene. Deretter er det foretatt en intern fordeling ut fra hvilke oppgaver medarbeiderne ønsker å ha spesielt ansvar for. Her slet de med å finne en koordinator, og det var også utfordringer knyttet til hvordan det praktiske arbeidet skulle organiseres.

Der arbeidslag er gjennomført med hell, inkluderes både relasjonelle og instrumentelle aspekt. Det legges stor vekt på kompetanseutvikling og på at arbeidslaget skal fungere sammen som en enhet, noe som gjør arbeidsmiljøet viktig. I tillegg har arbeidslaget totalansvar for driften av sin enhet. Samlet gir det modellen med selvstyrte arbeidslag et totalinnhold. Spørsmålet vi sitter igjen med i etterkant av våre besøk i kommunen, er om totalinnholdet blir tilstrekkelig formidlet utad i den kommunale arbeidsorganisasjonen. Det kan synes som de instrumentelle aspekt ved modellen får størst oppmerksomhet. I praksis oppfattes det som økt ansvar innenfor den samme ressursramme. Trekk i den relasjonelle retning, er innføring av ønsketurnus og forsøk med det. Siden arbeidet fremdeles må sies å være i startgropa, er det vanskelig å si hvilken retning arbeidet tar. Vi vil imidlertid anta at resultatet, eller retningen, vil bli tilpasset den enkelte enhet.

#### **5.1.4 Samlet vurdering av konseptorienterte kommuner**

De tre kommunene vi har plassert innenfor kategorien konseptorienterte kommuner, har det til felles at de alle har en ”totalpakkeorientert” tilnærming til myndiggjøring som utgangspunkt for deltakelse i prosjektet. Utfordringen for alle kommunene har vært å omsette målsettingen i totalkonseptet til konkrete tiltak som kan iverksettes i de ulike enhetene. De viktigste punktene kan oppsummeres slik:

- Ledelsen har tatt initiativet til deltakelse i myndiggjøringsprosjektet.

- Ledelsen har også tatt initiativ til hvilket prosjekt som skulle gjennomføres i forbindelse med myndiggjøring.
- Prosjektene har hatt karakter av å være en helhetlig oppskrift for endring av organisasjonen, spesielt rettet mot arbeidskultur og oppgavefordeling.
- Det har vært behov for at prosjektene, eller konseptene, har blitt konkretisert til mindre, gjennomførbare tiltak – delementer.
- Ansattes engasjement i prosessen har i beste fall vært variabel, og til dels direkte fraværende. Konseptene har ikke ”solgt seg selv”, noe ledelsen dels hadde håpet at de skulle gjøre.
- I prosjektets slutfase framstår prosessen mot myndiggjorte medarbeidere som tung, og ikke alle steder har det gått framover.

Vi skal prøve å løfte fram hva som ser ut til å være de kritiske faktorer i de ulike kommunene.

I Dora var prosessen toppstyrt med initiativ fra ledelsen. Myndiggjøring som konsept ble hentet inn nærmest som en redningsplanke for en endringsprosess som hadde gått i stå. Myndiggjøring ble dermed også gjenstand for den samme motstand som den forutgående omorganiseringsprosess hadde vært utsatt for. Ledelsen hadde heller ikke en helt konkret forestilling om hvordan de skulle implementere konseptet og overlot til avdelingslederne å ta det ned i organisasjonen. Fordelen med dette var at implementeringen kunne tilpasses hver enkelt avdeling, ulempen at den ble sårbar for motstand på ledernivå. Resultatet ble dermed også ulikt i de ulike avdelingene. Noen steder hadde avdelingsleder tatt myndiggjøring, og tiltak knyttet til det i bruk. Et annet sted var det kommet i gang etter at ny avdelingsleder var på plass, da slapp også ansatte som var interessert, til i prosessen. Dermed er en utvikling på gang i denne kommunen.

Ledelsen i Dypvik kommune hadde satt i gang et storstilt prosjekt om medarbeiderskap blant de ansatte. Konseptet var innkjøpt med et fast opplegg som alle ansatte skulle igjennom. Behovet for konseptet var definert av ledelsen og initiert derfra. Ansatte hadde ikke vært delaktige i prosessen. Dette stiller større krav til forankringen i organisasjonen. Konkret skulle medarbeiderskap forankres i organisasjonen gjennom at ansatte skulle utvikle prosjekt, som så skulle legges fram for ledelsen og deretter helst gjennomføres. Dette har i varierende grad blitt gjort. Av dem vi snakket med, var det en gruppe som hadde fått gjennomført sitt prosjekt, mens de andre ikke hadde fått lagt det fram for ledelsen slik de var blitt

lovet. Dette skapte frustrasjon blant de ansatte, og vi fikk inntrykk av at prosessen ikke hadde kommet noen vei her. Slik det var lagt opp, ble utviklingen veldig avhengig av ledelsen og at denne ”hentet prosjektene ned”.

I Dalen kommune hadde de et internt konsept knyttet til selvstyrte arbeidslag som skulle innføres i de øvrige deler av pleie- og omsorgssektoren. Arbeidet med dette hadde ikke gått så raskt som kommunens ledelse hadde ønsket. Også her var det ledelsen som hadde tatt initiativet, og som følte behovet for denne endringen. Dermed blir det en utfordring i forhold til forankring blant de ansatte. Av dem vi snakket med, uttrykte flere en skepsis til modellen og lurte på hva den kunne bringe med seg av positive elementer for dem. Behovet formulert av de ansatte, lå i å få flere folk, ikke mer ansvar.

Selv om utfordringene synes å være ekstra store i kommunene som har hatt en konsepttilnærming til myndiggjøring, ser vi at det er bevegelse. Imidlertid er bevegelsen avhengig av at organisasjonen og dens medlemmer ”oversetter” konseptet til konkrete tiltak. Dette kan være oppgavefordeling i form av ansvar, det kan være ønsketurnus eller refleksjonsgrupper, og selvfølgelig mye annet. Poenget er at det må gjøres noe for å få til en konkret prosess slik at praksis endres.

## 5.2 INSTRUMENTELT DREVET MYNDIGGJØRING

Den andre formen for myndiggjøring har vi omtalt som en instrumentelt drevne myndiggjøringsprosess. Med utgangspunkt i hvordan de ulike kommunene selv omtaler myndiggjøring, og hvorfor de har ønsket deltakelse i prosjektet, har vi plassert kommunene Neiedal, Nesvann og Nedelv i denne kategorien. Den instrumentelt drevne myndiggjøringsprosessen vil bære preg av å være nytteorientert: myndiggjøring betraktes som et nyttig verktøy for å oppnå det organisasjonen ser som sin sentrale målsetting, gjerne økt effektivisering og bedring av kvaliteten på tjenestene. Fokus vil i stor grad være rettet mot økt ansvar og delegering av oppgaver, (jfr. Finstads modell om myndiggjøringens flytsone – figur 2) Myndiggjøring blir middelet for å oppnå dette målet.

I disse kommunene er det ledelsen som har tatt initiativ til prosjektet og som driver det. Her blir delaktighet i myndiggjøringsprosjektet begrunnet med referanse til interne omorganiseringsprosesser med effektivisering som overordnet mål. Nedbygging av lederhierarkier, utstrakt delegering, ny oppgavefordeling, nedskjæringer og effektivisering har vært sentrale stikkord. Samtidig har også brukerfokuset stått sterkt: ønsket har blant annet vært å flytte beslutninger nærmest mulig brukerne. Kommunene betrakter myndiggjøring som en avgjørende suksessfaktor for å få ny organisering på plass. Myndiggjøringens innhold har derfor i utgangs-

punktet blitt definert på toppen av organisasjonen – langt fra den enkelte medarbeider. La oss se på de ulike kommunenes tilnærming og operasjonalisering. Vi starter med Neiedal.

### 5.2.1 ”Målet er å unngå oppsigelser, men jeg tror ikke det er mulig”

Neiedal har gjennomført flere store omstillingsprosesser fra midten av 1990-tallet. Da kommunen ble del av nettverket, hadde de nettopp startet en ny. Målet denne gangen var ”å bygge ned” organisasjonen og gå over til resultatenhetsmodellen. Lederstillinger skulle slås sammen, noe som resulterte i at man fikk en lederstilling for ”Levekår” som skulle favne helse og omsorg, kultur, samt skole og oppvekst. Kommunen hadde i utgangspunktet tenkt å benytte myndiggjøring som et virkemiddel i omorganiseringsprosessen. Tanken var at sykepleierne skulle få økt beslutningsmyndighet i det direkte møtet med brukerne, noe man antok ville resultere i at brukerne skulle oppleve raskere og mer effektiv støtte. Da vi intervjuet vår informant i kommunen første gang, ble vi fortalt at arbeidet med myndiggjøring hadde blitt skadelidende på grunn av de pågående organisatoriske endringene, sykemeldinger og ikke minst fordi en sentralt plassert person hadde sagt opp sin stilling i kommunen. I den forrige omstillingsprosessen hadde kommunen gjennomført kutt i kommunens stabs- og støttefunksjoner, noe som hadde medført økt arbeidsbelastning for mellomledere. Dette ble opplevd negativt i en tid der man også skulle drive utviklingsarbeid. Vår informant, som har hatt en sentral posisjon innenfor pleie- og omsorgssektoren i flere år, omtaler utviklingen slik:

*”Vi er ikke ferdige før vi er i gang igjen. Men jeg mener det kan være mulig å få til gode resultater med en toppstyrt prosess. Den forrige var ganske vellykket. Problemet er bare at lederne ute fikk for liten merkantil støtte. Det er nå en trend som går på at stabene skal slankes mest mulig, men hvem skal da tenke endring og gjøre jobben? Noe av problemet ligger i det at det ikke fastsettes ressurser til å drive med denne type arbeid. Det er helt tulle, for det brukes utrolig mye tid i dag – uformelt i gangene og på vaskerom – der blant annet turnus diskuteres.”*

Som det framkommer i kapittel 6.2.5. har denne kommunen det største innslaget av undersysselsatte medarbeidere<sup>13</sup>. I denne kommunen svarer 29 prosent av respondentene at de tilbys en mindre stillingsandel enn det de anser som ønskelig. Dette er en problematikk kommunen har forsøkt å arbeide med, og som er en viktig faktor for myndiggjøring. Det er vanskelig å endre organisasjonen når en stor andel

---

<sup>13</sup> Med undersysselsatte medarbeidere menes ansatte som har en lavere stillingsandel enn det de selv ønsker.

av de ansatte er sysselsatt i små stillingsbrøker. Det påvirker både arbeidsmiljøet og den enkelte ansattes muligheter og interesser for å ta del i utviklingsarbeid. Arbeidet med å endre stillingsstrukturen har imidlertid også stoppet opp i kommunen. Når vi spør vår informant om hvordan han opplever graden av involvering svarer han:

*”Det har vel mest vært et skinnendemokrati. For vi må jo finne løsninger. Vi har kniven på strupen, og vi må foreslå kutt. Jeg har nå sist vært med på å kutte min egen stilling. Det er liksom gulvet som skal styre uten at det er noen ressurser der. Det kommer til å gå ut over kvaliteten”*

I andre intervjurunde har arbeidet med myndiggjøring forvitret. Den nye sjefen for ”Levekår” hadde eksempelvis ikke kjennskap til at kommunen var del av et nettverk der myndiggjøring var tema. I den grad myndiggjøring har funnet sted, blir det sett på som en direkte konsekvens av omorganiseringen i kommunen ved at færre ansatte har fått flere oppgaver.

### **5.2.2 ”Det er en stor jobb å få pløyd det nedover”**

Nesvann har vært gjennom omfattende omorganiseringsprosesser: fra en byråkratisk, tradisjonell etatsmodell til resultatenhetsmodellen. Kommunen har slitt med dårlig økonomi, og omorganiseringen springer delvis ut fra et behov for å effektivisere tjenestetilbud. Endringene har blant annet medført en utstrakt oppgavedelegering til mellomledernivået, samtidig som de administrative støttefunksjoner er redusert. Organisasjonsstrukturen har på sett og vis tvunget fram en ny måte å jobbe på. Vi finner at myndiggjøring som begrep både har vært knyttet til økt ansvar og arbeidsmestring, men har også blitt benyttet som verktøy for å få igangsatt vedtatte endringer og kostnadskutt. En leder omtalte det slik:

*”Vi har vært opptatt av myndiggjøring i om lag et år. Vi har etablert en ny omsorgsavdeling og fjernet et ledernivå. Vi har fristilt en rekke medarbeidere samtidig som vi har opprettet nye stillinger der alle må søke på nytt (...). Vi har involvert ansatte som har deltatt i arbeidsgrupper der oppgaven har vært å gå løs på kuttene.”*

Satt på spissen kan det se ut til at myndiggjøring blant annet har vært knyttet til stillingsreduksjon. Vår informant sier seg i hvert fall enig i at ansatte på mange måter har vært med på å nedlegge sin egen jobb: *”Ja du kan i grunnen si det sannn.”* Informanten er også enig i at deltakelse i dette arbeidet har vært et viktig middel for ansatte til å markedsføre seg som omstillingsdyktige og attraktive medarbeidere: *”Ja det er klart de blir sett når de er med i arbeidsgruppene.”*



Kommunen har imidlertid også koblet myndiggjøring til selvstyrte team med egne teamledere, samt egne resultatenheter med ansvar for drift og eget budsjett. I så måte har organisasjonen blitt friere i den forstand at man i teamene selv bestemmer hvordan arbeidet gjennomføres, så lenge jobben blir gjort innenfor de (økonomiske) rammene som ligger til grunn. Teamledere jobber med både brukere av tjenester, og med administrasjon og personalsaker. Det er med andre ord blitt færre rene administrative stillinger. Dette så vi også i Neiedal, og er i tråd med ideer vi kjenner fra NPM og TQM (se kap 2). Selvstyrte team fordrer at arbeidstakerne hver for seg, og i fellesskap tar ansvar for at teamet leverer forventede resultater innenfor gitte rammer.

Myndiggjøring beskrives derfor av en informant som det å få ansvar og det å ta ansvar. Samtidig ble det presisert at de økonomiske rammene, og selve oppgavene slik vi tolker dette, som regel er lagt, og at dette er noe man ikke har innflytelse over. Hva man kan gjøre innenfor rammen er imidlertid opp til en selv: *"Hvordan du får det til, må den enkelte komme med forslag på"*. Man har arbeidet med å få ledere til å delegerer ansvar og oppgaver i større grad enn før, og ansatte til å påta seg ansvar. I et intervju med en informant fra denne kommunen snakkes det en del om å *"pløye endringene ned i organisasjonen"*. Dette beskriver en endringsprosess som kan karakteriseres som "top-down", initiert fra toppen og som skal "sive ut" i organisasjonen. På om de har lyktes med å myndiggjøre ansatte svarer en leder:

*"Ja, men vi kan ennå bli bedre, vi må alltid jobbe med det, være positive til problemstillingene, ikke bare sukk og stønn, men heller bruke ting som læringsprosesser [...] Det gjennomsyrrer alt vi har gjort, nesten som hakk i plata. Det er en rød tråd som skal gå gjennom alt. Vi snakker alltid om dette på samlinger, lederne skal pløye dette videre ned i organisasjonen, alle vet hvor veien går, det dreier seg om å gjenta, gjenta og gjenta. [...] Vi har spøkt med at det ligner litt på hjernevasking, men det kan være bra når man skal få noen til å gå i samme retning"*

Det har vært litt vanskelig å få grep om hvordan man har arbeidet med myndiggjøring på "grasrotnivå" i organisasjonen. Ledelsen innenfor pleie- og omsorg har tydelig kommunisert at teamene selv har ansvar for det som omtales som "egen arbeidsglede og arbeidsdag": *"Vi prøver å få de enkelte team til å forstå den enkeltes ansvar for å få et godt team"*.

### **Ledelsesdefinert myndiggjøringsprosess**

På ledelsesnivå har det vært arbeidet mer aktivt med myndiggjøringsbegrepet. Myndiggjøring har vært koblet direkte til ansvars- og oppgavedelegering, og det

har vært rettet fokus mot økt delegering fra teamlederne til de ansatte. Det har i den forbindelse vært arbeidet med å utvikle en *romslighet* for å arbeide annerledes.

For lederne har det jevnlig vært arrangert møter/seminarer hvor man diskuterte ansvars- og oppgavefordeling, og der ledes *holdninger* til arbeidstakerne har vært tematisert. Vårt inntrykk er at myndiggjøringsprosessen i stor grad hviler på at lederne endrer lederstil: *"lederne prøver å snakke med de ansatte om hva som skal til for å bygge gode team"*. Det å *"tenke positivt"* og det å *"ta utfordringer positivt"* omtales videre som viktig. I den forbindelse har man i myndiggjøringsprosessen brukt LØFT-metoden i forhold til ansatte: *"Vi må hele tiden minne ansatte på at de skal finne løsninger selv [...] Det er veldig krevende å være på hugget for å løse egne problemer"*. Kjøreregler i arbeidssituasjonen er vedtatt høyere opp i organisasjonen. På de ulike arbeidsplassene er det imidlertid brukt tid på å bryte ned begrepene og koble disse til konkrete arbeidssituasjoner: *"hva betyr dette for deg, hvordan gjør man dette konkret"*.

Man har også dratt ansatte med i prosesser for effektiviseringer av tjenestetilbudet gjennom deltakelse i prosjektgrupper, seneste prosjekt var omorganisering av hjemmehjelperne. I hjemmesykepleien går man mot en rendyrking av renholdstjenestene, der hjemmehjelperne skilles ut fra hjemmesykepleien. I prosessen har man involvert brukerne og hjemmehjelperne i dialogkafeer og seminarer. Lederen beskriver i den forbindelse bred medvirkning som krevende arbeid.

Det blir understreket at ildsjeler, gode teamledere og dyktige arbeidstakere som er villige til å påta seg større ansvar er en forutsetning for å få til en myndiggjøringsprosess. I den forbindelse omtales *"gode teamledere"* som de som *"stikker innom"* på kveldstid for å arbeide med oppgaver de ikke får gjort i løpet av ordinær arbeidstid. *"Gode"* er de som legger *"sin ære"* i å klare frister og få ting til.

### **5.2.3 "Det legges opp til coaching der ingen har myndighet"**

Nedelv har vært også gjennom betydelige omorganiseringer – både i 1996 og på begynnelsen av 2002. I sistnevnte omorganiseringsrunde etablerte man resultatenhetsmodellen. Igjen finner vi selvstyrte arbeidslag som virkemiddel for å forbedre tjenestene. Ideen er at arbeidslagene selv skal koordinere pleiearbeidet, men også fordele driftsoppgaver som innkjøp, fremskaffe vikarer etc. Man har med andre ord ingen leder. Tanken er at arbeidstakerne i fellesskap skal delegere og løse arbeidsoppgaver på en best mulig måte. I tillegg har man en fagansvarlig sykepleier. Vår informant framhever at denne type modell krever myndiggjorte medarbeidere, dersom resultatet skal bli bra. Budsjetten er likevel gitt fra

kommunen sentralt, vedtatt av politikere og ikke gjenstand for debatt. Den tilbaketatte prosessen omtales slik:

*”Det skal altså anlegges flat struktur her. Jeg har fått ansvar for dette arbeidet, og det er særlig mitt nivå som berøres. Det er ikke gitt hvem som får beholde jobbene. (...) Det er ikke så lett å ha ”drive” når du strykes av kartet. Men blir du frustrert, kan jo det skape problemer for videre karriere. Jeg vil si det sånn at jeg opplever ikke at det er så veldig mye rom for uenighet i praksis, selv om det heter seg at det er det.”*

Vår informant viser en viss frustrasjon når han beskriver hvordan endringsprosessen er drevet fram, og hvordan ansvaret blir ivaretatt. Han forteller blant annet om usikkerhet i organisasjonen:

*”Jeg synes for eksempel det burde være viktig å ta vare på flinke folk, og det ville være all right å vite på forhånd hvilken skjebne eller rolle du er gitt. På den ene siden skal kommunen spare penger, på den andre siden tror jeg de tenker at de er heldige hvis det forsvinner en del ansatte. Men det er jo ikke gitt at det er de man har mest bruk for som blir igjen.”*

Den siterte informanten forteller at ansvar har lett for å smuldre opp. Manglende koordinering, og fravær av en mellomleder, eksempelvis avdelingssykepleier, er presserende. I dag skal alle nærmest være sin egen sjef, og det er ingen som har helt oversikt over situasjonen på avdelingen. Man er også i stor grad avhengig av ildsjeler som er villige til å strekke seg langt, som er pålitelige og til å stole på. Lederen opplever manglende mulighet for oppfølging, og er usikker på om arbeidet gjennomføres forskriftsmessig. I denne enheten diskuterer man muligheten for å innsette en avdelingssykepleier uten arbeidsgiveransvar. Erfaringer fra andre kommuner viser at dette kan fungere positivt med hensyn til oversikt over tjenesteproduksjonen, arbeidssituasjonen og oppfølging av ansatte.

Vår hovedinformant stiller spørsmål om denne organisasjonsmodellen kanskje i større grad er tilpasset prosjektarbeid, en type arbeid som gjerne utføres av arbeidstakere med høyere utdanning. Blant de ansatte i denne kommunen er det nemlig ikke nødvendigvis et ønske om ”å bli myndiggjort”. Modellen betraktes heller ikke som godt egnet til døgkontinuerlig drift. Vår informant kommer med et hjertesukk i forhold til mulighetene som ligger i koplingen mellom ressurser og arbeidsbelastning:

*”[...] det skal være arbeidsbelastning slik at ansatte strekker seg og trives. Har man driftsmidler til å ha det slik, da har man innflytelse, men hvis man*

*kniper på pengene, da har du mistet mye av innflytelsen. Det er slik at man er nødt til å ha innflytelse for å ha ansvar, ellers er du et gissel”*

I den aktuelle enheten har det vært arrangert seminarer der *myndiggjøring* har vært tema. Det er også skrevet kontrakt med hver arbeidstaker der oppgaveansvaret fremgår. Medarbeidersamtaler er gjennomført, der nye krav og forventinger til ansatte har vært tema. Et interessant moment i så måte er at medarbeidersamtalene har endret karakter. Lederen sier at de i dag synes å være mer kravorienterte enn tidligere. På samme tid er også yrkesgruppene blitt mer profesjonalisert og lettere å stille krav til. Gruppene har eksempelvis fått delegert ansvar for å sørge for at det alltid er lovpålagt kompetanse tilgjengelig, og nok ansatte på arbeid. Det forventes også at arbeidslagene har en formening om hvor stor arbeidsbelastning de tåler, og må planlegge ut i fra dette. En positiv erfaring med arbeidslagsmodellen er at arbeidstakerne blir godt kjent, og kommunikasjonen går lettere. *”Færre misforståelser oppstår”*. I den innledende fasen var vår informant deltaker på samtlige møter som veileder og hjelper. Delegering var i denne fasen et viktig stikkord. Det er imidlertid også jobbet aktivt med begrepet myndiggjøring i personalmøter etc. Resultatenhetslederne har fått tilbud om ulike kurs, men et problem er mangel på mellomledere som gjør det vanskelig å forlate avdelingen. Man har tverrfaglige team på ledernivå, men det har vært koordineringsproblemer.

Ledere definerer i denne kommunen myndiggjøring som en konsekvens av å få ansvar. I dag jobber arbeidslagene først og fremst med pleie. De andre oppgavene kommer gjerne i tillegg, spesielt alt av dokumentasjonsarbeid som omtales som tidkrevende. Sykefravær og ferieavvikling kompliserer også bildet, og det reises spørsmål om endringene har bidratt til effektivisering. Det har blitt mange *”småsjefer”* å forholde seg til, i stedet for ett koordinerende ledd. Dette medfører problemer ved uforutsette hendelser, som eksempelvis sykdom. Hvem har ansvaret? Det blir imidlertid også vist til kvalitetsforbedring, og arbeidsmiljøet oppleves som bedre som følge av tett samarbeid og sammensveidede arbeidslag. Det er også arbeidet med *”kjøreregler”* – mot hverandre og brukerne.

Vi ser at endringene i Nedelv har en utpreget instrumentell begrunnelse, med økt ansvar, større lederspenn og økt delegering som viktige element. Vekten på miljø og trivsel har imidlertid beveget kommunen bort fra et ensidig instrumentelt perspektiv:

*”Når jeg hadde fått nok folk, begynte vi å lage husregler. Det dreier seg om verdier. Alle ansatte var invitert til å være med å lage regler. Det dreier seg om hvordan vi ønsker å ha det, og hvordan vi skal være mot*

*beboere og kollegaer. Vi bestemte oss for noen, og etter et år igjen hadde vi et nytt møte der vi diskuterte: Hvordan har vi det egentlig. Vi jobber med å få inn disse husreglene hos nye ansatte.”*

Bevegelsen er imidlertid skjør, fordi den framstår som svært personavhengig på den måten at det ikke er en institusjonell støtte til dette arbeidet. Det drives på enhetsnivå og er ikke forankret lenger opp i organisasjonen. Dermed risikerer man at ”driven” forsvinner dersom lederen forsvinner, fordi en ny leder ikke nødvendigvis vil ha fokus på disse faktorene. Likevel vil vi ta med at denne kommunen har en bevegelse mot en relasjonelt orientert myndiggjøring.

#### **5.2.4 Likheter og ulikheter mellom de instrumentelt drevne**

Vi ser at de tre kommunene vi har gruppert under en instrumentell tilnærming til myndiggjøring, har klare likheter, men skiller seg også fra hverandre på viktige områder. For å ta det som er felles først:

- De har benyttet myndiggjøring som et virkemiddel i omstillingsprosesser.
- Myndiggjøring koples til økt ansvar for arbeidsoppgaver og økt grad av delegering. Det er rollen som organisasjonsmedlem som vektlegges (fig 1.)
- I to av kommunene er den organisatoriske løsningen som er valgt, faktisk avhengig av myndiggjorte medarbeidere. I Neiedal var også dette utgangspunktet, men der ser vi at utviklingsarbeidet har stoppet opp.
- Myndiggjøring har vært definert på ”rådhusnivå” – det vil si på toppledernivå i alle kommunene.
- Større lederspenn er et resultat av omstillingene. Myndiggjøring blir et virkemiddel for å kompensere for dette.
- Arbeidstakerne blir delegert ansvar, men ikke nødvendigvis innflytelse.

La oss trekke fram noen faktorer som synes å ha vært det vi kan omtale som kritiske i denne prosessen.

I Neiedal har vi sett at myndiggjøring skulle igangsettes i en periode med ustabilitet i ledergruppa, økt arbeidsbelastning og nedskjæringer. Det ble ikke avsatt tid eller andre ressurser til å drive utviklingsarbeid. I tillegg har ildsjelene, forsvunnet fra organisasjonen. Her var det heller ingen klar oppfatning om hva

myndiggjøring skulle fylles med, bortsett fra at det involverte større grad av ansvar lenger ned i organisasjonen. Derfor har det heller ikke vært søkt å etablere en felles forståelse - verken av myndiggjøringens innhold, betydning eller retning.

I Nesvann har vi sett at det har vært arbeidet med å fylle begrepet og etablere en felles forståelse av innhold og praksis i ledergruppene. Man har en oppfatning om at medarbeiderne ikke er "særlig interesserte" i myndiggjøring, og omtaler at man må "gjenta og gjenta" og vise til omstillingsprosessen. Det er rimelig å anta at ansatte og ledelsen ikke nødvendigvis har en lik oppfatning om hvorfor myndiggjøring er viktig og hvordan det skal oppnås. Myndiggjøring i denne kommunen er koblet til ansvar, men i liten grad til innflytelse. Da blir spørsmålet: hva er gulroten for de ansatte? Hvis resultatet av myndiggjøring framstår som økt ansvar og arbeidsbelastning, vil man få legitimitetsproblemer.

I Nedelv ser vi først et relativt likt utgangspunkt. Lederen som fikk ansvar for å drive organisasjonsendring og myndiggjøring, synes imidlertid å ha gitt begrepet et romsligere innhold enn det var gitt i utgangspunktet. Det er jobbet mye med arbeidsmiljø, blant annet er det etablert kjøreregler formulert av de ansatte selv - i fellesskap med lederen. Lederen er også opptatt av de utfordringer som ligger i myndiggjøring innenfor snevre økonomiske rammer, men at man likevel kan få til noen positive prosesser knyttet til kvalitet, arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø.

### **5.3 RELASJONELT ORIENTERT MYNDIGGJØRINGSPROSESS**

I en rekke av kommunene har man hatt det vi kaller en relasjonelt orientert tilnærming til myndiggjøring og myndiggjorte medarbeidere. Denne kjennetegnes av at det er tatt utgangspunkt i de relasjonelle forhold på arbeidsplassen. Et viktig poeng er at selv om initiativet til å delta i prosjektet kom fra ledelsen, søker man å forankre selve prosessen blant de ansatte. Slik forsøker organisasjonen å få til en 'nedenfra og opp' prosess.

Tiltakene som er iverksatt er tett relatert til arbeidstakerne, og til det å trekke dem aktivt med i prosessen. Vi har snakket om arbeidstakernes ulike roller, og i denne sammenheng vil det være ansattes rolle som omsorgsarbeider/fagperson og som individ som sterkest ivaretas. Tiltak knyttet til denne forståelsen av myndiggjøring, er blant annet ulike former for kommunikasjonsfora, refleksjonsgrupper, ønsketurnus, veiledning, grensesetting, kompetanseutvikling/internundervisning og medarbeidersamtaler. Flere av kommunene hadde slike tiltak som utgangspunkt for deltakelse i prosjektet. Vi skal likevel ikke unnså at en omstilling og effektivisering ofte lå til grunn i kommunene. I et par kommuner var det imidlertid utfordringer i pleie og omsorg spesielt, som var utgangspunktet for deltakelse i

prosjektet. Disse var ikke direkte knyttet til omorganisering, men i større grad til arbeidsmiljø eller rekruttering.

### 5.3.1 "Arenaer for samordning, refleksjon, verdier og ledelse"

I Nidbekk hadde det for noen år siden vært en undersøkelse blant de ansatte som avslørte at styringsstrukturene var mangelfulle. Blant annet var det en som på spørsmål om hvem hun betraktet som sin sjef, hadde svart: *"det kommer an på hva jeg vil ha"*. Dermed ble det viktig med et realistisk kontrollspenn med klarhet i forhold til ansvar og oppgaver. Det ble også lagt vekt på kjøreregler, at man skulle snakke *med* og ikke *om*. En invitasjon til mellomledere, tillitsvalgte og verneombud om å komme med innspill i forhold til hva man skulle jobbe med konkret, resulterte i godt over 100 forslag. Av disse ble det utledet flere ulike temaer som det ble satt ned arbeidsgrupper i forhold til. Prosessen resulterte blant annet i at avdelinger ble sammenslått, man fikk en flatere struktur, og det ble innført systematisk lederopplæring. I tillegg fikk man på plass systemer og kultur for dialog. Sett i forhold til et medvirkningsperspektiv, synes det som kommunen har involvert store deler av organisasjonen i sitt endringsarbeid, noe som i utgangspunktet er en suksessfaktor for å kunne lykkes.

I tilknytning til myndiggjorte medarbeidere, er det arbeidet med erfaringsbasert læring som har vært kommunens konkrete prosjekt. Kommunen har jobbet med tre søyler: *problemløsning*, *endringsbevissthet* og *konflikthåndtering*. Arbeidet ble lagt nært opp til den enkeltes opplevelse av erfaringer og mestring, med satsning på veiledningsgrupper og individuelle kompetanseplaner som også tar høyde for uformell og mellommenneskelig kompetanse.

*"Vi må lage kunnskapssystemer som er slik at de muliggjør å bygge opp praktisk kunnskap"* (leder).

I dette arbeidet lå det også til grunn en erkjennelse av at ansatte i økende grad settes i et krysspess mellom det økonomiske systemet og kravene fra brukerne. Ansatte må takle situasjoner som oppstår i hverdagen og ta beslutninger i nær relasjon til brukerne. Det kom fram i personalgruppen at ansatte hadde en sterk opplevelse av mangel på tid, noe som resulterte i dårlig samvittighet og følelse av å ikke mestre sine oppgaver som ansatt. Ønsket var å gi de ansatte ansvar og sette dem i stand til å styre sin egen hverdag. Dog med det fundament at organisasjonen har klare mål, slik at den ansatte ikke står fritt til å definere hva de legger i ansvar.

Blant de elementene som Nidbekk har lagt ekstra stor vekt på, er at den enkelte ansatte skal bli god på å sette ord på det som oppleves som problematisk i jobben.

Dette er blant de tingene veiledningsgruppene skal jobbe spesielt med. Gjennom disse skal ansatte lære seg å sette grenser, søke hjelp og si at ”dette er godt nok”.

Myndiggjøring ble her sett på som det motsatte av avmektiggjøring. Kommunen var i det hele tatt kritisk til begrepet myndiggjøring, og mente man heller burde kalle dette for ”bemektigelse”. At myndiggjøring handlet om mulighet til innflytelse over egen arbeidshverdag og mestring av arbeidet, var klart fra prosjektstart. Det var ønskelig at prosjektet skulle bidra til å utvikle arenaer for diskusjon og refleksjon. Kommunen hadde jobbet bredt med å gi ansatte kompetanse til å reflektere over egen arbeidsdag, til bedre konflikthåndtering og endringsbevissthet. Myndiggjøringsprosjektet gikk inn som en del av en større tverrkommunal- og organisasjonell satsing hvor andre finansører var med i bildet. For kommunens del har ca. 200 ansatte deltatt. Nibekk har stått som koordinator og drifter av den tverrkommunale satsingen.

I den perioden myndiggjøringsprosjektet hadde pågått, jobbet man konkret med en rekke prosjekter. I hovedsak dreide dette seg om å to parallelle løp. I det ene løpet arbeidet man med kursing av ansatte i begreper og teori om blant annet makt, kjønn og profesjoner. Dette sporet innebar også innblikk i modeller ansatte kan bruke for å kartlegge egen situasjon. Eksempelvis analyserte man problemsituasjoner og presenterte en ønskesituasjon, samt reflekterte over hvordan man best mulig kunne nå ønskesituasjonen. Et av målene var å trene ansatte i konflikthåndtering og aktiv problemløsning, gi redskaper for problemløsning og mulighet til å selv komme med endringsforslag. Det andre løpet dreide seg i hovedsak om veiledning av ansatte og erfaringsgrupper. Et mål var å gjøre ansatte bedre i stand til å bruke lærte begreper for å analysere og danne seg et bilde av egen arbeidssituasjon. Dette skulle skje i erfaringsgrupper og gjennom veiledning og ansatte skulle selv komme med endringsforslag. Det har med andre ord vært snakk om å kombinere kurs og veiledning som en del av utviklingsprosessen i ulike prosjekter. Man har ønsket å tilføre og bygge kompetanse i å påvirke egen arbeidssituasjon og å ta ansvar. Ansatte er blitt modigere og flinkere til å ta opp konflikter og stille kritiske spørsmål. Kommunen hadde også jobbet med å følge opp langtidssykemeldte etter samme mønster. I tillegg ble det jobbet med å bygge veiledningskompetanse blant ansatte, blant annet gjennom internundervisning.

Erfaringene fra denne måten å tenke og å jobbe med myndiggjøring på, ble beskrevet som gode. Kommunen hadde selv evaluert tiltakene og baserte sine uttalelser på denne evalueringsrapporten. Ansatte hadde rapportert tilbake at de følte seg inkludert og verdsatt og mente også de hadde fått hjelp til å strukturere hva de tenker og føler i forhold til arbeidet, samt å formidle dette. At ansatte hadde fått veiledning i veiledningspedagogikk, bidro også til at erfaringsgruppene



fungerte bedre og at ansatte utfordret mer i slik samtaler. Ledelsen har ikke blitt involvert like mye, og det var et åpenbart behov for at denne gruppen også ble dratt inn i prosjektet. Økt effektivitet har ikke vært mål i seg selv med prosjektet, heller hvordan håndtere krav til økt effektivitet. Bedre kvalitet på tjenestene ble også sett på som en bieffekt, ettersom ansatte har fått mulighet til å reflektere over egne verdier og arbeidspraksiser. Kommunen kunne ikke med sikkerhet si at arbeidsmiljøet var blitt bedre, men regnet med det ettersom evalueringen viste at ansatte var blitt tryggere på å snakke sammen, og til å analysere og håndtere konflikter. En av lederne hadde følgende å si om forholdet mellom effektivitet og bedre arbeidsforhold:

*”Jeg tror det har noe å si at arbeidssituasjonen oppleves som spennende og interessant. Slik sett tror jeg et bedret arbeidsmiljø er et premiss for økt effektivitet”.*

Til tross for positive erfaringer, mente ledelsen det var et forbedringspotensiale i måten å arbeide på. Det var en opplevelse av at det ikke alltid var like lett å koble erfaringer med begreper. Å jobbe med å forbedre dette, var nødvendig. At prosjektene i stor grad ble drevet av ildsjeler, bidro til å gjøre dem sårbare. Det var et behov for å innarbeide denne måten å jobbe på i kompetanseplanene. Det var også en oppfatning om at å jobbe på denne måten, var ressurskrevende. Hadde ikke kommunen fått ekstern finansiering, hadde man ikke kunnet drevet prosjektet. Det ble opplyst at kommunen hadde brukt en del ressurser på å utarbeide prosjektskisser som man fikk finansiering til å drive. I kommunen ønsket man i det videre arbeidet å spre denne måten å jobbe på til hele organisasjonen, samt å forbedre den. Utfordringen kan dels ligge i en videreføring uten de finansielle forutsetningene man har hatt til nå. Likeledes å holde et fokus som er såpass omfattende. Viktigst synes det imidlertid å være at man har grepet fatt i de reelle problemene ansatte står i til daglig, og aktivt søkt å løse dem. Gjennom det oppnår man samtidig en forbedring av tjenestens kvalitet og en økning i effektiviteten.

### **5.3.2 ”Man skal kunne være god på forskjellige ting og likevel være god”**

I Nattland var arbeidsmiljøet såpass dårlig at lederne fant ut at noe måtte gjøres. Utfordringen var i første omgang å få folk til å snakke sammen, og skape et arbeidsmiljø som ga rom for medvirkning, kreativitet og endring. I den forbindelse ble myndiggjøringsprosjektet knyttet til utvikling av HMS-arbeidet i kommunen, blant annet utarbeiding av en HMS-perm. Det var et ønske i initieringsfasen at myndiggjøring skulle bidra til at ansatte følte reell innflytelse og mulighet til å mestre arbeidsoppgaver. Det ble lagt vekt på at ansatte skulle føle seg trygge og

føle tilhørighet. Et ønsket mål for prosjektet var selvsikre arbeidstakere med generell kompetanse og med mulighet for faglig spesialisering.

I prosjektperioden er det ikke tatt direkte utgangspunkt i myndiggjøringsbegrepet, men tenkt mer praktisk ved å styrke den enkeltes selvtillit og kompetanse. Vår informant sa:

*(...)”innenfor prosjektene er ikke begrepet i direkte fokus, men innholdet i begrepene jobbes det med hele tida”.*

Det har vært et mål at det skal være ok å ta avgjørelser og finne alternative løsninger. Å skape positive holdninger til seg selv, kolleger og arbeidet har vært sentralt. Mer konkret har man jobbet holdningsskapende gjennom å samle ansatte i sosiale sammenhenger som personalmøter, vaffelmøte og mer spontane ”friminutt”. Man startet i det små med å etablere et vaffelmøte og jobbet gradvis framover derfra. Her har man kunnet ta opp og diskutere arbeidspraksis. På disse møtene har man også diskutert HMS-arbeidet, kjøreregler for ansatte og verdier man ønsker å arbeide etter. Man har jobbet med å reflektere over hendelser både på de faste møtene, men også mer løpende. Etter som man har forbedret rapporteringsrutinene, har man også her fått rom for samtale. Det poengteres imidlertid at det er behov for at slike samtaler blir mer systematisert. I tillegg har man vært bevisst på å bruke medarbeidersamtaler aktivt og gi positive tilbakemeldinger når man ser at ansatte tar ansvar og kommer med forslag. Det har vært veldig viktig å fokusere på det positive.

### **Små skritt av gangen gir resultater**

Det er en bevissthet i kommunen om at endringer i arbeidet kan virke truende og skremmende på ansatte som har jobbet etter samme mønster i mange år. Endringer kan utløse aggresjon, fortvilelse og konflikter. Kanskje ser man ikke som ansatt hensiktene med å gjøre endringene i utgangspunktet. Her har man håndtert dette ved å ta tak i det man opplever som positivt, se det positive og formidle dette tilbake. Samtidig har man tatt fatt i konfliktene og prøvd å løse dem. Man har ønsket å gi den enkelte ansatte mer selvtillit slik at de tør å ta opp en konflikt, stå i en konflikt og løse den. På denne måten har man ønsket å komme baksnakking til livs. Konkret har man prøvd å snakke sammen om manipulering, og reflektere over egen og andres manipulering. Medarbeidersamtalene har også blitt brukt til å håndtere konflikter i personalet. Her har man diskutert om ansatte har latt seg manipulere av andre og påvirke av negative signaler, samt det å sette en grense for hva man skal tåle, også hva man skal overse. Erfaringen er at hersketeknikker lar seg avvæpne. Det var også en opplevelse av at den yngre generasjonen

arbeidstakere er flinkere til å ta opp konflikter og gjøre opprør mot etablerte holdninger og kulturer på arbeidsplassen. Da vi intervjuet lederne andre gang, jobbet de med å utvikle intern veilederkompetanse og motivere ansatte til å påta seg veilederrollen. I arbeidet med kompetanseheving i konflikthåndtering har en ekstern konsulent vært inne i organisasjonen og kurset ansatte.

I tillegg til å jobbe med holdningsendringer, samt ha fokus på ansattes selvtilit og det psykososiale arbeidsmiljøet, har man arbeidet med kompetanseutvikling blant ansatte. Blant annet er det arbeidet aktivt for at hjelpepleiere skal kunne ta flere typer oppgaver. Det har til dels vært en dyd av nødvendighet på grunn av små forhold. Hjelpepleiere har eksempelvis fått opplæring i kateterisering, en oppgave sykepleiere i stor grad har utført. Et annet eksempel er "ansvarsvakter" hvor hjelpepleiere har fått delegert myndighet til å utføre oppgaver med sykepleiere i bakvakt. Parallelt med dette har man kartlagt hver enkelt ansattes ønsker om kompetanseheving og spesialisering. Dette har man jobbet videre med slik at ansatte med spesielle interesser innenfor eksempelvis sårstell får både ekstern og intern kursing og særskilt opplæring i sitt interessefelt.

Vi ønsker å trekke fram tre element som tydelig bidrar til at dette fungerer positivt for de ansatte. For det første en tydelig definering av oppgavene. For det andre at det er skrevet ned i en perm hvem som har avgjørende myndighet, slik at man har en mulighet til å sjekke hvis man som ansatt blir usikker. For det tredje er det mulighet til å reservere seg for slikt arbeid hvis man ikke føler seg trygg i situasjonen.

Erfaringene ved å jobbe slik i helse- og omsorgssektoren har vært positive. Det er en opplevd forbedring av ansattes trivsel og psykososiale arbeidsmiljø. Dette har kommunen dokumentert gjennom en anonymisert arbeidsmiljøundersøkelse de selv har gjennomført. Selv om utgangspunktet var ønsket om et bedre arbeidsmiljø med trygge og kompetente ansatte, har man også sett andre effekter av prosjektet. Ledelsen mener å se økt medvirkning fra ansattes side. Det vises også til at et bedret arbeidsmiljø har medført økt trivsel blant brukerne av tjenestene. Pleierne har eksempelvis blitt mer oppmerksom på beboernes behov utover tradisjonelle pleieoppgaver. En effektivitetsgevinst er også hentet i et bedre samarbeid blant de ansatte. Det vises også her til at man er noe avhengig av enkeltpersoner, spesielt i ledelsen. Likevel bidrar et lite miljø til at kommunikasjonen blir mer direkte og kontakten til ledelsen bedre. Det vises til at arbeidet til nå ikke har vært ressurskrevende, og at man gjennom intern organisering har bidratt til å frigjøre tid til intern kursing.

Vi ser at denne kommunen har jobbet sterkt med holdningsskapende arbeid: å bygge et godt arbeidsmiljø og få trygge ansatte på den ene siden, og kompetanseheving og ansvarsfordeling på den andre. Utviklingen bærer preg av små skritt og gradvise forbedringer hvor fokus på positiv praksis er viktig. Det har vært kontinuerlig fokus på arbeidsmiljøet. Kommunen har ikke satt i gang de store, ressurskrevende prosjektene, men har hatt stor effekt med de tiltakene som er gjennomført. Det ser ut til at svært mye er oppnådd siden de startet med "vaffelmøtene"

### **5.3.3 "Erfaring tilsier at de ansatte må være med"**

Driv hadde et større omstillingsprosjekt på gang som omfattet hele kommunen. Her ble det utledet mange ulike prosjekter som følge av den generelle omstillingen i kommunen. Innenfor pleie- og omsorg hadde kommunen tidligere slitt med store budsjettoverskridelser, vansker med å få tak i fagpersonell og hyppig utskiftning av ledere som dels resulterte i manglende lederskap. Flere av enhetene slet med dårlig arbeidsmiljø og uformelle ledere som fikk blomstre.

På det tidspunktet kommunen kom med i myndiggjøringsprosjektet, var det allerede gjort en rekke grep, og situasjonen var endret radikalt. Blant annet hadde de fått inn en sterk og synlig leder på øverste nivå som tok tak, og var en pådriver for å få i gang og gjennomføre prosjekter. Det var også kommet tydelige avdelingsledere, og man hadde ved hjelp av ulike grep fått en bedring i sykepleiedekningen. Budsjettet var også brakt i balanse. Det var allerede gjennomført og igangsatt en rekke større og mindre prosjekt som passet inn i tankegangen rundt myndiggjøring. Mange av disse prosjektene kan plasseres inn under en relasjonell orientering.

To sentrale prosjekter var innføring av ønsketurnus og systematiske refleksjonsgrupper. *"Refleksjonsgruppene fikk satt ord på en del ting. Vi fikk begynt å snakke om hvordan vi gjør ting, og jeg fikk mer oversikt"* (leder). Gjennom et prosjekt i regi av KS ble de kjent med ønsketurnus, og det var et sterkt ønske blant de ansatte om å innføre det, noe som ble gjort. Rapporteringene fra de ansatte vitner om stor tilfredshet med ønsketurnus. En sa at det var omtrent det beste som har hendt. Da vi var på gjenbesøk i kommunen, var vi spent på om den positive holdningen til ønsketurnus hadde holdt seg, noe som ble bekreftet av de ansatte. I tillegg til disse to prosjektene var det satt i gang en rekke andre.

*"Hver gang vi har startet et prosjekt og kommet i gang, så har det kommet opp nye ideer. (...) Det som har skjedd underveis er at vi har startet prosjektet, så har vi blitt knyttet til nettverk etter at vi har startet opp, det har vært veldig nyttig fordi vi da får noen ideer fra andre kommuner. Vi får*

*også en liten hjelp til å komme videre, fordi det settes noen krav til en når man er med i nettverk”.*

Det lederen her sier, er at det er en egendynamikk i prosjektene. Et viktig element er at de ansatte er med og utformer og definerer prosjektene. Det er de som kommer med ideene. Slik sett skiller Driv seg fra majoriteten av de andre kommunene. Ved å la ansatte gripe tak i egne ideer og utvikle dem selv, får de også et eierforhold til prosjektet og gjennom det antakelig også et sterkere eierforhold til jobben sin.

I tillegg til sterk involvering av de ansatte i alle prosjektene, var det også satset på ledelse og lederopplæring. Lederrollen ble ofte diskutert på ledermøter, og det var jevnlig ledersamlinger der de tok opp aktuelle problemstillinger. En av avdelingslederne påpekte også at de hadde mye kontakt mellom møtene. Gjennom en merkantil stilling som tok seg av kontorarbeidet, blant annet tilkalling av vikarer og samordning av turnus, fikk lederne frigjort tid som de kunne bruke til ledelse i forhold til fag og personal. Denne stillingen bidrar nok til at Driv er en av de få kommuner der avdelingsleder har tid til å tenke strategisk.

### **Endringer i perioden**

I løpet av perioden myndiggjøringsprosjektet varte, ble det noen utskiftninger i ledelsen. Den mest markante lederen sluttet, noe som førte til omrokking også ellers i ledergruppen innenfor sektoren. Prosjektiveren har dalt litt, og både ansatte og ledere gir uttrykk for at det er behov for en roligere periode. Samtidig er flere litt urolige for om de klarer å opprettholde den positive holdningen. Det blir også antydning at de uformelle lederne igjen har fått større spillerom. Flere av informantene gir uttrykk for at de savner lederen, men at de ikke kan være avhengig av henne.

Det hadde også vært færre refleksjonsgrupper etter lederskiftet, og internundervisningen har dabbet av. Organisasjonen er ved vårt andre besøk inne i en ny omstillingsprosess, med stor reduksjon innenfor en enhet. Alt er enda ikke på plass, og det hersker derfor noe usikkerhet i organisasjonen. Mye av energien synes å gå med til denne omstillingsprosessen.

I forhold til tjenesten, mener arbeidstakerne at de nå er raskere til å vurdere behov fortløpende, at de går inn med mye hjelp når det er nødvendig, men trekker seg raskt ut igjen når behovet ikke lenger er til stede. Ansatte mener også at de er blitt flinkere til å hjelpe hverandre på tvers av avdelinger, men at det er mer å hente her.

Driv er som nevnt den kommunen som kanskje er kommet lengst i en prosess med myndiggjorte medarbeidere. Dette synes å være et resultat av en synlig og tilretteleggende ledelse som har sluppet til de ansatte, slik at medvirkningen har vært høy, noe som har gitt eierforhold til tiltakene. Samtidig har ledelsen vært tydelig og bidratt til å slå ned på "ukultur" og stilt de rette spørsmålene. Utfordringene framover blir å opprettholde de positive resultatene som er oppnådd, samt å sørge for at det skjer en utvikling slik at organisasjonen ikke stagnerer.

#### **5.3.4 "I tangeringspunktet mellom vedtak og autonomi"**

I Nærås er det et pågående prosjekt knyttet til kommunal omstilling. Målet for dette er å effektivisere tjenesten for å unngå konkurranseutsetting. Når vi til tross for denne klare instrumentelle målsettingen plasserer kommunen innenfor den relasjonelt orienterte tilnærmingen, er det på bakgrunn av at sektorledelsen har vært opptatt av å lage klare rammer rundt medarbeideren, med tydelig definerte arbeidsområder, gode stillingsbeskrivelser og et fungerende primærkontaktsystem.

Et viktig utgangspunkt var at sektoren gjennom den kommunale omstillingsprosessen fikk mindre penger, og måtte omorganisere tjenestene. Dette medførte at brukere i hjemmetjenesten som hadde et bredt tjenestetilbud opplevde kutt i dette. Kommunen prioriterte enkelte, mer trengende grupper som alvorlig syke og døende, samt demente. Videre arbeidet man sammen om å lage et system hvor nye brukere sluses inn i et mottaksapparat for tildeling av tjenester. Tildelingen gjøres på bakgrunn av utarbeidede standarder, og uttrykkes gjennom et vedtak vedrørende brukerne. Standardene er utarbeidet av erfarne fagfolk i tjenesten og beskriver alle arbeidsoppgaver, inkludert hvor ofte og hvor lang tid de tar. I det videre arbeidet har Nærås sett det nyttig å arbeide med myndiggjøring. Det er ansatte som skal iverksette vedtakene, og i dette arbeidet ønsker man at arbeidstakerne skal ha mulighet til en viss autonomi i arbeidssituasjonen, uten at de sliter seg ut. Myndiggjorte medarbeidere oversettes til modne medarbeidere som tar avgjørelser innenfor eget ansvarsområde, og som ber om hjelp om det trengs, samt arbeider for å skape godt arbeidsmiljø. Myndiggjøring skal foregå i tangeringspunktet mellom vedtak og autonomi.

Det har vært en utfordring at ansatte gjorde mer enn vedtakene foreskrev. Dette forklares med at man har ansatte som har arbeidet med de samme brukerne i mange år, brukere som plutselig får kutt i tilbudet. Arbeidstakerne har derfor måttet bli flinkere til å sette grenser overfor brukerne og deres krav og forventninger. I myndiggjøringsprosessen har et mål vært å lære å sette grenser, men samtidig ha mulighet for unntaksvis å gjøre spesielle oppgaver, eller i samarbeid med brukere være fleksibel på oppgavers rekkefølge. Et påfølgende mål har vært at den enkelte

ansatte skal føle seg trygg til å ta avgjørelser i arbeidssituasjonen, samt til å ta dette opp i organisasjonen. Til hjelp i dette arbeidet er det utarbeidet en alfabetisk liste over oppgaver som ikke gjøres, og man holder seg til de lovpålagte tjenestene. Hovedsaken er at vedtaket blir fulgt, dvs. at alt blir gjort. Organisasjonen har også arbeidet med å få ansatte til å skyve ansvar oppover – at man i møte med forventningsfulle brukere viser til vedtaket og at spørsmål må rettes til ledelsen. Et tredje mål er at ansatte skal kunne vurdere om vedtaket er tilpasset brukerne, og gi tilbakemelding til organisasjonen når man opplever at vedtak ikke lenger stemmer med brukernes behov og at det gis beskjed om det, samt om unntak som gjøres.

Ønsket er å unngå at arbeidstakerne blir overarbeidet, og at det blir for mye stress. Dette er også noe man har fått påpakning fra Arbeidstilsynet for. For å opprettholde motivasjon, har ansatte mulighet til å jobbe med prioriterte brukere, hvor man opplever at det gjøres et faglig godt arbeid. Mer konkret har organisasjonen arbeidet med en form for grensesettende myndiggjøring gjennom å snakke om dette på personalmøter, rapportmøter og i ledermøter hvor de ønskede arbeidsmåter formidles. I tillegg er ansatte kurset i gjeldende standarder og samarbeidspartene er informert. Samarbeidspartene som legetjenesten, rehabilitering etc., er også trukket inn. Grunnen til det, er at man i hjemmetjenesten har følt behov for grensesetting også overfor dem.

På spørsmål om effekter av myndiggjøring slik de har arbeidet, mener enheten å ha oppnådd en mer effektiv tjeneste, spesielt ved å kutte ut unødvendige tjenester. Man har satset på økt faglighet, noe som igjen fører til forbedret faglig kvalitet på tjenestene, gjennom nettopp det at enkelte grupper blir prioritert og nyter godt av et særskilt tilbud. Fokus på faglighet mener ledelsen er grunnen til at avdelingen oppleves attraktiv blant nye ansatte. Arbeidsmiljøet beskrives som godt.

Det ble også i denne kommunen pekt på at man var avhengig av enkeltpersoner for å få ideene ut til enheten. Spesielt ble fagkonsulentens rolle i forbindelse med kompetanseheving framhevet. Oppfatningen er at organisasjonen delvis har lyktes med myndiggjøringsprosessen, men at en ny omorganisering har bidratt til å fjerne fokuset. Framover er ønsket å ta opp tråden og arbeide videre med kjøreregler og visjoner/verdier i en dialogprosess i organisasjonen.

### **5.3.5 ”Alle ansatte skal prege hverdagen slik at den blir lystbetont”**

I Nordøy hadde de vært i gjennom en omorganisering der det ble lagt om til resultatenhetsmodell. Det er bygd et omsorgssenter der alle enhetene innenfor pleie- og omsorg nå har base. I den forbindelse har sektoren vært gjennom en

flytting. Lederen mente den største utfordringen i flytteprosessen var å gjøre det trygt å arbeide sammen med folk man ikke hadde jobbet med før.

Denne kommunen har også tidligere deltatt i andre nettverksorganiserte prosjekter i regi av KS. Kommunen mente myndiggjøringsprosjektet passet godt inn i det de drev med fra før. De hadde også satt i gang tiltak som ønsketurnus og bevegelig arbeidstid. Myndiggjøring ble her etter hvert i stor grad koplet til arbeidsmiljø og til at det skal være en interessant arbeidsplass. Dette er blitt uttalte målsettinger for prosjektet underveis. Kvalitetssikring, brukerorientering og kompetanseheving er tre viktige elementer det fokuseres på. Kommunen har fått midler fra departementet som skulle brukes til å invitere alle ansatte på et tredagers kurs:

*”Der vi blant annet skal diskutere hvordan vi kan forenkle arbeidet, gjøre det mer interessant, og der vi skal diskutere hva det gjør med oss dersom vi blir mer fornøyde”.*

Gjennom nettverkssamlingene har de også grepet dette med refleksjonsgrupper og var i første intervjurunde i ferd med å sette i gang en prosess knyttet til det.

Det var i grunnen ikke stor kunnskap om myndiggjøring i organisasjonen før prosjektet startet, men i løpet av prosjektperioden er begrepet i økende grad tatt i bruk. Kommunen hadde tidligere slitt noe med en lederstil som ikke tillot medvirkning i det daglige arbeidet. Det var kultur for at man hele tiden måtte be om godkjenning av praksis. Derfor er det et sentralt mål for myndiggjøringsprosjektet at ansatte skal kunne bestemme og ta avgjørelser i arbeidssituasjonen. Myndiggjøring blir i stor grad relatert til arbeidsmiljø og man ønsker et arbeidsmiljø preget av trygghet, åpen kommunikasjon, at man tar ansvar for hverandre og sørger for at alle, og at hver enkelt jobber mot et positivt arbeidsmiljø. Det å arbeide med et godt arbeidsmiljø, antas å gi effekt på sikt. Samtidig har man som mål å skape en arbeidsplass hvor det er interessant å jobbe. Arbeidet skal være mer enn en inntektskilde, det skal gi trivsel og være av en slik karakter at man ikke sliter seg ut.

Det ble vist til at man i kommunen brukte KS` arbeidsgiverpolitikk aktivt, og at myndiggjorte medarbeidere og tilretteleggende ledelse var en del av dette, noe som også var grunnen til at de ønsket å delta i prosjektet. De allerede påbegynte prosjektene, spesielt bevegelig arbeidstid, fordret myndiggjorte ansatte. Man har også jobbet med at ledelsen skal lære seg å delegerer oppgaver og gi slipp på ansvar, samtidig som de ansatte må settes i stand til å ta avgjørelser. Et eksempel var hjemmehjelperne som skulle ha mulighet til å svare på spørsmål uten å måtte konferere med ledelsen først, samt ha mulighet til selv å organisere dagene.



Prosjektet ble sett i sammenheng med at kommunen var blitt en I.A.-bedrift<sup>14</sup>, og enhetens jobbing mot å ivareta sykemeldte bedre. Det er lagt opp til at ansatte kan påta seg andre oppgaver i den situasjonen.

I mer konkrete termer hadde man fra ledelsens side jobbet en god del med holdningsskapende arbeid gjennom samtaler på møter og i medarbeidersamtaler. Etter at medarbeidersamtalene er gjennomført, pleier alle ansatte å samles hvor man går inn i dialog om problemer som er kommet fram, vel og merke uten å koble dette til personer. Det blir sett som svært viktig at man fokuserer på det positive og hva man som leder har sagt og gjort. Man ønsker også å formidle en holdning om at tjenesten er en del av et større kommunesystem hvor alle har tøffe ressursrammer. Hver enkelt enhet har ansvar også for det større systemet og det er viktig at hele kommunen fungerer som tjenesteyter. Her er det også et poeng at man ser på hvordan ansatte best kan organiseres slik at også andres arbeidsbyrde lettes. Dette blir i stor grad relatert til ressurssituasjonen, hvor man i kommunen overfører midler til for eksempel skole, hvis man har klart å spare inn i pleie- og omsorgssektoren. Det handler om ansvarliggjøring i oppgavedelingsprosessen, noe kommunen også mener henger sammen med innflytelse. Likevel påpekes det at ikke alle ansatte ønsker å bli myndiggjort, eller få andre oppgaver enn de som dreier seg om omsorg og pleie.

Kommunen anser prosjektet som nyttig fordi det har bidratt til å fokusere på myndiggjøring. Økt effektivitet har ikke vært et direkte mål, men man tror at en videre jobbing ville kunne gi en effektiviseringsgevinst. Det er også tro på en sammenheng mellom myndiggjorte medarbeidere og kvalitet: fornøyde medarbeidere fører til bedre tjenester. Man betrakter myndiggjøring som noe man skal arbeide med i en kontinuerlig prosess, og ønsker at det skal bli en del av organisasjonskulturen.

### **5.3.6 Oppsummering relasjonell orientering - likheter og ulikheter**

Vi ser at kommunenes veier inn til myndiggjøringsprosjektet og satsing på myndiggjøring er forskjellige. Det er også ulikt hva de legger i myndiggjøring og hvor klart de har definert hva de mener med det. For de fleste kommuner er bakgrunnen gjerne en kombinasjon av omstilling i form av effektiviseringskrav, og en erkjennelse av at man må sette de ansatte i stand til å takle krysspresset som oppstår mellom omsorgsbehovet og de tilgjengelige ressursene. Noen av kommunene har hatt problemer med rekruttering, gjennomtrekk og/eller

---

<sup>14</sup> I.A. står for Inkluderende arbeidsliv, og er en avtale mellom partene i arbeidslivet med mål å redusere sykefraværet og få flere i arbeid. Hver enkelt bedrift kan velge om de vil opprette en slik avtale. Alle kommuner i myndiggjøringsprosjektet er I.A. bedrifter.

arbeidsmiljø. Det kan ha vært problemer med å skaffe fagfolk, eller det har vært høy turnover. I slike situasjoner blir det et poeng å skape mer attraktive arbeidsplasser som gjør at fagfolk vil komme og bli. Mulighet for faglig utvikling og anledning til å være med å utforme arbeidsplassen vil være et middel i så måte. Et arbeidsmiljø som gir rom for kreativitet og arbeidsglede, vil også være viktig.

Felles for de kommunene som vi har plassert innenfor den relasjonelle orienterte tilnærmingen til myndiggjøring, er at de har et sterkt fokus på medarbeiderne. Tiltakene som er satt i verk, er i stor grad rettet mot ulike aspekter knyttet til medarbeidernes rolle som fag-/omsorgsperson og/eller som individ. Vi finner at det i mange sammenhenger er vanskelig å se hvilke tiltak som retter seg mot individet, og hvilke som retter seg mot fagpersonen, de sidene ved medarbeideren er i stor grad sammenvevd.

Flere av kommunene har iverksatt tiltak som retter seg mot mestring og avgrensning av arbeidsoppgavene. Dette dreier seg om ikke å bli spist opp av et grådig system der omsorgsbehovet er uendelig samtidig som ressursene i økende grad begrenses. Spesielt ser vi at dette behovet har oppstått i tilfeller der det er omorganisering og nedskjæringer knyttet til omstillingsprosesser. Det er sjelden presisert fra øverste leder hva og hvordan innstramminger i tjenestetilbud skal effektueres. Innstramminger i bevilgninger ledsages i stedet av en retorikk som legger vekt på bedre tilpasning av tilbudet til den enkelte bruker, og at det gjennom en slik tilpasning skal bli mer effektivt. Den faktiske tilpasningen skal foretas av den enkelte ansatte i hennes møte med bruker. Det som skjer i møtet er også at fagpersonen som vil gjøre det som er best faglig, møter organisasjonens krav til effektivitet og rasjonalitet innenfor stramme rammer. Myndiggjøring innenfor en slik kontekst kan bli synonymt med grensesetting. Den enkelte ansatte skal lære seg til å sette grenser overfor bruker slik at de ikke jobber utover de rammer som er gitt, og samtidig takle press og unngå dårlig samvittighet overfor brukerne.

#### **5.4 TRE VEIER MOT MÅLET?**

De tre veiene til myndiggjøring beskriver kommunenes tyngdepunkt i forhold til satsingen. Tre av kommunene hadde en konseptorientering til myndiggjøring. Dette vil si at de koplet myndiggjøring til en oppskrift for organisasjonsendring. Et viktig fellestrekk for konseptene, er at de må "oversettes" til konkrete tiltak som tilpasses det konkrete arbeidsstedet hvor de skal iverksettes. Vi så at denne prosessen ikke kommer av seg selv. I alle kommunene kom initiativet i utgangspunktet fra ledelsen. Ved prosjektstart så ikke ansatte noen egeninteresse, og viste heller ikke særlig initiativ, i det utviklingsarbeidet som skulle igangsettes. Dermed ble forankringen i organisasjonen en ledelsesoppgave. I en av kommunene

har dette sviktet, slik at effekten på langt nær blir som ønsket. I de to andre kommunene var de i gang med en slik prosess når vi besøkte dem andre gang. Veien har vært tyngre enn ledelsen trodde på forhånd. Men innholdet i konseptene var konkretisert til mer gjennomførbare prosjekt i deler av begge kommunene. Prosjektene knyttet seg enten til en instrumentell orientering eller til en relasjonell orientering, gjerne en kombinasjon av disse.

Den instrumentelt drevne myndiggjøringen fant vi i tre av kommunene. Også her var initiativet til å gå i gang med myndiggjøringsprosjektet initiert av ledelsen. Kommunene hadde benyttet myndiggjøring i forbindelse med omstillingsprosesser i kommunen, og koplet prosjektet til økt ansvar for arbeidsoppgaver. Ansvar ble ikke automatisk fulgt av økt innflytelse. Dermed ble myndiggjøring nærmest synonymt med mer arbeidsbelastning, men med samme belønning. Gulroten for de ansatte var ikke åpenbar, noe som ga seg utslag i det man kan kalle ”taus motstand” blant medarbeiderne. I den kommunen der det synes å skje noe positivt i forhold til myndiggjøring hadde nærmeste leder selv tatt initiativ til å involvere de ansatte i de videre prosesser. Hun hadde altså snudd mer mot en relasjonell tilnærming til myndiggjøring.

I fem av kommunene var tilnærmingen til myndiggjøring i utgangspunktet relasjonell. Felles for disse kommunene var at de tok utgangspunkt i behov som ansatte har som hele mennesker. Både hva du jobber med, og forholdet til dem du jobber sammen med, samt muligheten for personlig og faglig utvikling i jobben. Dette er sentralt for at en organisasjon skal kunne utvikle, beholde og ivareta myndiggjorte medarbeidere. I den relasjonelle tilnærmingen ble det lagt vekt på arbeidsmiljø, kommunikasjon på jobben, medbestemmelse i forhold til arbeidstid, grensesetting overfor arbeidsoppgaver, mestring av krysspresset mellom uendelige behov og begrensede ressurser og kompetanseutvikling i bred forstand. Det som kom tydelig fram i studiet av kommunene som hadde en relasjonell tilnærming, var at alle hadde fått det vi kan kalle instrumentelle effekter i tillegg. Mer fornøyde medarbeidere, ga også medarbeidere som tok økt ansvar for oppgaver og helheten i tjenesten. I tillegg ble det også rapportert om at kvaliteten på tjenesten økte.

I alle kommunene finner vi elementer av de andre komponentene. Det er imidlertid hovedfokus fra kommuneledelsen vi har lagt vekt på og kategorisert den enkelte kommune ut fra. Forløpet i de enkelte kommuner viser at en relasjonell tilnærming er en forutsetning for å lykkes. Det er den nære ivaretagelsen av den enkelte ansatte og ansattes medvirkning generelt som kan skape en positiv utvikling mot myndiggjorte medarbeidere. Svaret på spørsmålet i overskriften er nei – det er ikke tre veier mot målet. Man må inkludere de relasjonelle aspektene i arbeidsorganisasjonen, samtidig må medvirkning og kompetanseutvikling følges av reelle

instrumentelle effekter, som eksempelvis økt ansvar. Vi gir en punktvis oppsummering av de viktigste funn i dette kapittelet:

- En myndiggjøringsprosess må ta enten en relasjonell eller en instrumentell form. Dette gjelder også for konseptorienterte tilnærminger.
- Store satsninger som ikke forankres i arbeidsorganisasjonen, kan føre til at resultatene blir det motsatte av det man ønsker å oppnå; at ansatte blir mer misfornøyde fordi de føler seg lurt.
- Fokus på arbeidsoppgaver og ansvar alene, kan føre til frustrasjon blant de ansatte, og dermed øker sannsynligheten for ”taus motstand” mot endringsprosjekter.
- Veien til suksess for en myndiggjøringsprosess går gjennom relasjonell orientering og fokus på de ansatte som hele individ.
- Fokus på relasjonelle aspekt synes å føre med seg effekter også av instrumentell art. Kvaliteten blir bedre, ansatte tar mer ansvar og effektiviteten går opp.
- Veien til myndiggjøring går gjennom å snu organisasjonen ”på hodet” og få til bottom-up prosesser, der de ansatte er involvert, engasjert og interessert. Dette gjøres best gjennom et relasjonelt fokus.

## 6. KOMMUNENES TILTAKSPRAKSIS

Her skal vi se på hva som konkret gjøres i de ulike kommunene. Vi retter søkelyset mot hvordan arbeidsorganisasjonens tilnærming til myndiggjøring er forsøkt satt ut i praksis innenfor en kommunal kontekst. Det man setter i gang, skal plasseres innenfor en allerede eksisterende virkelighet med de forutsetningene og ressursene som er tilgjengelige. Det dreier seg om personellmessige, organisatoriske, bygningsmessige, økonomiske og geografiske forhold. For at tiltakene skal kunne ha betydning, må de forankres på alle nivåer i organisasjonen. Det innebærer at det må være en felles forståelse av hva man ønsker ut av en slik endringsprosess. I prosessen bør alle tre rollene man innehar som medarbeider involveres; som organisasjonsmedlem, som omsorgs/fagperson og som individ (se fig 1). Vi vil argumentere for at balansen mellom dem vil være avgjørende for om man lykkes. I dette kapittelet er det den andre problemstillingen som settes under lupen:

- Hvordan omsettes og brukes begrepet (myndiggjøring) i praksis?

I denne drøfting har vi valgt å se på tiltakene uavhengig av kommunetilhørighet. Årsaken til at vi velger å behandle tiltakene og ikke kommunene, er at det å behandle tiltaksvis gir en mulighet til å sammenlikne mellom kommuner der samme tiltak er gjennomført med varierende suksess. Dette gir oss muligheter til å si hva som virker og hva som skal til for at et tiltak skal ha den ønskede virkning. I tillegg vil vi se på den smitteeffekten som deltakelse i et nettverk kan bidra til.

### 6.1 TILTAK RETTET MOT ORGANISASJONSMEDLEMMENE

Vi vil i dette avsnittet behandle de tiltakene vi har sett som primært har rettet seg mot rollen hver enkelt medarbeider har som organisasjonsmedlem. I hovedsak dreier dette seg om tiltak som retter seg mot organisering av arbeidet og gjennomføring av arbeidsoppgaver. En fellesnevner for disse tiltakene er økt ansvar til den enkelte medarbeider. Det kan imidlertid være grunn til å presisere at selv om et tiltak er plassert i denne kategorien, vil det ofte ha elementer som knytter det til andre roller medarbeideren innehar. Slike koplinger vil vi dels komme inn på i dette avsnittet, men vil bli grundigere behandlet i det neste.

Tiltak som kommer inn under denne sekkebetegnelsen, dreier seg om hvem som skal ha ansvar for hvilke oppgaver og hvordan dette ansvaret skal fordeles. Integreerte arbeidsoppgaver, er en vei som er prøvd ut. Totalansvar for oppgaver er et annet tiltak som er beslektet, men knytter seg i større grad til enkeltoppgaver.

Mellom disse behandles primærkontaktssystemet, dette for å illustrere en beslektet modell som lenge har vært praktisert i sektoren.

### 6.1.1 Integreerte arbeidsoppgaver

Det dreier seg om å ta ansvar for og fordele ulike oppgaver som skal gjøres. I helsevesenet har det i stor grad vært slik at de med treårig høyere utdanning har hatt det overordnede ansvaret, mens de med lavere utdanningsnivå har gjort de oppgaver de var satt til, og som var tillagt stillingen. Slik sett har de med høyest utdanning blitt sittende med ansvaret, og de har hatt hånd om fordeling av oppgaver. I en institusjon kan en slik ordning føre til at ting blir unødvendig tungvinte. Ferdigstillelsen og gjennomføringen av en oppgave kan bli utsatt for dobbeltsjekk, og ting kan bli liggende på vent fordi en annen person skal overta.

Overfor brukerne resulterer en oppstyking av arbeidsoppgaver i at de får mange personer å forholde seg til. Jo større hjelpebehovet er, jo flere personer vil hver enkelt bruker møte. Innenfor hjemmetjenesten kan de risikere at flere personer er innom dørene samme dag. En samordning av tjenestene vil kunne bidra til at tjenesten både blir kvalitativt bedre for brukeren, og til at det blir økt effektivitet i produksjonen. Er det bare en person som drar til bruker, vil det spares tid også til transport. Det er også en tanke at tjenesten kan bli mer helhetlig dersom færre personer er innom. I en av dybdekommunene hadde de kort tid før dette prosjektet omorganisert sektoren og i den forbindelse forsøkt å legge om til integrerte arbeidsoppgaver, der alle i prinsippet skulle gjøre alt – uavhengig av utdanning<sup>15</sup> En sykepleier i hjemmetjenesten sa dette om integrerte arbeidsoppgaver:

*”Det å gjøre rent hos en bruker er omsorg det også. Jeg må fokusere på at det er veldig verdifullt å få være så lenge hos en bruker og kan få prate med ham. Du får fram veldig mye når du går og pusler og vasker. Jeg ser mer og mer verdien i det. Vi må fokusere slik. Dersom jeg tenker på at jeg går og vasker, tenker jeg tiden kunne vært brukt til andre ting, og stille spørsmål om bruk av kompetanse og lønn. Men mine medarbeidere setter pris på at vi jobber slik. Da vet vi hva alle snakker om, og får oversikt over arbeidsoppgavene”.*

Her illustreres fordelene, men også dilemma i forhold til bruk av en ofte knapp kompetanse. En leder hadde rekrutteringsproblemer som hun tilskrev ordningen med integrerte arbeidsoppgaver:

---

<sup>15</sup> Dette gjelder selvfølgelig ikke oppgaver som ved lov er tillagt en spesiell profesjon. Det er for eksempel en rekke oppgaver som skal utføres av sykepleier.

*”Ønsker meg sykepleier, men problemet er at vi jobber integrert, at vi også vasker. Dermed det ikke noen ideell stilling, er ganske mye hjemmehjelpsoppgaver”.*

Tiltaket var gjennomført etter drøftinger med tillitsvalgte på kommunalt nivå. Vårt inntrykk var imidlertid at det ikke var tilstrekkelig forankret i personalet. I den sammenheng kan det nevnes at plasstillitsvalgte for det nåværende fagforbundet ikke hadde vært representert i prosessene. I begge intervjurundene vi gjennomførte i kommunen, var det en viss misnøye med den nye organiseringen blant de ansatte, og dels blant ledere. Dette hang også sammen med en fraværende leder et sted og en kombinasjon av hjemmetjeneste og institusjon, som førte til spesielle arbeidsforhold og utfordringer knyttet til det.

Vi fikk også inntrykk av at det ute i organisasjonen var liten tiltro til den kommunale ledelsen. Flere av de ansatte mente det var lite informasjon fra kommuneledelsens side. I forbindelse med omorganiseringen følte de at de hadde fått beskjed sent, slik at endringene kom brått. I tillegg følte flere at de hadde blitt satt til å gjøre oppgaver de verken kunne, eller som de følte seg komfortable med. Dette gjaldt spesielt vaskepersonale som var satt til å gjøre personlig stell, uten tilstrekkelig opplæring. Neste gang vi besøkte kommunen hadde de personene som var mest ukomfortabel med slike oppgaver, gått tilbake til sine opprinnelige arbeidsoppgaver. Slik sett var ikke modellen blitt så ”ekstrem” i ansattes øyne som den hadde vært ved oppstart. Dette skyldes ikke bare misnøye fra de ansatte, men var også en konsekvens av nedskjæringer og påfølgende omorganisering.

Selv om det kom fram en del misnøye, var det også flere positive elementer å spore i intervjuene med de ansatte og avdelingslederne. Sykepleierne fortalte som nevnt at ved å bistå i vasking kom de nærmere brukeren og fikk observert over litt lengre tid, enn det de tradisjonelt får. Ansatte og lederne sa de hadde en mer oversiktlig sone, og at det ble kortere avstander. Det er også færre brukere i hver enhet – noe som igjen bør borge for bedre tjenester til den enkelte. Kommunen synes å ha svært rimelige grunner for å gjennomføre den omorganiseringen de har gjort. Spørsmålet er i større grad om prosessen var god i forhold til det man ønsket å oppnå.

Oppsummert kan vi si at integrerte arbeidsoppgaver, der alle i prinsippet skal gjøre alt, innebærer en omfattende endring av arbeidsoppgavene for den enkelte ansatte. Det kan også sies å være et omfattende tiltak, med mange element, eller mer konkretiserte oppgaver. Uten en sterk involvering fra de ansattes side, er det ikke uventet med motstand og ”trenering” der dette er mulig. Vi antar det vil være mer fruktbart å starte med en gjennomgang av de ulike oppgaver blant de ansatte og heller fokusere på oppgavefordeling, totalansvar og kompetanseutvikling.

### 6.1.2 Primærkontaktsystem

Det å være primærkontakt vil si at en ansatt har et gjennomgående ansvar for en bruker og oversikt over dennes behov, inkludert det å se til at disse dekkes. Hvor mye bistand en primærkontakt gir, avhenger av brukerens funksjonsnivå og hjelpebehov, om vedkommende har pårørende som tar en del av oppgavene og hva de kan gjøre selv. Personalet deler brukerne mellom seg slik at alle har en primærkontakt. Et sted ble primærkontaktens oppgaver beskrevet slik:

*”Ordne med klær, hovedkontakt med pårørende, hovedansvar for tiltaksplaner, følge disse opp. Holde orden på rommet, ha oversikt over brukeren.(...) Det er en innarbeidet måte å jobbe på. Når det tas opp i medarbeidersamtaler, er det ingen som ønsker å gå tilbake på dette”.*

Vi ser at det er et omfattende ansvarsområde som strekker seg langt utover ordinære pleieoppgaver. Det krever både at man holder oversikt over brukerens behov og kan tenke framover i forhold til behov og utviklingen i denne. Vi ser det slik at et viktig aspekt ved myndiggjorte medarbeidere nettopp er det å tenke framover.

Den samme informanten ga også uttrykk for hvor det er utfordringer for å få systemet til å fungere bedre: *”Men det med tiltak og tiltaksplaner overfor brukeren, det er ting de ikke er kommet langt nok på”.* Akkurat dette vil ha stor betydning i forhold til det å tenke framover. En årsak kan ligge i en manglende faglig trygghet og kompetanseutvikling. Viktigheten av dette kommer vi tilbake til i avsnitt 6.2, spesielt i 6.2.4.

Flere kommuner har et primærkontaktsystem. Men det er ikke vanlig at hjemmehjelperne, assistenter og vikarer har et slikt ansvar. En av dem vi snakket med, ønsket gjerne å ha primæransvar og uttrykte det slik:

*”Skulle gjerne hatt primærpasienter. Ei gjør det i vikarstillingen, syns det er bra. Det blir ekstra ”stulling” for brukeren, ordne med klær, juleduker, etc, det er givende. Ellers får ikke vikarene være primærkontakter.”*

Det hun her gir uttrykk for, er savnet av omsorgsbiten i det å ha primæransvar for brukeren, en ekstra oppmerksomhet og en spesiell oppgave som vi antar gir arbeidet en ekstra dimensjon og dermed gjør det mer interessant. Det som imidlertid ikke nevnes her, er det faglige ansvar for behandling og det ansvar som også innebærer en del ”ubehagelige”, eller mer krevende, oppgaver, noe neste sitat antyder.



I en kommune sa lederne at de jobbet en del med det å få primærkontaktsystemet til å fungere bedre og hva som kan ligge i den rollen:

*”Vi ser det med primærkontakt som viktig, få dette til å fungere. Det å tørre å sette seg ned å ta dialogen med brukeren, er primærkontaktens oppgave. Sette seg ned å spørre hvordan brukeren egentlig har det, og hvordan syns du dette fungerer. Handler om dialogen med pårørende, og så handler det om oppfølging av selve brukeren, i forhold til praktiske ting og i forhold til hvilke behov han har. Har kvalitetssikret dette med primærkontakt. (...) Føler at det er ganske mye som kan ligge i en primærkontaktrolle. Der har ansatte en mulighet til ganske stort spillerom, og selv i lag med brukeren få utformet dennes hverdag.”*

Det som skiller primærkontaktsystemet fra ordningen med integrerte arbeidsoppgaver og totalansvar for oppgaver, er at for de sistnevnte så knyttes de til de enkelte arbeidsoppgaver enheten har ansvar for, mens primærkontakt knyttes spesifikt til brukerne. Vi ser at i den kommunen der de hadde innført integrerte arbeidsoppgaver, har de ikke etablert noe primærkontaktssystem. Ansatte følte ikke behov for det. Det var heller ikke snakk om det på nåværende tidspunkt. Samtidig ser vi tendenser til at ansvaret som ligger i den modellen gjennomføres med hell i deler av tjenesten. Men da mer i form av totalansvar for oppgaver.

### **6.1.3 Totalansvar for oppgaver**

Her knyttes altså ansvar til gjennomføring av en oppgave fra begynnelse til slutt, samt at ulike oppgaver fordeles innad i organisasjonen. Vi fikk inntrykk av at det ofte er slik at de med lavere utdanning gjennomfører selve pleien, så overlater de rapportskrivning og eventuelt annet mer administrativt arbeid til de med treårig utdanning. Flere sykepleiere vi snakket med, nevnte at det er en tendens til at oppgaver som kan karakteriseres som administrative, overlates noen med lederansvar, dette være seg også forholdsvis enkle ting som å ringe pårørende, bestille løstid, bestille materiell, etc. Arbeidsoppgaver som ikke nødvendigvis må gjøres av en bestemt profesjon.

*”Det er veldig lett å legge ting til virksomhetsledere og driftsansvarlige, i stedet for å gjøre noen ting med det selv (...) Jeg tror det viktigste med myndiggjøring, det er faktisk å ha ansvar for sin egen jobb (...) Jeg syns faktisk at man må kreve mer av de som arbeider. Ikke bare at de skal utføre stell og pleie, fordi det kan de. Vi er pålagt å gjøre forskjellige ting, og det bør folk også kunne gjøre” (leder).*

Flere ledere har i løpet av prosessen begynt å tenke mer i de baner, og har et aktivt forhold til at ansatte skal ta mer ansvar for ulike oppgaver og få lov til å ta ansvar. Dette handler både om at ledelsen og ansatte i fellesskap må finne ut av hva hver enkelt ansatt skal ha ansvar for, og at ansatte blir vist tillit i forhold til disse oppgavene. Klarhet i stillingsinstruks og generell oppmuntring til å ta tak i dette, kan være veier å gå i så måte. Vi tar her med to sitater fra en leder som har tatt aktivt tak i oppgavefordelingen innad i enheten:

*”Jeg har tenkt i medarbeidersamtaler nå å ha fokus på arbeidsoppgaver og ansvar. Videre framover er det tenkt å utarbeide en lokal stillingsinstruks. Få inn generelt hva de skal gjøre og hva de skal få ansvar for av oppgaver” (leder).*

*”Vi har gjort en del delegasjons oppgaver, i forhold til konkrete arbeidsoppgaver, hjelpemidler, alarmer, med mer, at noen får hovedansvar for det. Bestille ulike ting. Så snakker vi om fellesansvar. Vi har snakket om gule lapper der det står at det eller det må bestilles. Jeg sier at det skal stå at det eller det er gjort. Da sier de; ’å kan jeg gjøre det’. Må ikke være en sykepleier som bestiller bleier” (leder).*

Dette er ikke et enestående tilfelle. Når vi gjennomførte den andre intervjurunden, fant vi flere ledere på laveste nivå som tenkte i slike baner. Dette tyder på at det har skjedd en utvikling i de ulike enhetene med tanke på ansvars- og oppgavefordeling. Det vi imidlertid har sett gjennom analysen av de ulike tilnærminger til myndiggjøring i forrige kapittel, er at det å legge vekt på ansvar ikke er nok i seg selv. I tillegg må behov den ansatte har som fagperson og individ imøtekommes.

## **6.2 DEN ANSATTE SOM FAGPERSON OG INDIVID**

I dette avsnittet vil vi behandle de ulike tiltak som er satt i verk i kommunene som i hovedsak ivaretar medarbeideren som fagperson/omsorgsarbeider, samt som individ. Som sagt i kapittel 2.3, motiveres ansatte innenfor denne sektoren i stor grad av arbeidets innhold og ønsket om å gjøre en god jobb. Yrkesidentifikasjonen knytter seg i stor grad til rollen som omsorgsarbeider, og kvaliteten i pleien og det stellet man yter overfor brukerne. Muligheten til å øke kvaliteten vil i seg selv være en motivasjonsfaktor for medarbeiderne i forbindelse med utviklingsprosesser. Betingelsene for den faglige utviklingen ser vi henger sammen med at medarbeideren ivaretas som individ, at organisasjonen støtter opp under den personlige integritet og selvtillit som gjør at ansatte utvikler seg. I dette er trygghet en vesentlig faktor. Tiltak rettet mot omsorgsrollen og tiltak rettet mot individet, vil ofte være sammenfallende. Vi behandler derfor tiltakene parallelt.

Vi skal likevel gruppere tiltakene under de to rollene. Det som primært skiller de to gruppene av tiltak, er at de som havner under kategorien ”omsorgs- og fagperson” har et større fokus på faglighet, på tjenesten og utøvelsen av yrket. Mens tiltak knyttet til rollen som individ i større grad setter fokus på nettopp individet og dets velbefinnende i arbeidssituasjonen. Når det gjelder tiltak som i hovedsak retter seg mot medarbeideren som omsorgs- og fagperson, har vi her plasser følgende innenfor denne kategorien:

- Refleksjonsgrupper/”ukens drypp”
- Internundervisning/kompetanseutvikling/erfaringslæring
- Veiledningsgrupper
- Andre møtefora/møteplasser
- Etikk og kjøreregler

Medarbeiderne har behov for anerkjennelse, sosial trygghet, verdighet og integritet som menneske. De har et liv utenfor arbeidet. Det å få aksept for vår forskjellighet er viktig. Her følger tiltak som i hovedsak retter seg mot å utvikle og ivareta individet som en helhetlig person, innbefattet det å skape trygghet og selvtilit for individet i arbeidssammenheng:

- Ønsketurnus
- Arbeidsmiljøtiltak
- ”Vaffelmøter”
- Medarbeidersamtaler
- Grensesetting

Mange av tiltakene i begge kategoriene er gjensidig overlappende slik at de ivaretar både fagpersonen og individet, eller tiltakene representerer en glidende overgang. For eksempel kan ”vaffelmøter” gli over i refleksjonsgrupper, i en kommune fant vi at en informant kalte det vaffelmøter, mens en annen kalte det refleksjonsgrupper. Vårt poeng er at det må legges et grunnlag for å drive utviklingsarbeid. Dette grunnlaget ligger i trygghet og åpenhet, en visshet om at man kan snakke åpent og ærlig i organisasjonen. Det er derfor nødvendig først å skape et arbeidsmiljø som preges av tillit og trygghet.

### **6.2.1 Fra vaffelmøter til refleksjonsgrupper**

Refleksjonsgrupper er et navn som er satt på et møteforum der ansatte kommer sammen og samtaler om et gitt tema, primært hentet ut fra en aktuell arbeidsmessig

situasjon<sup>16</sup>. Dette er situasjoner man kan lære av, og som kan være holdnings-  
skapende. Rent praktisk foregår de på den måten at de ansatte som er på jobb den  
dagen, samles på et på forhånd bestemt tidspunkt og reflekterer over et tema som er  
bestemt på forhånd. I stor grad er det de ansatte som tar initiativ til hvilke tema  
som kommer opp. Regelen er at en leder er til stede på møtene, og kan dermed  
både bidra til å holde fokus på det tema som tas opp, stille relevante spørsmål og  
hun vil gjennom deltakelse også holde seg orientert i forhold til hva de ansatte er  
opptatt av og hva de opplever som problemer. Et viktig mål med refleksjons-  
grupper, er at ansatte skal føle seg trygge og vil ta opp vanskelige saker/situasjoner.  
Det skal bidra til å skape en engasjerende og trivelig arbeidsplass, hvor ansatte  
også kommer med forslag til organisering og fordeling av oppgaver. Lederen for  
Pro-sektoren i en kommune begrunnet oppstart av refleksjonsgrupper slik:

*”(Refleksjonsgruppene) startet fordi vi opplevde at folk ikke var trygge  
nok, man var ikke så trygge på hverandre at man kunne ta opp alt. (...) Refleksjonsgruppene fikk satt ord på en del ting. Vi fikk begynt å snakke om  
hvordan vi gjør ting”.*

I denne kommunen har de opplevd at ansatte har blitt mer trygge på å ta ordet. Det  
eksisterer også andre navn på beslektede fenomen, som ”uken drypp” der ansatte  
samles en gang i uken for å snakke om forhold som angår arbeidet, poenget er at  
det er tid til den konstruktive samtalen om de arbeidsnære spørsmål. Måten å  
samtale på blir videreført også til andre fora. Slik sett fungerer refleksjonsgruppene  
som en arena for å lære å snakke om jobben. En annen leder sa det slik:

*”Handler om å skape uformelle fora, hvor du likevel har en bevisst tanke  
bak, hvorfor du sitter der du gjør, bevisst rollen du har. Det er spesielt  
viktig i denne bransjen her som er kvinnedominert. Kvinner som ikke er  
vant med å si fra, det å tørre å si ting kan være en utfordring. Men er det  
uformelt nok, inviterer du nok, så kommer det”.*

Sitatet illustrerer det som ofte sies om kvinnearbeidsplasser, at kvinner ikke tar  
ordet i større, formelle fora, men enten venter på at andre skal si noe, eller tenker at  
det jeg har å si er ikke så viktig. En årsak kan være en redsel, eller uvilje, mot å  
skille seg ut. Samtidig som refleksjonsgruppene skaper trygge fora for samtaler, er  
de også målrettet på den måten at de ikke lar samtalen gå uformelt om tilfeldige  
ting, men den skal bidra til refleksjon over elementer ved arbeidsdagen. Siden en  
av målsettingene er at de ansatte skal bli mer kreative i forhold til organisering og  
fordeling av arbeidsoppgaver vil refleksjonsgruppene, i tillegg til å være orientert  
mot omsorgspersonen, også ha en mer instrumentell side. Men her er det

---

<sup>16</sup> Se også 3.1.3 ad refleksjonsgrupper.

instrumentelle en effekt av økt kompetanse knyttet til rollen som omsorgsperson. Det fremste målet er å skape trygghet til å ta opp ulike forhold i arbeidssituasjonen.

I løpet av prosessen er det flere kommuner som har tatt i bruk refleksjonsgrupper i en eller annen form. Noen kaller det refleksjonsgrupper, mens andre steder har de kanskje satt et annet navn på et beslektet fenomen. Hva man kaller det er ikke spesielt relevant eller interessant, men prinsippet om at det skal være strukturerte fora, som er tilgjengelige for de ansatte til å ta opp, og samtale om ulike tema knyttet til arbeidet, er viktig for å kunne sette et utviklingsperspektiv på de ansattes dagsorden.

### **Første skritt er imidlertid å skape trygghet til å snakke fritt**

I første intervjurunde finner vi at et arbeidsmiljø preget av taushet i fellesfora, er et gjennomgående trekk flere steder. Det ser ut til at arbeidstakere snakker i "bøttekott" – uformelt mellom noen få. Dette begrunnes med at ansatte er "redde" for å si noe i formelle fora i frykt for å bli baksnakket i neste omgang. De opplever at det er lettere å la være å si noe, enn at det de sier faller på stengrunn og det er ingen støtte å få. På disse stedene fant vi også at leder oppleves som distansert, både ved at de er sjelden til stede, og ved at de ikke griper inn og setter ned foten når det er ønskelig.

I en annen kommune var et dårlig arbeidsmiljø utgangspunktet for det arbeidet som førte dem inn i myndiggjøringsprosjektet. Arbeidsmiljøet var preget av profesjonskonflikter og generell uro i organisasjonen. En viktig årsak syntes å være uklare linjer i organisasjonen: uklare ledere samtidig som det var en del uformelle ledere. Der startet de med det som de kalte "vaffelmøter", ca. hver 14. dag. Dette er en utvidet lunsj hvor det stekes vafler og det blir en anledning til å snakke om løst å fast. Møtet er et middel for å skape tillit og trygghet i organisasjonen. Lederen begrunnet innføringen slik:

*"Når jeg kom var det totalt vakuum i organisasjonen. Det var ikke rom for diskusjoner og heller ikke for internundervisning. Derfor fant vi ut at første skritt på veien var å møtes – for ganske enkelt å få snakket sammen. Vi har også startet litt med at vi diskuterer ulike temaer. Det er gjerne sånn at sykepleierne er lettere å få til å si ja til å innlede. De er jo mer vant til å prate. Og så blir det diskusjoner og debatt etterpå. Folk forteller fra hverdagen. Jeg føler at dette glir mye lettere nå. Jeg tror de ansatte opplever det som en mindre risiko å snakke. Det er veldig viktig at man får både en personlig og faglig selvtillit. Jeg tror at for mange så må det faktisk trenes i delta aktivt. De må ha oppbakking i det daglige, og vi må rose og ha fokus på det som er bra".*

I initieringsfasen ønsket de at myndiggjøring skulle bidra til at ansatte følte reell innflytelse. I denne kommunen har de jobbet videre fra vaffelmøtene. Etter hvert har de også diskutert kjøreregler for ansatte, de har tatt opp hvilke verdier de ønsker å jobbe etter. De har jobbet med å reflektere over hendelser, både fortløpende og på faste møter. Rapporteringsrutinene er forbedret slik at de også her har fått rom for samtale, samt at medarbeidersamtaler brukes aktivt både til å gi ros og til å håndtere konflikter i personalet. På mange måter synes kommunen å være et kroneksempel på en vellykket utviklingsprosess, der de startet i det små og har tatt det derfra. Samtidig har de aldri mistet fokus.

Når noen kommuner ønsker å begynne med ”vaffelmøter”, vil det være første skritt på veien mot å utvikle refleksjonsgrupper. Der det ikke er faste møtefora i dag, vil en slik framgangsmåte gjøre at organisasjonen skaper rom i form av tid til å snakke sammen. Noen steder fungerer rapporter som muligheter til å ta opp og diskutere ting, mens andre steder er rapporten kun et møte for kort og effektiv informasjonsutveksling. Her kan det være et poeng å skille mellom informasjonsutveksling og refleksjon. Sistnevnte krever mer tid og vil være mer utviklingsorientert både i forhold til en bedret tjeneste og i forhold til de ansattes utvikling som fagpersoner. Vi skal imidlertid se litt nærmere på rapportssystemene og andre møtefora som finnes i ulike organisasjoner.

### **6.2.2 Fra informasjon til utvikling**

I arbeidsnotatet tok vi opp og problematiserte mangel på daglige møtefora hvor personalet kan møtes og samtale om jobben. Alle steder er det rapport i forbindelse med vaktskifte. Det vi så i første intervjurunde, var at praksisen knyttet til rapport varierte, både med tanke på deltakelse og med tanke på tiden som brukes. Tidsbruken har til dels også sammenheng med hvor grundig og hvor strukturert rapportene er. Rapporter henger også sammen med debriefing; å snakke om hva som har hendt i løpet av dagen før man går hjem, og til dels det vi har kalt refleksjonsgrupper. For eksempel fant vi steder der de ikke har refleksjonsgrupper, men der de jevnlig har ”utvidede” rapporter der de bruker lenger tid enn daglig, hvor de går gjennom hver enkelt bruker og snakker om spesielle problemstillinger som opptar ansatte. Dermed skifter rapporten karakter fra å være et rent informasjonsforum, til å bli et utviklingsforum.

Det å se på rapporten som et middel til å utveksle informasjon om hva som har skjedd av ting som har betydning for de som kommer på vakt, vil vi kalle en instrumentell tilnærming til rapportene. Er det derimot mulig å ta opp faglige tema og reflektere over spørsmål man lurer på, vil de kunne ha en funksjon i forhold til

faglig utvikling. For å illustrere hva som kan ligge i et slikt utvidet fokus tar vi med følgende sitat fra en leder:

*”Jeg ser på rapporten som et fint sted, der du får tid til de uformelle samtalene, som går mye på de tankene vi tenker i forhold til holdninger, etikk, i forhold til ressurser, og veldig mye veiledning”.*

I en slik sammenheng blir muligheten rapportene gir, en viktig del av en organisasjonskultur der utviklingsperspektivet holdes levende. Vi ser også gjennom sitatet at lederens rolle er viktig også i en slik sammenheng, der tilstedeværelse gir denne mulighet til å fungere som en ressursperson. Vårt kvalitative materiale tyder på at der det jevnlig er strukturerte samtalefora, er der de er kommet lengst i utviklingen i tråd med viktige element i en myndiggjøringsprosess.

### **6.2.3 Etikk, kjøreregler og grensesetting**

Et annet tiltak som vi ser noen har tatt i bruk aktivt, er kjøreregler i forhold til hvordan det er forventet at man skal oppføre seg på arbeidsplassen. I kommunen vi omtalte ovenfor, bestemte de seg for følgende kjøreregler:

- Vi aksepterer ikke baksnakking
- Vi aksepterer ikke ekskludering av nye medlemmer, og dømming av folk
- Vi har aktive tillitsvalgte og verneombud som samarbeider.

Flere av kommunen hadde liknende kjøreregler som var bevisst kommunisert og praktisert blant ansatte. Ledere var veldig bevisst på reglene og bidro til å holde fokus på dem dersom det var nødvendig. Noen steder inkluderte det også eksplisitte regler i forhold til det å møte bruker og pårørende. Som et virkemiddel i arbeidet med å skape og vedlikeholde et godt arbeidsmiljø, synes kjøreregler å ha en viktig funksjon.

Relatert til brukerne er det noen som har tatt opp etikk i tjenesten gjennom et eget internkurs. Det kan synes som fokus på hvordan man oppfører seg mot hverandre, videreføres i et behov for økt bevissthet om hvordan man opptrer overfor brukere. Herunder det å lære mer om hvilke dilemma man kan oppleve i ulike situasjoner og diskutere hvordan man kan takle slike.

Når det gjelder et tiltak som går på grensesetting i forhold til arbeidet, er det noe som i hovedsak er rettet mot den ansatte som individ: at hver enkelt skal slippe å bli satt i et forventningspress i sin direkte kontakt med brukeren. I de kommuner der det er et spesielt fokus på grensesetting, har dette blitt fulgt tett opp av rom for

samtaler om dilemma og ulike situasjoner. Det blir viktig å bidra til at den enkelte mestrer det krysspress de møter ute i tjenesten, og at de ansatte ikke opplever at de har ansvaret for forhold som egentlig er forårsaket av budsjettbestemmelser, eksempelvis reduksjon i tilbud.

#### **6.2.4 Internundervisning og annen kompetanseutvikling**

Ansatte har behov for en viss faglig -refleksjon, -utvikling og -påfyll. Mange av de enhetene vi har besøkt, driver med ulike former for kompetanseutvikling blant personalet. Muligheten til å ta videreutdanning og kortere kurs utenfor arbeidsorganisasjonene vil vi straks komme inn på, før vi ser på de interne læringsmuligheter.

##### ***Ekstern kompetanseutvikling***

Muligheten til å delta på kurs og til å ta videreutdanning, synes relativt likt i kommunene. De fleste hadde en viss mulighet til å delta på slike kurs. Vårt inntrykk var imidlertid at mulighetene ble begrenset dels av tilgjengelige økonomiske midler, dels av de ansattes interesse, og dels rett og slett av at tilbudet om kurs var dårlig. Vi fant noe variasjon med hensyn til hvorvidt ansatte ble oppfordret til å dra på kurs. Igjen var det her de som scorer høyest i forhold til ansattes engasjement til myndiggjøring som er mest ivrig. Der rapporterer ansatte at de har blitt sterkt oppfordret, nærmest sendt på kurs.

*”Ønsker å spesialisere det enda mer, slik at vi får noen som er litt spesialister, slik at de kan veilede og undervise andre. Tror det er en lur måte å jobbe på, også for å få beholde sykepleiere. Har noe av det samme med hjelpepleierne. Det er noen som går på rehabilitering, og jeg vil at ei skal være med i en rehabiliteringsgruppe som skal jobbe med å forbedre våre prosedyrer og rutiner. Når folk tar videreutdanning må vi legge til rette for at de skal få brukt det også” (leder).*

I denne kommunen er det en sterk oppfordring om at folk som tar kurs, skal undervise videre. De gjør også en innsats i forhold til at det er lov å bli god på en ting, spesialisere seg. Veien er via å gjøre medarbeiderne trygge, slik at de tør å stå fram med mer, eller annen kunnskap enn kollegaen. Et slikt miljø er ingen selvfølge i disse organisasjonene. Flere ansatte sier det er best å dra to eller flere på kurs, da er det lettere å bruke kunnskapen når de kommer tilbake. De gir uttrykk for at det er vanskelig å få brukt lærdommen når du kommer tilbake og ingen andre har lært det samme. Et sted rapporterte ansatte følgende:



*” Det er ikke interesse for kunnskapsformidling blant personalet, så det er ikke lett å jobbe med ting etter at man har vært på kurs, eller liknende”.*

De mente videre at:

*”Folk har lært ting i utdannelsen og senere, men vegrer seg for å ta kunnskapen i bruk. De føler det er lite rom for å feile. Folk er redde for det. Ikke at det nødvendigvis er slik, men det føles slik”.*

Selv om muligheten til å ta kurs sies å være god i denne kommunen, får man ikke utnyttet potensialet som ligger der fordi miljøet ikke er tilstrekkelig åpent for ny læring. Dette henger også sammen med hvordan andres kunnskap anerkjennes, særlig når det innebærer å få mer kunnskap enn kolleger som har samme stilling og kanskje har jobbet lenger.

Vi vil her understreke viktigheten av å få lov til å bli god på noe. Dette regnes også som en av suksessfaktorene for at arbeidslagsmodellen har blitt så vellykket i den ene institusjonen i Dalen kommune. I tillegg til at institusjonen har funksjonsinndelte brukere, er det også et poeng at de ansatte skal få anledning til å bli god på bestemte ting.

*”Så du kan si at du får lov til å bli flink på noe, og da blir du trygg. Det er klart at da vil beboerne få den best mulig pleie og omsorg (...) Så tror jeg det at den kompetansehevingen vi driver med, at vi har veldig planlagt kompetanse. Vi kan alltid bli bedre på noe, det vet vi.”*

Her ser vi en klar holdning til kompetanseutvikling: det å bli god på noe og bruke den kunnskapen man har, er en viktig del av hvordan det tenkes i organisasjonen. Dette er synliggjort også i den interne opplæringsplan. Hver uke, utenom ferier, er det et internt opplæringstilbud. Her kan ansatte som har anledning og interesse delta. I tillegg er det veiledningsgrupper som går på huset.

### ***Intern kompetanseutvikling***

En relativt vanlig form for kompetanseutvikling, er internundervisning der en innleder om et tema med påfølgende diskusjon. Innlederen kan være en av de ansatte, en lege eller andre samarbeidsprofesjoner. Undervisningen er et tilbud i arbeidstiden til de som er til stede og andre interesserte. Poenget er å ha en lav terskel for deltakelse, slik at ansatte unngår å bruke fritid og at organisasjonen unngår å leie inn folk. Slik undervisning setter man av tid innenfor dagen til å få gjennomført. I de fleste kommuner rapporterer de at dette er noe de gjør systematisk og relativt ofte. I andre kommuner er det noe som foregår av og til,

dels etter ønske fra personalet, i atter andre kommuner er internundervisning noe de får tilbud om relativt sjelden. I en avdeling har de tilbud om internundervisning når noen utenfra står for undervisningen. I praksis dreier det seg om firma som også har en salgshensikt, mens det ikke er organisert noe innad i avdelingen eller noe systematisk på et høyere nivå i kommunen. Andre avdelinger i kommunen tar jevnlig opp ulike tema i forbindelse med utvidede rapporter.

Går vi tilbake og ser nærmere på betydningen av denne type tilbud, er det for det første noe alle ansatte vi snakket med, setter pris på og ønsker mer av. For det andre synes det som myndiggjøring er kommet lengst i de kommuner hvor det er en viss systematikk i internundervisningen. Fokus på faglighet og økning av kompetanse bidrar til å gi medarbeidere selvtillit. For det tredje synes det som fokus på faglighet bidrar til at kvaliteten på tjenesten øker og at ansatte faktisk jobber mer effektivt.

Ut av det kvalitative materiale ser vi at økt effektivitet og bedre kvalitet ofte er et resultat av tiltak som retter seg inn mot den ansatte som fagperson og individ. Et fellestrekk ved de tiltak vi har behandlet til nå under 6.2. er muligheten til refleksjon og kommunikasjon ad arbeidet. Det dreier seg om å ha tid og rom til å snakke sammen, mulighet til å utvikle kompetansen og skape tillit og trygghet i organisasjonen gjennom strukturerte kommunikasjons- og læringsfora.

### **6.2.5 Innflytelse over arbeidstiden**

I forbindelse med innflytelse over egen arbeidsdag, vil også innflytelse over arbeidstiden være av interesse. Dette dreier seg om å ha en turnus og en stillingsandel man er fornøyd med. Vi vet fra tidligere at undersysselssetting kan være et problem i pleie- og omsorgssektoren. Særlig personale med lav utdanning tilbys mindre stillingsbrøk enn det de ønsker (Trygstad, Alsos og Rødvei 2000, Moland 1994). Svært mange av stillingene lyses ut som en brøkstilling, hvor det er vanskelig å få 100 % stilling. Hvorvidt de ansatte er fornøyd med stillingsstørrelsen sin, har vært et tema både i intervju- og i spørreskjemaundersøkelsen. Vi skal først se på noen data fra spørreskjemaundersøkelsen.

- I gjennomsnitt svarer 18 prosent av respondentene at de har for liten stillingsandel
- I gjennomsnitt svarer 78 prosent at de er fornøyd med dagens stillingsandel

Ved å splitte opp materialet kan vi se tilfredshet i forhold til ulike stillingskategorier.

**Tabell 3: Tilfredshet med stillingsandel sett i forhold til stilling. N=708**

	For liten	Passe	For stor	Totalt
Hjemmehjelp	13 %	82 %	5 %	100 %
Assistent	36 %	60 %	4 %	100 %
Omsorgsarbeider	28 %	72 %	0	100 %
Hjelpepleier	17 %	80 %	3 %	100 %
Sykepleier	8 %	87 %	5 %	100 %
Annet	11 %	85 %	4 %	100 %
Totalt	18 %	78 %	4 %	100 %

Assistentene og omsorgsarbeiderne skiller seg her klart ut med at de er mest misfornøyd. I noen kommuner er det en uttalt del av personalpolitikken at søkere uten formell sektorrelatert utdanning ikke får fast ansettelse<sup>17</sup>. Her har vi lyst til å ta med en kommentar om hjemmehjelperne og omsorgsarbeiderne. Førstnevnte gruppe tilhører i stor grad ”den eldre garde” med kvinner som kom ut i yrkeslivet etter en periode hjemme og bruker den kunnskapen de har ervervet der. Omsorgsarbeider er derimot en relativt ny utdanning som er i ferd med å ta over oppgaver i skjæringspunktet mellom hjemmehjelpen og hjelpepleien. Flere kommuner gir uttrykk for at det på sikt er ønskelig å erstatte hjemmehjelperne med omsorgsarbeidere. En hypotese om årsaken til at omsorgsarbeiderne i størst grad er misfornøyd med stillingsandelen, er at yrket er relativt nytt. De er ikke kvalifisert i forhold til en hjelpepleierstilling og må vente på at hjemmehjelpsstillinger blir ledige og omdefinert. Dermed går de inn i mindre stillingsbrøker, i form av helgestillinger som det ikke er hjelpepleiere nok til å dekke. Men vi antar de går foran assistentene som ikke har noen relevant formell utdanning.

Går vi tilbake til tabellen, ser vi at sykepleiere imidlertid er – ikke uventet – de som er minst undersysselsatte i utvalget. Det er også de som er mest tilfredse med dagens stillingsandel. En antatt hypotese, er at sykepleierne i større grad selv kan bestemme hvor stor stilling de ønsker. Dette bekreftes også gjennom intervjumaterialet. I flere kommuner sies det at sykepleierstillinger i utgangspunktet er 100 %, men at sykepleierne som ønsker å gå i redusert stilling, får mulighet til det. Siden det kan være vanskelig å få kvalifisert personale til å søke stillinger, har søkerne relativt stor makt i forhold til hvordan de vil ha det, ikke minst når det gjelder stillingsstørrelse, men også i forhold til turnus:

*”Jeg opplever vel også at, ikke bare i forhold til sykepleiere, men også vernepleiere, fordi det er mangel på dem, så kan de si det at; ”ok jeg tar*

---

<sup>17</sup> Med formell sektorrelatert utdanning menes de med treårig høyskoleutdanning (eks: sykepleiere), hjelpepleiere, omsorgsarbeidere, og andre som er definert i forhold til utdanning og stilling.

*stillingen, men da har jeg ønsker i forhold til turnus. Jeg vil jobbe hver 6. helg, vil ikke jobbe så mange kvelder”.*

I intervjumaterialet rapporterer også sykepleierne at de er fornøyd med stillingsandelen, og mange av dem vi snakket med hadde redusert stilling på grunn av omsorgsoppgaver privat.

Datamaterialet viser også at det er til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder tilfredshet med hensyn til stillingsandel. Her har vi slått sammen de ulike yrkeskategorier.

**Tabell 4: Tilfredshet med stillingsandel sett i fht til kommune. N=706:**

	For liten	Passe	For stor	Totalt
Nattland	24 %	76 %	0	100 %
Dora	16 %	84 %	0	100 %
Driv	12 %	83 %	5 %	100 %
Nordøy	24 %	71 %	5 %	100 %
Nidbekk	17 %	80 %	3 %	100 %
Neiedal	29 %	71 %	0	100 %
Nøttevik	20 %	72 %	8 %	100 %
Dypvik	15 %	80 %	5 %	100 %
Nærås	8 %	91 %	1 %	100 %
Dalen	20 %	77 %	3 %	100 %
Nesvann	27 %	71 %	2 %	100 %
Nedelv	13 %	77 %	10 %	100 %

Tabellen viser noen interessante dimensjoner: Dybdekommunene – med unntak av Dalen – har relativ liten andel undersysselsatte. Funnene her bekreftes også gjennom intervjumateriale, der flere ansatte i Dalen klager over liten stillingsandel. Dette henger i stor grad sammen med at det er utstrakt bruk av kortvakter. En annen av dybdekommunene som skiller seg ut andre veien, hadde før dette prosjektet gjennomført en total gjennomgang av pro-sektoren der de forsøkte å strekke seg mot at alle skulle få den stillingsstørrelsen de ønsket.

Vi ser også at de store kommunene som ligger sentralt på Østlandet, Nedelv og Nærøy, har liten andel undersysselsatte. Dette støtter hypotesen om at stramhet på arbeidsmarkedet er en vesentlig årsak til deltid.

Før vi forlater dette temaet, vil vi ta med at mange hjelpepleiere ønsker å gå i mindre enn 100 prosent stilling, både på grunn av den belastningen full stilling representerer, og fordi redusert stilling gir muligheten til å bestemme graden av

arbeidsbelastning selv, gjennom at de i stor grad regulerer antall ekstravakter selv. Her følger en oversikt over hvor mye den enkelte jobber ekstra i snitt.

**Tabell 5: Arbeid utover fast vaktplan i løpet av en seksukersperiode: N=703/687**

Ansettelsesforhold	Totalt	Institusjon	Hjemmetjenesten
Har ikke fast vaktplan	6 %	6 %	6 %
Arbeider ikke utover vaktplan	34 %	34 %	35 %
Under 10 timer sammenlagt	23 %	20 %	26 %
Mellom 10-30 timer sammenlagt	27 %	27 %	26 %
Over 30 timer sammenlagt	10 %	13 %	7 %

Videre er 68 prosent er fornøyd med antall ekstravakter, 21 prosent vil gjerne ha mer, mens 11 prosent vil ha mindre. Det er en større andel av de som vil ha flere ekstravakter som er ansatt i institusjon: 25 prosent versus 16 i hjemmetjenesten. Ansatte i hjemmetjenesten er noe mer tilbøyelig til å ønske seg mindre ekstravakter: 14 versus 9 prosent i institusjon.

I en myndiggjøringssammenheng har stillingsstørrelse og hvor fornøyd man er med den mengden man jobber, betydning i forhold til at den generelle trivsel og følelsen av å bli ivaretatt har betydning for ansattes engasjement. Andelen i små stillinger vil også ha betydning for muligheten til å drive utviklingsarbeid. Ledere vi snakket med, sa det var vanskelig å drive utviklingsarbeid blant ansatte i små stillinger. Dette samsvarer også med funn fra andre studier (se for eksempel Trygstad m.fl. 2000). Disse får lite eierforhold til jobben, har mindre oversikt over hva som skjer, enn de som er der ofte og får ikke tatt del i den daglige utviklingen. De kan heller ikke forventes å ha den samme interessen for arbeidsplassen som de som er der ofte.

### **6.2.6 Kontroll over turnus**

Det er ikke bare stillingsstørrelse og arbeidsmengde som har betydning for hvorvidt ansatte har innflytelse over arbeidstiden sin. Det å kunne innvirke på egen turnus og føle at den er i samsvar med andre behov i livet, er også av sentral betydning i forhold til myndiggjøring. Når det gjelder innflytelse over turnus, er det flere måter man kan oppnå det på (se for eksempel Gautun 2002). En av dybdekommunene hadde innført ønsketurnus en tid før prosjektet startet. Her er ansatte veldig fornøyd med ønsketurnus, både ved første og annen gangs besøk. Ansatte føler de har fått kontroll over arbeidstiden og kan planlegge framover. Muligheten til å få ønsker oppfylt, gjør også at de tar på seg vakter som i

utgangspunktet er ugunstige. Også lederne i denne kommunen er veldig fornøyd med ønsketurnus og mener det har positive effekter også for driften av sektoren.

*”Ønsketurnus gjør at de plutselig ser ting, de må planlegge turnusen sin, de må ta ansvar, se på arbeidsoppgaver som skal gjøres de forskjellige dager og fordele ut fra ressursbemanninga. Da ser de andre måter å gjøre det på. Og alle vil det. Alle vil ha ansvar. Alle vokser med å ha ansvar, bare det ikke blir for stort” (leder).*

I løpet av prosjektperioden har flere kommuner innført ønsketurnus. De er imidlertid kommet for kort til at vi kan se tydelige effekter av erfaringene. I noen tilfeller har ønsketurnus vært diskutert men ikke innført. Ansatte mener de i realiteten har ønsketurnus ved at spesielle ønsker er ivaretatt gjennom grunnturnusen. Ansatte har med andre ord ikke følt et behov for det. I de kommuner der de var i ferd med å innføre ønsketurnus, merket vi en blandet forventning. Ansatte håpet det skulle bli bra, men var ikke helt sikker på at det ville skje. Gautun (2002:67) nevner noen av suksessfaktorene der man har lyktes med bevegelige arbeidstidsordninger. En viktig forutsetning er en god dialog blant de ansatte, at de er trygge på hverandre og at rettferdigheten ivaretas. En annen faktor er lokal tilpassning, ønske og engasjement fra de ansattes side, og at man holder seg innenfor lov- og avtaleverk.

### **6.3 TILTAK MED HELHETLIG TILNÆRMING**

I kapittel 5.1 så vi at noen kommuner har hatt en konseptorientert tilnærming til myndiggjøring. En av kommunene hadde i første omgang grepet myndiggjøring som en organisasjonsoppskrift, mens to kommuner hadde andre konsept de knyttet til myndiggjøringsprosjektet. Disse tiltakene vil som en ”pakke” dekke flere av de elementer og de roller som er gjennomgått ovenfor. Det kan synes som en større utfordring der myndiggjøring koples til en pakke, eller et konsept, fordi man da får store ambisjoner. Det er så mye man skal oppnå før man kan si at prosessen er i ”mål”. Dermed kan det bli vanskeligere å oppdage de framskritt som gjøres, enn der man har ulike, uavhengige tiltak som kan evalueres hver for seg. Pakker, som de som presenteres her, kan imidlertid deles opp og sees i forhold til sine ulike delelementer.

I den kommunen som grep myndiggjøring som en organisasjonsoppskrift, er denne ”oversatt” til ulike delelement som er behandlet tidligere i kapitlet. Vi går derfor ikke noe nærmere inn på dette her. Vi vil bare nevne at i motsetning til de to andre konseptene, vil det være vanskelig å si når myndiggjøring er gjennomført, fordi myndiggjorte medarbeidere mer er en ”tilstand” enn et mål. Således stiller dette

konseptet større krav til det substansielle innhold, fordi det er innholdet i form av arbeidspraksis som kan si noe om måloppnåelse. "Medarbeiderskap" kan sies å være gjennomført når alle ansatte har gjennomgått kurset. Arbeidslagsmodellen er gjennomført når modellen er innført i hele sektoren. Dette er imidlertid mål som ikke sier noe om effekten i form av praksisendring i organisasjonen. Oppnådd mål i disse to tilfellene sier ingenting om det er blitt en bedre arbeidsorganisasjon, om medarbeiderne er blitt mer myndiggjorte, om tjenesten er blitt kvalitativt bedre, mer fleksibel eller effektiv.

Dypvik har gjennomført konseptet "Medarbeiderskap" for sine ansatte. Resultatene av denne satsningen føler vi er tilstrekkelig gjennomgått i avsnitt 5.1.2. Her vil vi bare gjenta at resultatene av satsningen var vanskelig å måle. Effekten synes å være avhengig av at prosjektene de ansatte skulle utforme ble fulgt opp av ledelsen. En eventuell arbeidsmiljøeffekt antar vi vil avhenge av klima som hersker på avdelingen, at arbeidsmiljøet på forhånd preges av trygghet, tillit og toleranse. Funn fra denne kommunen viser tydelig at en arbeidsmiljømessig basis må bygges i avdelingen og kan ikke "påføres" avdelingen utenfra. Den avdelingen vi besøkte manglet også ildsjeler i avdelingen som hadde tid og anledning til å være pådriver blant de ansatte, slik at kunnskapen og ideene utviklet på kurset skulle bli en del av arbeidshverdagen og kulturen på stedet.

### **6.3.1 Arbeidslagsmodellen**

Arbeidslagsmodellen er som sagt gjennomført med stort hell på en institusjon, som vi her kaller Behandlingshjemmet. Behandlingshjemmet skiller seg ut fra resten av sektoren på et viktig punkt – det er nytt. Blant annet vil det si at det er et bygg der den arkitektoniske utformingen er tilpasset dagens institusjonskrav. Det ble bestemt at det skulle organiseres etter arbeidslagsmodellen før man ansatte folk. Dermed kunne kommunen først ansette en leder for hjemmet som var interessert i modellen, og arbeidstakerne ble ansatt for å jobbe i selvstyrte arbeidslag. På den måten startet man med blanke ark og et godt personellmessig utgangspunkt.

Det er også innført ordninger med arbeidslag i andre kommuner. I stor grad har det vært knyttet til nedskjæringer og fjerning av ledernivåer. Vi viser her også til kap 5 og kap 3.1.4. Det ser imidlertid ut til at erfaringene med arbeidslagsmodellen er ulik i de forskjellige kommuner. Vårt inntrykk er at Behandlingshjemmet har fått det svært godt til, mens man i større grad strever i de andre kommunene.

#### ***Viktige årsaker til at modellen lykkes***

Hvis vi ser spesielt på Behandlingshjemmet og hvordan selvstyrte arbeidslag fungerer der, er det flere viktige trekk i tillegg til at det er en ny institusjon. For det

første er det en klar rollefordeling mellom institusjonsleder og de faglige koordinatorene. Institusjonsleder har det overordnede ansvaret. I praksis tar hun ansvar for økonomi og personalsaker. Arbeidslaget forsøker i hovedsak å løse mest mulig internt, men er det vanskelige saker, bringes leder inn. Koordinator har ikke personalansvar, det er institusjonsleders oppgave. Denne betrakter det som en fordel at personal- og fagansvar er delt. Hun får holde fokus på personalet og hvordan den enkelte har det og fungerer. Konflikter kan ikke skjules bak faglige ting, men må fram og ut, fordi det faglige hører hjemme i arbeidslaget. Samtidig slipper de å ha personalkonflikter tett inn i arbeidslaget og dermed arbeidshverdagen. Institusjonsleder har også ansvaret for økonomi, og dermed blir en viktig oppgave å signalisere at dette er rammen vi har å forholde oss til. *”Innenfor denne er det vi skal operere, så får man skryte av det folk gjør innenfor rammen. Hvis det er grunn for skryt.”*

For det andre har Behandlingshjemmet funksjonsinndelte brukere. Det vil si at man har brukere med relativt likt problembilde samlet i enheten. En fordel med funksjonsinndeling, er at personalet får bli god på noe. De kan spesialisere seg på omsorg og behandling overfor pasienter som har bestemte karakteristika. Dette gjør at de blir trygge innenfor sitt fagfelt, noe som igjen gjør at de handler selvstendig og tar ansvar.

For det tredje er det et høyt fokus på kompetanseutvikling på institusjonen. Flere av de ansatte tar en eller annen form for videreutdanning og det arrangeres fagdager to ganger i året. I tillegg er det hver uke internundervisning som personalet tar seg av selv. Det settes opp en plan for et halvår i gangen, med tid, sted, tema og foreleser. Spekteret av tema er stort og noen av temaene går igjen flere ganger. Et så solid fokus på kompetanseutvikling, med et kontinuerlig tilbud om faglig påfyll, er viktig i forhold til personalets faglige trygghet og utvikling.

Et siste moment vi vil trekke fram, er Behandlingshjemmets fokus på verdi-grunnlaget. De har laget noen kjøreregler som er skriftlige og som klart kommuniseres i organisasjonen. De var på plass da hjemmet startet og har dermed vært en viktig del av kulturen hele tiden. Det er ikke noe de har hatt behov for å innføre. Leder sier at hennes jobb er å utøve konsekvenser dersom reglene brytes. Det skal være et trygt sted å jobbe og et godt og trygt sted å bo, og det skal være hyggelig å komme på besøk.

### ***Er arbeidslag ubetinget suksess? – ulike erfaringer***

Arbeidslagsmodellen er kanskje den organiseringen av arbeidet som i høyest grad utnytter og gir mulighet til myndiggjorte medarbeidere. I denne modellen får medarbeiderne ideelt sett selv bestemme hvordan de vil løse de oppgaver som skal



gjøres, de får også organisere arbeidet og har ansvar for driften av sitt arbeidsområde. Modellen forutsetter medarbeidere som tar ansvar og er interesserte og aktive i utformingen og organiseringen av arbeidet. De ønsker å ta ansvar og er kompetente til å ta det ansvaret som følger.

Det er som nevnt innført arbeidslag i flere kommuner. På Behandlingshjemmet ble modellen altså innført ved oppstart og det ble rekruttert i forhold til det. I de andre kommunene er modellen innført som en følge av omorganisering og nedskjæringer, uten at vi kan se at ansatte har vært direkte involvert i prosessen. I disse kommunene har vi inntrykk av at lederne i større grad strever med å få de ansatte til å ta det ansvar som forventes. En av lederne rapporterer om et stort oppfølgingsbehov i forhold til å se etter at oppgaver faktisk blir gjort. I stedet for at det blir praktisert en overordnet ledelse, har det tvert om blitt dels mye detaljstyring som en følge av dette. I stedet for et felles ansvar har modellen ført til ansvarspulverisering og mye tid går med til møter der arbeidsoppgaver gjennomgås og fordeles. Hun mener også arbeidslagene blir sårbare fordi det ikke er tatt høyde for sykdom eller annet fravær.

Det interessante er at det virker som arbeidslagsmodellen har varierende suksess. Vi tror ulikhetene mellom kommunene skyldes måten modellen er innført på, og de trekk som kjennetegner Behandlingshjemmet. Disse kan også fungere som sentrale suksessfaktorer for modellen:

- Involvering av de ansatte fra oppstart og innføring av modellen
- En klar og tydelig ansvars- og rollefordeling mellom de ulike nivå
- Funksjonsinndelte brukere som gjør at laget kan spesialisere seg
- Fokus på, og tilbud om, jevnlig kompetanseutvikling, internt og eksternt
- Tydelig kommunisering og praktisering av verdigrunnlag, etikk og kjøre-regler

#### **6.4 DE VIKTIGSTE MOMENT VED TILTAKSPRAKSIS**

Vi har i dette kapitlet sett at det er et bredt spekter av tiltak som er koplet til prosjektet myndiggjorte medarbeidere. Tiltakene rettet mot organisasjonsmedlemmet knyttes til den instrumentelle tilnærmingen til myndiggjøring, mens de

som retter seg mot fagpersonen og individet knyttes til den relasjonelle. Konseptbaserte tiltak må forankres i organisasjonen skal de ha effekt.

Vi har sett at tiltak som retter seg mot organisasjonsmedlemmet i hovedsak handler om oppgave- og ansvarsfordeling i en eller annen form: integrerte arbeidsoppgaver, primærkontaktssystem eller totalansvar for oppgaver. Målet er at ansatte skal ta og få større ansvar og at oppgaver skal fordeles ut fra hensiktsmessighet og ikke kun profesjon. I de tilfeller det ser ut til å ha vært vellykket, er den ansatte som fagperson og individ også ivaretatt.

Det synes å være en forutsetning for utviklingsarbeid at den ansatte får anledning til å utvikle sin kompetanse og at det er mulighet til å reflektere over ulike forhold og situasjoner ved arbeidet som dukker opp. Dermed er strukturerte kommunikasjonsfora et sentralt tiltak i arbeidsorganisasjonen. Tilfredshet med stillingsstørrelse og turnus bidrar til trivsel, noe som gir økt interesse for utviklingsarbeid. Grunnsteinen er imidlertid arbeidsmiljøet, at dette oppleves som positivt. Dette må være på plass før andre tiltak iverksettes.

Selv om det er mange tiltak som er igangsatt, vil flere dekke samme område. Vi oppsummerer de viktigste poengene fra dette kapittelet i følgende punkter:

- Skal tiltak bli vellykket må ansatte involveres fra starten av og bidra til utformingen av innholdet. Hva man kaller tiltaket er mindre viktig
- Et godt og inkluderende arbeidsmiljø er forutsetningen for annen utvikling. ”Vaffelmøter” er et første skritt for å endre et splittet arbeidsmiljø
- Arbeidshverdagen må ha rom for strukturerte fora, hvor ansatte kan reflektere og diskutere fag og forhold ved arbeidet – utviklingsfora
- Fokus på, og mulighet for, kompetanseutvikling er viktig for å få til den faglige interesse og dynamikk som skaper utviklingsprosesser
- Ansatte må bli vist tillit i form av økt ansvar for arbeidsoppgaver. En heldig kombinasjon vil ivareta alle tre aspektene ved arbeidstakerrollen slik at ansvar følger kompetanse og omvendt.

## 7. MYNDIGGJØRING OG DENS KRITISKE FAKTORER

Vi har sett at det er mange definisjoner av myndiggjøring i de kommunene som har deltatt i nettverket. I så å si alle intervjuer, har vi stilt spørsmål om hva de forstår med myndiggjøring og myndiggjorte medarbeidere. Hva som ble avdekket i første runde ble presentert i kapittel fire. Her vil vi gå litt nærmere inn på hva vi kan forstå myndiggjøring som, etter at prosjektet er gjennomført.

Deretter vil vi se på kritiske faktorer knyttet til myndiggjøring. I kapittel fire omtalte vi arbeidsmiljø, ledelse og kommunikasjon som kritiske faktorer. I tillegg finner vi at kompetanseutvikling er sentralt i et myndiggjørende arbeidsmiljø, samt at det er samsvar mellom teori og praksis. Av andre kritiske faktorer har vi også sett gjennom teorikapitlet at forankring i organisasjonen er avgjørende, samt medvirkning fra de ansattes side. Alle disse faktorene som har betydning for hvorvidt man lykkes med en myndiggjøringsprosess, er tema for dette kapitlet.

### 7.1 HVA ER EN MYNDIGGJORT MEDARBEIDER?

Dette er egentlig det mest sentrale spørsmål for prosjektet. Man må vite hva som er målet for å kunne vite at utviklingen går i riktig retning. Vi ser det derfor som interessant å finne ut hva en myndiggjort medarbeider er i praksis. Oppsummert fra besvarelsene av gruppeoppgavene, har en myndiggjort medarbeider noen av de følgende kjennetegn:

Hun/han:

- Takler hverdagen uten detaljstyring
- Er bevisst egne kvaliteter
- Tar avgjørelser med bruker
- Tar det ansvar som tilligger stillingen
- Tar ansvar for eget arbeidsmiljø
- Ber om hjelp når det trengs
- Bestemmer over egen utvikling
- Tar selvstendig initiativ

Selvstendighet og ansvar er to stikkord som dekker de nevnte punktene godt. I tillegg kjenner den myndiggjorte medarbeider sin begrensning, gir uttrykk for den og vel så viktig – får aksept for den.

På bakgrunn av analyse av ulike variabler i spørreundersøkelsen har vi utledet to typer arbeidstakere som vi vil løfte fram her. Et skille mellom to ”idealtyper” for analytiske formål er ofte klargjørende. Her skiller vi mellom den myndiggjorte og

den umyndiggjorte medarbeider. I spørreskjemaet har vi stilt en rekke spørsmål som bidrar til å identifisere henholdsvis den myndiggjorte og den umyndiggjorte. De er blant annet kjennetegnet av dette:

**Tabell 6: Den myndiggjorte og den umyndiggjorte medarbeider (se vedlegg 3 for faktoranalyse)**

Den myndiggjorte	Den umyndiggjorte
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Får nok info til å gjøre en god jobb</li> <li>• Opplever kommunikasjonen mellom nærmeste leder og ansatte som god</li> <li>• Vet hvilke krav som stilles til en i jobben</li> <li>• Opplever at brukernes ønsker blir kommunisert og gjort noe med</li> <li>• Har klar formening om hva en "god nok" tjeneste er</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Syns det er vanskelig å komme med kritikk om forhold på arbeidsplassen</li> <li>• Opplever manglende fora til å diskutere "sine" saker</li> <li>• Opplever at det blir stille når lederen er til stede</li> <li>• Mener folk blir baksnakket dersom de sier sin mening</li> <li>• Unngår å ta opp saker i frykt for represalier</li> </ul>

De arbeidstakere som vi har betegnet som myndiggjorte agerer i et arbeidsmiljø preget av god informasjon og kommunikasjon. Hun vet hvilke krav som stilles, og opplever å kunne imøtekomme brukernes ønsker. Hun har også en klar formening om hva en "god nok" tjeneste er. De umyndiggjorte befinner seg i et arbeidsmiljø preget av manglende rom for kritikk og kommunikasjon, lav toleranse og takhøyde blant leder og ansatte. Er det så noen sammenheng mellom våre bakgrunnsvariabler og de to medarbeidertypene? Vi finner at kjønn, formell utdanning tilpasset yrket i dag, ansettelsesforhold og utdanning har liten innvirkning. Derimot har disse variablene en sammenheng:

**Tabell 7: Forhold som påvirker graden av myndiggjøring (se vedlegg 3 for korrelasjonsmatrise)**

Variabler m/effekt	Den myndiggjorte	Den umyndiggjorte
- Arbeidssted	-----	Institusjon **
- Kommunitype	Dybdekommune**	-----
- Alder	Eldre **	Yngre **
- Turnover	Liten **	Stor **
- Arbeidsrel fravær	Lavt**	-----
- Stillingsandel	Fornøyd**	Misfornøyd**

. \*p<.05; \*\*p<.01

Tabellen viser at det er en sammenheng mellom hvorvidt man er myndiggjort og variabler som alder, tilbøyelighet til å ville slutte, arbeidsrelatert fravær og stillingsandel. I tillegg ser vi at kommunetype har en viss effekt. Satt på spissen kan vi si at det er noe mer sannsynlig å finne den umyndiggjorte medarbeider innenfor institusjon og i nettverkskommunene. Hun er også gjerne yngre, vurderer å slutte og er misfornøyd med den stillingsandelen hun er tilbudt. Dette med alder er i denne sammenhengen særlig interessant. Vi hadde i utgangspunktet forventet å finne en motsatt sammenheng: at den myndiggjorte medarbeider først og fremst var en ung ansatt. Disse resultatene indikerer altså det motsatte. Vi har ingen svar på hvorfor, men en forklaring *kan* være at unge arbeidstakere innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker *forventer* mer involvering enn eldre arbeidstakere. I den forbindelse er det interessant at vårt materiale indikerer at den umyndiggjorte medarbeider *ønsker* en større delaktighet i arbeidsmessige forbedringer. Dette framgår i korrelasjonsmatrisen under:

**Tabell 8: Sammenhengen mellom delaktighet i arbeidsmessige forbedringer og grad av myndiggjøring**

Variabler	Den umyndiggjorte	Den myndiggjorte
Ledelsen etterspør min mening i spørsmål som omhandler arbeidsmessige forbedringer	-,219** 627	,284** 653
Jeg deltar i diskusjoner som omhandler arbeidsmessige forbedringer	-,171** 632	,186** 656
Jeg skulle gjerne deltatt mer i diskusjoner som omhandler arbeidsmessige forbedringer	,190** 629	-,128** 653

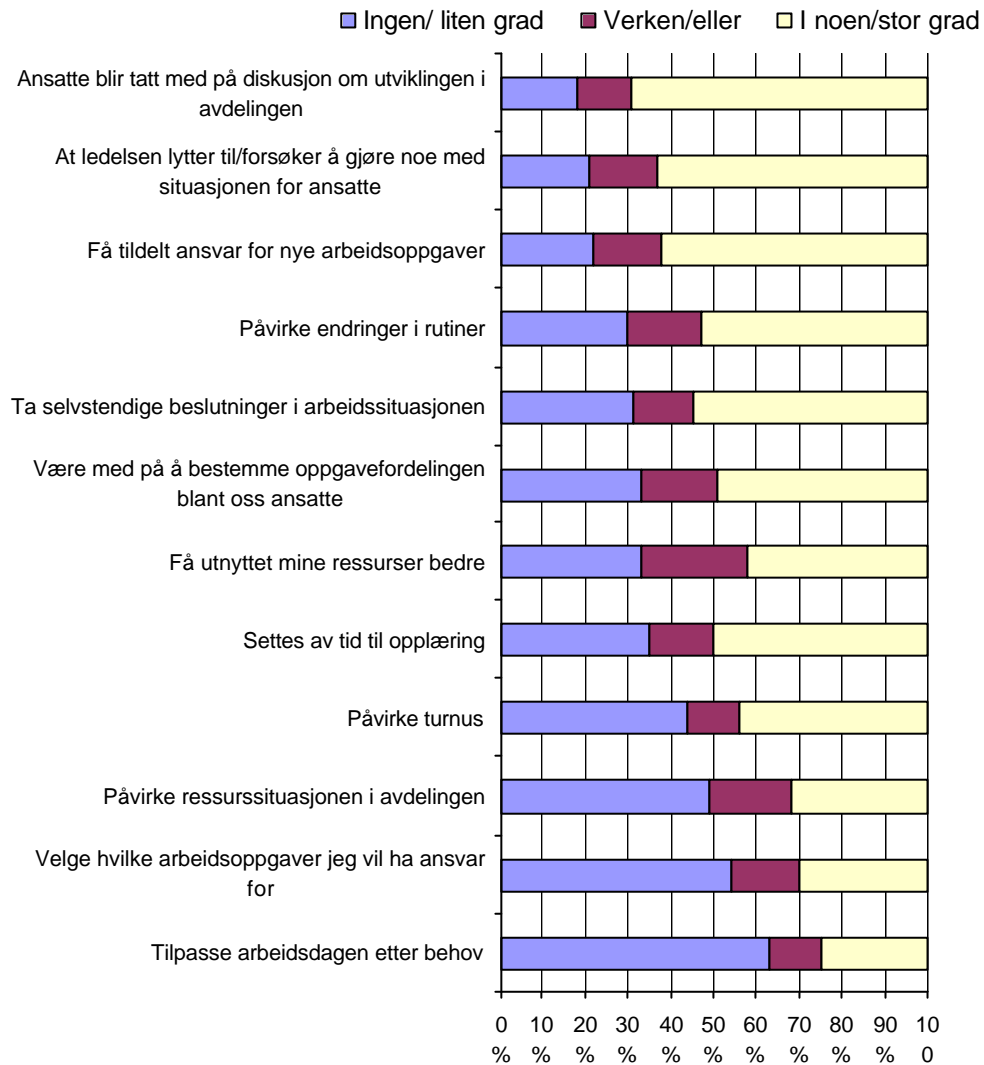
. \*p<.05; \*\*p<.01

Det er noen interessante sammenhenger som kan leses ut av korrelasjonene over. De vi har karakterisert som umyndiggjort opplever i liten grad å bli kontaktet av ledere hva gjelder meningsytringer om arbeidsmessige forbedringer. Vi ser også at disse arbeidstakerne i mindre grad deltar i diskusjoner omkring samme tema. Den myndiggjorte befinner seg i andre del av skalaen og synes å ha en langt mer aktiv rolle hva gjelder forslag til endringer. Som nevnt over ser vi imidlertid at den umyndiggjorte ønsker å ta del i denne type spørsmål, mens den myndiggjorte *ikke* ønsker større delaktighet. Dette indikerer at det er ubrukte ressurser i arbeidsorganisasjonen dersom ønsket er å skape en unik organisasjon preget av de gode prestasjoner.

### 7.1.1 Hva forstår den ansatte selv med myndiggjøring?

I spørreskjemaundersøkelsen var vi interessert i å få informasjon om hva ansatte selv forbinder med myndiggjøring. Vi ba derfor arbeidstakerne ta stilling til en rekke påstander. Disse fremgår av figuren under:

Figur 4: Ansattes forståelse av myndiggjøring. Lavest N=666



Av de 12 utsagnene ser vi at følgende påstander er rangert som viktigst:

1. ”At ansatte blir tatt med i diskusjon om utviklingen i avdelingen”.
2. ”At ledelsen lytter til/forsøker å gjøre noe med situasjonen for ansatte”.
3. ”Få tildelt ansvar for nye arbeidsoppgaver”.

Igjen ser vi en sammenheng mellom det å være delaktig i utviklingsdiskusjoner og opplevelsen av myndiggjøring (jf. tabell 8). Vi ser også at ledere har en viktig rolle med hensyn til myndiggjøring: Arbeidstakere forbinder myndiggjøring med ledere som er lydhøre, og som forsøker å gjøre noe med ansattes situasjon. Det er også i overkant av 60 prosent av respondentene som mener at ansvar for nye arbeidsoppgaver er myndiggjørende. Det å kunne tilpasse arbeidsdagen etter behov, det å kunne velge hvilke arbeidsoppgaver man skal ha ansvar for, og det å påvirke ressurs situasjonen er imidlertid forhold som de ansatte i mindre grad forbinder med myndiggjøring.

Dersom vi splitter opp materialet, og ser på vurdering etter kommunetilhørighet, finner vi at den kommunen der innføring av ønsketurnus har vært vellykket, er det ’å påvirke turnus’ det alternativet som skorer høyest. Dette alternativet skorer også høyt som myndiggjørende i de to øvrige kommuner som har drevet med ønsketurnusforsøk.<sup>18</sup> Dette antyder at et konkret tiltak som gir de ansatte faktisk innflytelse, har en positiv effekt også på andre arbeidsforhold: det følger noe i kjølvannet. Det bør imidlertid påpekes at i tillegg til ønsketurnus har kommunen også hatt hell med innføring av refleksjonsgrupper, noe som antakelig har hatt stor betydning for de ansattes evne og vilje til å diskutere og vurdere arbeidsoppgaver.

Dersom vi ser alle kommunene under et, er altså medvirkning og det å bli hørt og stolt på forhold som arbeidstakerne i stor grad knytter til myndiggjøring.

Videre i dette kapitlet skal vi ta for oss forhold ved arbeidsplassen som har betydning for hvorvidt de tiltak som ble behandlet i forrige kapittel lykkes. Her skal vi se på organisasjonsinterne forhold som kan ha betydning for endringsprosesser. I hovedsak er dette grunnleggende trekk ved en organisasjon og dens virkemåte.

---

<sup>18</sup> Etter at spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført er det ytterligere kommuner som har kommet i gang med ønsketurnus.

## 7.2 FORANKRING I ORGANISASJONEN

Forankring dreier seg om de involverte aktørenes eierskap til innholdet i myndiggjøring. Har man eksempelvis en felles forståelse av *hva* man ønsker å oppnå og *hvorfor*? Vi har tidligere omtalt at myndiggjøring har blitt oppfattet som et diffust begrep blant aktørene som har vært involvert i prosjektet.

Erkjennelsen av at ting tar tid, og at endringer må forankres i organisasjonen, framstår som viktige suksesskriterier. Dette må sees i relasjon til den kjensgjerning at ledere og ansatte ofte har forskjellig ståsted og ulik oppfatning om hva som er organisasjonens reelle problemer. Det er derfor av avgjørende betydning å utvikle en *fellesforståelse* for hva som er ønskelige mål og viktige virkemidler for at organisasjonen skal bevege seg i riktig retning. Et sitat fra en leder på kommunalt toppnivå kan illustrere dette:

*”Jeg har å gjøre med mennesker med forskjellig ståsted, forskjellige forventninger, forskjellige engstelser som preger de. Så jeg må prøve å prøve å forholde meg til det og prøve å ikke være så utålmodig som jeg kanskje er”.*

Blant kommunene i myndiggjøringsnettverket, sporer vi en økende forståelse for at endringsprosessene må forankres, og at utgangspunkt må være egen arbeidsorganisasjon. Ledere og ansatte må i dialog tilpasse innholdselementene i det *de i fellesskap* legger i myndiggjøring til virkeligheten i organisasjonen. Som vi var inne på i forrige kapittel: Det handler om å tilpasse tiltakene til den virkeligheten som preger arbeidsorganisasjonen.

I de fleste dybdekommunene er myndiggjøringsprosessen kommet kortere ved prosjektets avslutning enn det ledelsen så for seg i første intervjurunde. En viktig forklaring er at den nødvendige forankring ikke ble ivaretatt godt nok i den første fasen. Prosessene har vært toppstyrt. Det er - som tidligere nevnt - ledelsen i de fleste kommuner som har tatt initiativet, og har hatt en klar formening om prosjektets målsetninger. Dermed er det også ledelsen som må ”selge” inn i ideen hos de ansatte. For å få til et vellykket resultat er det dermed viktig å høre på arbeidstakerne og trekke deres synspunkter og målsetninger med i prosessen. En av lederne sa det slik:

*”Har også tro på at når vi bygger stein på stein og ting tar litt tid, så blir det et bedre resultat enn mer kvikk fiks løsninger. Hvert fall når du inviterer til engasjement. Bare å hive innpå vitapleks og gå i gang”.*



I flere av kommunene finner vi et reelt problem relatert til at ledere og ansatte har ulik oppfatning, både med hensyn til hva som er problemet, og hva den foreslåtte løsning tilknyttet myndiggjøring vil medføre. I den kommunen der ledelsen ønsket å innføre arbeidslagsmodellen for hele pleie- og omsorgssektoren, var arbeidstakerne usikre på hva som ville bli resultatet. De så ikke umiddelbart at dette ville medføre forbedring i egen arbeidssituasjon, samtidig som de var engstelige for at arbeidssituasjonen skulle bli forverret.

*”Det de lurer på er om det er det samme som å miste avdelingssykepleier, det er de opptatt av. Er også opptatt av om skal vi ha faglige ansvarlige, skal vi fjerne oss enda mer fra brukeren? Skal enda flere jobbe mer med administrasjon. Det er de to tingene jeg hører” (avdelingsleder).*

På spørsmål om det er slik at endringer de senere år har medført reduksjon i bemanning eller mer administrasjon, sier lederen seg i stor grad enig i det: *”Ja, nå må vi få tid til å jobbe med brukerne, er utsagn vi ofte hører”.*

Dette ser vi i intervjuene med arbeidstakerne. De har ikke sett hva som kan være positivt med arbeidslagsmodellen på egen avdeling. De er redd for at en ny organisering vil bidra til å trekke flere ansatte bort fra brukerne og påføre pleiepersonellet mer administrasjon.

*”Jeg vil ikke ha mer administrative oppgaver. Vil bruke kortest mulig tid på det administrative. Har klart det til nå. Min jobb som sykepleier er ute med brukerne. Jeg bruker minst mulig tid på administrasjon. Jeg trives med brukerne, jeg trives ikke med å sitte på kontor.”(sykepleier).*

Det vi ser illustrert gjennom sitatene fra denne kommunen, er at avstanden mellom ledernes oppfatning om hva myndiggjøring skal bidra til og ansattes tanker om hva det vil gagne egen arbeidssituasjon ikke er i overensstemmelse. Dermed har organisasjonen en utfordring i å skape en felles virkelighetsforståelse. Dette er ikke spesielt for denne kommunen. Det er flere kommuner der ledelsen setter i gang tiltak og endringsprosesser, hvor ansatte ikke deler forståelsen for behovet.

### **7.2.1 De ”umerkelige” prosesser**

Vi ser også at det å knytte myndiggjøring til en klar forestilling om hva man skal oppnå/hvor man skal, kan bidra til at de prosesser i myndiggjørende retning som faktisk foregår tilsløres for ledelsen, slik at den ikke ser de endringer som skjer (verken i ønsket eller uønsket retning). I et par av kommunene, ble det fra ledelsens side sagt at de hadde lagt myndiggjøringsarbeidet til side for en periode. Årsakene

lå dels i at den økonomiske situasjonen hadde blitt forverret med nedskjæringer som resultat, og det hadde krevd organisasjonens oppmerksomhet. Dels lå årsaken i fravær av personell, primært på grunn av sykdom, men også permisjoner. Det er vanskelig å drive med utviklingsarbeid samtidig som man strever med å få økonomien på fote, kombinert med omorganiseringer og fravær av personer. Forløpet i disse kommunene bekrefter at det må være ro og overskudd i organisasjonen for å kunne sette i gang endringstiltak. Endringstiltak krever et overskudd og et engasjement *utover* den daglige virksomheten. Organisasjonsendringer krever stabilitet, både med tanke på ressursituasjonen og personellmessig. Ikke minst må *driverne* av prosessen være stabile. En av lederne forklarte stillstanden slik:

*”Det har vært veldig mye til og fra i en del sentrale stillinger. Har ikke hatt den kontinuitet vi har ønsket oss for å få det til. Vi er avhengige av å ha noen som kan dra prosesser, ildsjeler som er ansvarlige for framdriften. Vi må, punkt en, få økonomien under kontroll. Vi må gjøre noen grep, og få fundamentet på plass, så kan vi starte prosessen igjen”.*

Det som skjer her, er at prosessen stopper opp ovenifra. Det vil si at det skjer ikke noe planlagt fra kommuneledelsens side, og heller ikke fra mellomledernes side. Fra dette ståsted kan det dermed se ut som at prosessen er stoppet helt opp.

Dette stemmer ikke alltid med hva som faktisk skjer ute i organisasjonen. I dybde-kommunene, hvor vi intervjuet ansatte på alle nivå, ser vi at det skjer prosesser som kan koples til myndiggjørende arbeid.

*”Det med myndiggjorte, at å lære opp de andre til at enhver av de som er fast på gruppen, (...) at de kan gjøre mest mulig selv. Det er så lett å skyve tilbake og si at ”det gjør du som er sykepleier”. Er ikke alltid nødvendig. Er min oppgave å motivere og gi ros for det som går veldig bra”.*

Det er viktig å få fram at det pågår prosesser knyttet til myndiggjøring, selv om ikke ledelsen i kommunen ser dette. Disse små prosessene, er antakelig kommet i gang på bakgrunn av den oppmerksomheten som har vært rettet mot myndiggjøring. Begrepet er tatt i bruk og gitt et visst innhold. I denne prosessen synes ansvarlige sykepleiere å være en drivende kraft. Det kan også ha hatt betydning at vi som forskere har vært der og stilt spørsmål. I og med at vi intervjuet de samme personer, har vi hatt mulighet til å spore endringer hos den enkelte arbeidstaker. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere en slik endring, men vi har registrert en bevegelse i to av organisasjonene. I en av dem vet vi at det er fokusert på myndiggjøring i ledelsesmøter, hvor det blant annet er diskutert hva

de legger i begrepet. I denne sammenheng er det kanskje viktig å påpeke at disse prosessene, eller små stegene mot myndiggjøring, ville vi ikke ha fanget opp uten at vi hadde snakket med de aktuelle personer. Et viktig poeng er at disse små prosessene er nettopp det; små. Spørsmålet er om de små stegene utvikler seg til å bli gjennomgripende i organisasjonen, noe vi har sett eksempler på andre steder. Det å starte med små skritt vil ofte være en forutsetning for å lykkes. For ledelsen er det viktig å være oppmerksom på at slike prosesser kan pågå dersom man har satt i gang en endringsprosess.

### **7.3 ARBEIDSMILJØ OG SYKEFRAVÆR**

Vi har omtalt arbeidsmiljøet som en viktig faktor for å få til positive prosesser i organisasjonen. Det må være en atmosfære som muliggjør endring. I dette er det viktig at det hersker trivsel og romslighet i de mellommenneskelige relasjoner på arbeidsplassen. De ansatte må føle at det er trygt å snakke. Innenfor arbeidslivs-forskningen er det en anerkjent sammenheng mellom arbeidsmiljø og sykefravær. Her snakker vi både om det relasjonelle arbeidsmiljø og det fysiske arbeidsmiljø, samt den psykiske belastningen ansatte opplever. Avsnittene under omhandler både ulike sider ved arbeidsmiljøet, ulike aspekt ved sykefravær, og vi kommer inn på årsaker til at ansatte vurderer å slutte i stillingen.

#### **7.3.1 Det relasjonelle arbeidsmiljøet**

Vi skal først se på det relasjonelle arbeidsmiljøet som kanskje har størst betydning for trivselen blant de ansatte. I første intervjurunde koplet informantene et godt arbeidsmiljø til humor. Det å kunne spøke og le er tegn på forholdene på arbeidsplassen. Vi trekker den slutning at det er i det trygge arbeidsmiljøet hvor det er rom for humor, at det også er åpenhet og toleranse som igjen er viktige element for å få i stand positive endringsprosesser.

Dermed blir en første oppgave i en omstillingsprosess å skape det gode arbeidsmiljøet. I forrige kapittel så vi flere tiltak som hadde vist seg effektive i forhold til å skape og opprettholde et godt relasjonelt arbeidsmiljø, eksempelvis vaffelmøtene, ukeslutt, refleksjonsgrupper, etc. Det er i denne sammenheng snakk om strukturerte sosiale arenaer, der alle har anledning til å delta og ingen ekskluderes. Motsetningen er de uformelle arenaer der deltakelsen er selektiv og noen ekskluderes; ”bøttekottsnakk”, ”skylleromspraten”, ”korridorssnakk”. Slike uformelle arenaer kan bidra til å skape usikkerhet i en organisasjon, spesielt der de formelle arenaene ikke er på plass.

I en arbeidsorganisasjon vil det alltid være noen som er negative til forslag og forandringer. Ofte vil disse kunne være en kilde til misnøye og motstand. Noen av disse vil også framstå som uformelle ledere – de som vet best og hvordan vi pleier å gjøre det her, men som ikke har formell autoritet. For å få til en endringsprosess blir det viktig å identifisere og nøytralisere de uformelle lederne, eller ”småsjefene” som vi også har kalt dem. Disse er ofte solide bremseklosser for forandring. Samtidig er det viktig å få tak på hvorfor de er motvillige til det som foreslåes, slik at man er sikker på at relevante argument er tatt i betraktning. Man skal også huske at ”småsjefene” ofte er med og tar vare på andre, de kan være de som bidrar mest til fellesskapet innad i gruppen. De kan være de ansattes venn og viktigste beskytter, samtidig som de, sett fra ledelsens side, er negative i forhold til mulighetene til forandring. ”Småsjefene” vil også ofte være negative for ansatte som ønsker endring og som har en klar ide om dette. En informant beskriver baksnakkingen slik:

*”Jeg har inntrykk av at det er enkeltpersoner rundt omkring som skaper kvalm. De lager en hel masse bråk uten at noen sier noe. Det får bare skure og gå. Men det skaper mye frustrasjon, og folk snakker mye om det, men det er ikke alle som synes det er like lett å ta det opp”.*

Noen steder er det slik at få sier noe i fellesfora. En viktig årsak til det, er at arbeidstakerne vet det kommer negative reaksjoner i ettertid fra kollegaer. På den måten utvikles en ”taushetskultur” der ingen sier noe ”offentlig”. En beskriver kulturen slik:

*”Det er liksom dette her at man ikke skal bry seg. Hvis man foreslår noe, eller fremmer kritikk blir det lett bråk. (...) Det er vanskelig å komme med kritikk. Det betyr at en del ansatte sier at alt er bra uansett om det er det eller ikke”.*

Vi tar også med et tredje eksempel på en taus kultur og hvilke effekter dette kan få:

*”Det ble ikke sagt noe på møter, ingen krever noe, ingen sier noe. Da blir det ofte slik at man følger lover å regler så voldsomt at det blir slitsomt. Spør om bytte vakt, ikke svar. Veldig trist arbeidsmiljø. Ingen som kritiserer, ingen som sier noe positivt. Det er ingenting. Virker som mange har brent seg med å si noe en eller annen gang, og bestemt seg for å ikke gjøre det noe mer. Er veldig tungt å jobbe slik”.*

Der de har snudd et slikt uheldig arbeidsmiljø, har leder gått aktivt inn med tilstedeværelse og klare meldinger. Et negativt arbeidsmiljø blir av arbeidstakerne

gjærne relatert til en usynlig eller fraværende ledelse. Den usynlige lederen er den som ikke tør å ta tak, som eventuelt viker unna, trekker seg tilbake og unngår å se. Den fraværende leder har det gjerne så travelt at hun/han alltid er på møter. Hun/han er for opptatt og det er gjerne slik at det er for mange oppgaver knyttet til lederrollen/stillingen som gjør at den tette personalkontakten og tilstedeværelse blir skadelidende. Spesielt sårbar blir den kontinuerlige og langsiktige personalbehandlingen. Det blir i høyden snakk om brannslukking. Der lederen er fraværende får ”ukultur” anledning til å blomstre.

I en av kommunene der de hadde satt i verk relasjonelle tiltak knyttet til myndiggjøring var det en informant som ga uttrykk for effekten slik: ”Folk er blitt mer engasjert og da blir arbeidsmiljøet bedre”. Det synes altså som man får arbeidsmiljømessige effekter av å lede ansatte inn i konstruktive diskusjoner om tjenesten. Vi har tidligere sagt mye om arbeidsmiljøtiltak og tiltak knyttet mot de relasjonelle aspekt ved medarbeiderrollen, og vil derfor ikke gå nærmere inn på det her. Vi skal imidlertid ta med noen resultat fra spørreskjemaundersøkelsen (del H vedlegg 1).

**Tabell 9: Hvordan stiller du deg til følgende påstander om arbeidsmiljøet?  
Lavest N=710**

	Helt/noe enig	Verken enig/uenig	Noe/helt uenig
Jeg liker mine kollegaer	94 %	3 %	3 %
Vi har et godt sosialt miljø på arbeidsplassen	84 %	9 %	7 %
Har jeg problemer i arbeidet lytter kollegaene mine til det jeg har å si	82 %	10 %	8 %
Jeg gleder meg til å gå på jobb	82 %	10 %	8 %
Det er for mye omorganisering på jobben min	38 %	16 %	46 %

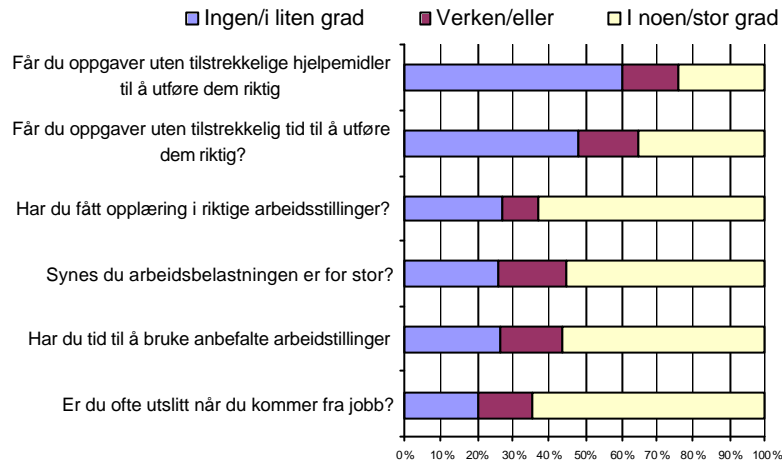
En majoritet av respondentene svarer at de liker sine kollegaer, og 84 prosent svarer at de har et godt sosialt miljø på arbeidsplassen. Det er også 82 prosent som gleder seg til å gå på jobb, og det samme antall mener kollegaer vil lytte dersom de har problemer knyttet til arbeidet. Dette tyder på et jevnt over godt arbeidsmiljø kollegialt. Svarene understreker for øvrig det mange sier i intervju: at det er kollegaene som er viktigst for om du trives på jobben eller ikke. Et svar som imidlertid er urovekkende, er at nesten 40 prosent sier seg enige i at det er for mye omorganisering på jobben. Dette speiler kanskje effekten av den generelle trend

som har vært i kommunal sektor de senere år, at mye omorganisering oppleves belastende. Slik sett representerer dette resultatet et lite tankekors.

### 7.3.2 Emosjonell og fysisk arbeidsbelastning

Et enda større tankekors framtrer når vi ser på svarene knyttet til den emosjonelle og fysiske arbeidsbelastningen (del N, vedlegg 1).

Figur 5: Fysisk arbeidsmiljø. Lavest N=762



Figuren viser noen urovekkende resultater. Vi ser at 65 prosent svarer at de ofte er utslitte når de kommer hjem fra jobb. Det er også over en tredjedel som svarer at de får oppgaver uten tilstrekkelig tid til å utføre dem, og over 20 prosent opplever å få oppgaver uten tilstrekkelige hjelpemidler til å utføre dem riktig. Det er også en fjerdedel som mener de i liten grad har fått opplæring i riktige arbeidsstillinger. Omtrent samme antall har ikke tid til å bruke riktige arbeidsstillinger. Det er også en drøy halvpart som synes at arbeidsbelastningen er for stor. I tabellen under ser vi hvordan arbeidstakerne vurderer det vi kan omtale som den emosjonelle siden av arbeidssituasjonen:

**Tabell 10: Emosjonell arbeidsbelastning. Lavest N=708 .**

	Ingen/i liten grad	Verken/ eller	I noen/stor grad
Ser du på arbeidet som meningsfylt?	3 %	4 %	93 %
Er du fornøyd med mengden arbeid du får gjort?	16 %	16 %	68 %
Føler du at du har mulighet til å yte tilstrekkelig omsorg?	33 %	19 %	48 %
Har brukerne forventninger du ikke kan innfri?	37 %	16 %	47 %
Tenker du ofte på brukerne når du ikke er på jobb?	41 %	18 %	41 %
Opplever du uriktige beskyldninger fra brukerne?	78 %	10 %	12 %
Mottar du ofte kritikk fra brukerne?	83 %	8 %	9 %

De mer positive resultater knyttet til emosjonell og fysisk arbeidsbelastning er for det første at i under 10 prosent føler at de ofte mottar kritikk fra brukerne og bare litt over 10 prosent svarer at de opplever uriktige beskyldninger. For det andre er det 93 prosent som sier at arbeidet i noen eller i stor grad er meningsfylt. Det er imidlertid flere urovekkende tall i denne tabellen. Under halvparten føler de har mulighet til å yte tilstrekkelig omsorg og nesten halvparten opplever at brukerne har forventninger de ikke kan innfri. Også når det gjelder fysisk arbeidsbelastning, ser vi at 20 prosent eller mer ligger på "feil" side av skalaen.

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2003 en landsomfattende tilsynskampanje i hjemmetjenesten. Her fant de at i syv av ti enheter oppleves tidspress som et problem, i fire av de syv er det satt i verk systematiske tiltak for å redusere belastningen. Tunge løft og uheldige arbeidsstillinger er et problem i åtte av ti, i fem av de åtte er det satt i gang systematiske opplæringstiltak. Vold og trusler er også et relevant problem i tjenesten, der det i to av seks enheter ikke er iverksatt tiltak. Hele 345 av landets 455 kommuner (inkl. 25 bydeler i Oslo) fikk reaksjoner fra Arbeidstilsynet<sup>19</sup>. Vi finner altså i vår undersøkelse at de samme problemstillinger er relevant i "våre" kommuner. Det er derfor all grunn til å se disse resultatene i sammenheng, og vi må anta at arbeidsbelastningen er relevant for myndiggjøringsarbeidet.

---

<sup>19</sup> Kilde: Arbeidstilsynet, resultater fra fase 1 av kampanjen "Rett hjem". Fremlagt på lederforum 23/10 2003

Vi skal i senere avsnitt komme nærmere inn på spørsmål som knytter seg til kommunikasjon på arbeidsplassen og dermed har betydning for hvordan den fysiske og emosjonelle arbeidsbelastningen takles internt i organisasjonen. Før vi kommer dit skal vi imidlertid gjøre en visitt til sykefravær og beveggrunner for å slutte i arbeidet, som også kan relateres til arbeidsmiljø, både det relasjonelle, det fysiske og den emosjonelle belastningen.

### 7.3.3 Sykefravær

Sykefravær viser seg ofte å være en komplisert størrelse både å måle og ikke minst å finne årsaker til. Partene i arbeidslivet har ved flere anledninger inngått avtaler der målet har vært å redusere sykefraværet. Et av de siste, og pågående, tiltak er Inkluderende Arbeidsliv (IA)<sup>20</sup>. Det er opptil den enkelte bedrift å inngå I.A. avtaler. Hensikten er å få til et forpliktende sykefraværsarbeid i bedriften, og en rekke tiltak er knyttet til avtalen, som kan oppfattes som positive for bedriften og den ansatte<sup>21</sup>. I mai 2004 rapporteres det at over en million arbeidstakere arbeider i en IA bedrift. Dette utgjør nesten 55 prosent av arbeidsstokken.

Årsakene til fravær kan grupperes i flere faktorer som gjensidig påvirker hverandre. Arbeidsinnholdet og arbeidsmiljøet vil virke inn på trivsel og fysisk slitasje på jobb. Individuelle årsaker som livsstil og sykdomsbilde kan si noe om hvor utsatt den enkelte er i forhold til å pådra seg ulike sykdommer. Individets moral vil kunne ha betydning for terskelen for sykefravær, og trekk ved samfunnet, eksempelvis sykelønnsordningen, kan også ha betydningen for det totale fraværet (Nytrø 1997:6). På bakgrunn av de resultatene som fremkommer gjennom IA satsningen, ser det også ut til at oppfølging av sykemeldte har stor betydning for spesielt lengden på fraværet (trygdeetaten.no).

Selv om det er vanskelig å måle direkte som effekt i forhold til sykefravær, er det rimelig grunn til å anta det er en sammenheng mellom trivsel og individuell helse. Men i tillegg til generell trivsel og arbeidsglede, spiller også faktorer knyttet til arbeidsvilkår en rolle for individets helsetilstand. Gjennom flere norske undersøkelser har man funnet ut at dårlig fysisk arbeidsmiljø og begrensede muligheter for å tilrettelegge egen arbeidssituasjon generelt sett gir seg utslag på sykefraværstatistikken. Selv om også internasjonal sykefraværsforskning viser at det er sammenheng mellom arbeidsmiljø og fravær, er ikke denne koplingen sterk

---

<sup>20</sup> Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble undertegnet av regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001, og har som mål å redusere sykefravær, rekruttere flere med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen (Kilde: trygdeetatens hjemmesider)

<sup>21</sup> Mer om Inkluderende Arbeidsliv kan du finne på trygdeetatens hjemmesider: [www.trygdeetaten.no](http://www.trygdeetaten.no), og på [www.idebanken.org](http://www.idebanken.org)



nok til å si at fravær kun skyldes dårlig arbeidsmiljø (etter Nytrø 1997:14). Likevel tyder dette på at myndiggjøring som innebærer økt kontroll over egen arbeidsdag, vil bidra i positiv retning når det gjelder sykefravær. Gautun (2002) fant i sin undersøkelse om fleksible arbeidstidsordninger at sykefraværet var redusert betraktelig i de aktuelle enheter.

Nytrø (1997:16) viser til en studie av turnusarbeidende hjelpepleiere at sykefravær hadde en klar kopling til negative belastninger i det daglige arbeidet. Fysiske belastninger ga seg utslag i langvarig fravær, mens psykiske belastninger som liten bemanning og få påvirkningsmuligheter, ga seg utslag i kortere sykefravær<sup>22</sup>. Vi vil senere komme inn på ulike ledertyper og den betydning de har for myndiggjøring. Vi vil imidlertid nevne her at Nytrø (1997:16) viser til en dansk studie, der man fant at sykefraværet var høyere hos ansatte som opplevde sine ledere som autoritære, enn de som mente de hadde ledere med en demokratisk lederstil<sup>23</sup>.

Evalueringen av det norske sykefraværprosjektet<sup>24</sup> viste at tiltak rettet mot stress og arbeidspress, og sosiale sider ved teknologien ga bedre resultat i form av reduksjon i sykefraværet, enn de bedrifter som hadde satset ensidig på å forbedre det fysiske arbeidsmiljøet. Dette impliserer at reduksjon i sykefravær forutsetter tiltak i det organisatoriske arbeidsmiljøet (Andersen 2002:19, Nytrø 1997:22). Andersen viser videre til at økt mestringskapasitet gjennom et utvidet meningsinnhold i arbeidet var sentralt. Dette forutsetter godt samarbeid mellom leder og ansatte og et godt sosialt klima. I forbindelse med myndiggjorte medarbeidere, er det interessant å se at en økning i arbeidernes individuelle kontroll over arbeidet ga positive utslag. De bedrifter Andersen refererer til, som økte individuell kontroll og reduserte stress og press, bedret ansattes helse og reduserte fraværet, uten å redusere kravene til innsats og effektivitet. Suksessen lå i økt meningsinnhold som innebærer jobberikelse, som innebærer økt ansvar og delegering til ansatte, og jobbutvidelse, at jobben får flere sammenhengende oppgaver – eller at arbeidstaker får innsyn i større sammenhenger som det egne arbeidet inngår i (Andersen 2002:19).

Evalueringen ga også støtte til virkningen av en enhetlig forebyggende strategi. I denne inngår generell primærforebygging i form av kontinuerlige arbeidsmiljøtiltak, samt spesielle tiltak overfor utsatte grupper og integreringstiltak overfor

---

<sup>22</sup> Studien Nytrø her viser til er: B. Abrahamsen (1991) *Pleiearbeid og helse*. Oslo: ISF-rapport.

<sup>23</sup> Studien Nytrø her viser til er: M. Agervold (1991) Det gode arbejde i psykosocialt perspektiv. *Nordisk Psykologi*, 43, 249-273.

<sup>24</sup> Dette var et prosjekt som ble startet av LO og NAF i samråd med myndighetene for å redusere sykefravær ved hjelp av tiltak i arbeidsmiljøet. Prosjektet gikk over tre år: 1991-1993.

langtidssykemeldte. Den bedriftsinterne organiseringen viste seg også å ha avgjørende betydning, at bedriftens viktigste aktører var involvert – alle ledernivå, fagforeninger, verneombud, arbeidstakere og bedriftshelsetjenesten (Nytrø 1997:22). Resultatene fra sykefraværprosjektet samsvarer både med satsningene i det pågående IA prosjektet, og med Gautuns (2002) funn fra forsøket med fleksible arbeidstidordninger i pleie- og omsorgssektoren, som omtalt over.

### **Funn fra myndiggjøringskommunene**

Man kan skille mellom korttidsfravær og langtidsfravær. I det førstnevnte ligger egenmeldt fravær og fravær under 14 dager. Langtidsfraværet defineres gjerne til å være over 14 dager. I trygdeetatens statistikk vil det være fraværsdager som trygdeetaten dekker i sitt system som defineres som langtidsfravær. I vårt materiale har vi bedt respondentene om å notere hvor mange dager de har vært sykemeldt, og på bakgrunn av svarene definerer vi det til å være 14 dager eller mer.

Vi nevnte at arbeidsmiljøet har betydning for sykefraværet. Arbeidsmiljø består av det relasjonelle arbeidsmiljøet mellom kolleger, det fysiske arbeidsmiljø som kan føre til slitasje og sykdom, samt psykisk arbeidsmiljø som blant annet knytter seg til det som kalles emosjonell utmattelse og varme konflikter som helsepersonell er utsatt i forhold til. Myndiggjøring kan ha positiv innvirkning på sykefraværet, en av våre informanter sa det slik:

*”Hvis du får mer ansvar og blir mer myndiggjort, så blir det mer interessant å gå på jobb, og du kjenner ikke på alle vondtene du ellers kunne kjent på”.*

Utsagnet setter ord på en effekt mange håper skal bli resultat av myndiggjøring, og som nok er en viktig beveggrunn for å sette i gang med prosjektet. Økt trivsel på arbeidet og en mer interessant jobb, skal bidra til at noen av årsakene til sykefravær faller bort.

Ser man på sykefraværet generelt, må man ta i betraktning at dersom kommunen gjør aktiv bruk av virkemidler innenfor IA-avtalen, vil dette kunne bidra til at flere av de som ellers ville gått av med uførepensjon eller AFP, blir værende i jobb. En effekt av det kan igjen være økt sykefravær, man må anta at denne gruppen vil være oftere syk enn den ”gjennomsnittlige ansatte”. Det er dermed grunn til å se nærmere på innholdet i tallene og helheten i sektoren, før man betrakter en økning i sykefraværet som faretruende. Spesielt hvis målet er å holde flest mulig i arbeid, kan økt sykefravær bli en negativ konsekvens av dette.

**Tabell 11: Langtidssykemeldte fordelt på kommune**

*Har du vært langtidssykemeldt siste året? N-718*

	Nei	Ja	Total
Nesvann	35 83,3 %	7 16,7 %	42 100 %
Nattland	18 81,8 %	4 18,2 %	22 100 %
Nedelv	41 82,0 %	9 18,0 %	50 100 %
Neiedal	46 90,2 %	5 9,8 %	51 100 %
Nordøy	31 81,6 %	7 18,4 %	38 100 %
Dalen	123 78,8 %	33 21,2 %	156 100 %
Driv	35 87,5 %	5 12,5 %	40 100 %
Dora	27 71,1 %	11 28,9 %	38 100 %
Nidbekk	39 76,5 %	12 23,5 %	51 100 %
Dypvik	50 96,9 %	14 21,5 %	65 100 %
Nøttevik	62 79,5 %	16 29,5 %	78 100 %
Nærås	71 83,5 %	14 16,5 %	85 100 %
Total	579 80,6 %	138 19,2 %	718 100 %

I totaltallet er 3 N ikke redegjort for i tabell, de plasserer seg slik: 1 på ja og 1 på nei med udefinert kommune og en missing i Dypvik. Vi anser det slik at dette ikke gir noe utslag på totalresultatet.

Ser vi på spørreundersøkelsen er det over 19 prosent av respondentene som har vært langtidssykemeldt det siste året. Tallene understreker det vi allerede har omtalt, om at det er et slitsomt yrke. Tabellen viser også at det er stor variasjon mellom kommunene i utvalget vårt, med Neiedal som har under 10 prosent langtidssykemeldte og Driv som har drøyt 12 prosent. På den andre enden av skalaen har vi Nøttevik med nesten 30 prosent og Dora med nesten 29 prosent. Her må vi imidlertid ta i betraktning at det er små tall det opereres med innenfor hver kommune, noe som gir rom for at tilfeldigheter i utvalg kan gi store utslag.

Når 19 prosent oppgir at de har vært langtidssykemeldte, er det et stort avvik i forhold til landsgjennomsnittet innenfor yrkesgruppen, som er drøyt 12 prosent, dette kommer vi tilbake til. Vi må imidlertid påpeke at vi teller antall personer uavhengig av stillingsstørrelse, mens landsgjennomsnittet beregnes på bakgrunn av prosent av mulige dagsverk, noe som kan være en viktig forklaring på ulikhetene.

**Tabell 12: Stillingsstørrelse prosentvis fordeling og langtidssykemeldinger.**

Stillingsstørrelse:	Antall	Har vært langtidssykemeldt
0-29 %	55	8 14,8 %
30-49 %	41	8 19,5 %
50-59 %	141	22 15,9 %
60-79 %	172	21 12,4 %
80-99 %	99	29 29,6 %
100 %	209	48 23,2 %
Total	717	136 19,2 %

Ser vi på sykefravær og sammenlikner det med stillingsstørrelse, er det de med 80 prosent stilling og mer, som har høyest fravær. Blant de med stilling mellom 80-99 prosent har nesten 30 prosent hatt langtidssykefravær, blant de med 100 prosent stilling er det drøyt 23 prosent. Vi antar at forskjellen mellom disse to kategoriene skyldes at det er flest sykepleiere som går 100 prosent, mens de som kanskje tar de tyngste løftene har lavere stillingsandel. Når vi ser på fravær i forhold til yrkesgruppe, er det sykepleiere som skiller seg ut blant pleiepersonellet, med drøyt 15 prosent langtidssykemeldte. Øvrig pleiepersonell ligger på over 20 prosent.

Tilbake til stillingsandel: det er interessant at de som har mellom 30-49 prosent stilling har tredje høyest sykefravær, mens de med 60-79 prosent har lavest med drøyt 12 prosent. En forklaring på det kan være at de som jobber mindre enn 50 prosent i utgangspunktet har redusert stilling på grunn av helsen og derfor er mer utsatt enn andre grupper. En undersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå (2003) viser at gruppen sysselsatte funksjonshemmede er overrepresentert i helse- og sosialsektoren. At de med under 80 prosent stilling kommer ”best ut”, støtter opp

under hypotesen om at kvinnene i disse slitsomme yrkene foretar en individuell tilpassning mellom arbeidet og egen helse. Dersom sykefravær har sammenheng med ansvar og trivsel på jobb, vil vi anta at denne gruppen arbeidstakere er tilstrekkelig tilstede til å føle at de har oversikt over det som skjer og har tilnærmet samme mulighet til deltakelse og innflytelse som grupper med større stillingsandel.

Et spørsmål som kommer i kjølevannet av fraværstatistikken, er om langtidsfraværet var arbeidsrelatert eller ikke. Over 35 prosent svarer at fraværet var arbeidsrelatert (spørsmål M8, vedlegg 1). På en skala fra 1-7 der 1 'er overhodet ikke' er det under 40 prosent av respondentene som svarer 1 eller 2. Dette tyder på at det er høy grad av arbeidsrelatert fravær i sektoren, noe som i seg selv er urovekkende. Det samme kan man si om oppsplitting av arbeidsrelatert fravær i forhold til stillingsstørrelse. Likevel vil vi her ta med at det er en tendens til at stillingsstørrelse ikke synes å ha effekt i forhold til arbeidsrelatert fravær.

### ***Variasjon knyttet til kommuneklassifiseringen***

Vi skal se på variasjon i sykefravær ut fra de tre ulike tilnæringsmåtene kommunene har hatt til myndiggjøringsprosjektet, henholdsvis konseptorienterte kommuner, instrumentelt orienterte kommuner og relasjonelt orienterte kommuner. Tall fra PAI registeret viser at det er noen interessante forskjeller i sykefravær mellom de ulike grupper kommuner<sup>25</sup>.

I tabell 13 er det tjenestestedene: somatiske sykehjem, alders- og sykehjem, rene aldershjem og hjemmehjelp/-sykepleie, som er representert. Andre ansatte i de aktuelle kommunene er tatt ut av tallgrunnlaget. På *landsbasis* ligger sykefraværet i de aktuelle enhetene på et snitt på drøyt 12 prosent. For yrkesgruppen hjelpepleiere, lå gjennomsnittlig sykefravær på 13,5 prosent i perioden 4. kvartal 2002 – 3. kvartal 2003. Prosentvis endring fra 2002 – 2003 var på 2,8 prosent. Tilsvarende tall for hjemmehjelp var ca 14 prosent, med en endring på ca 2 prosent.

---

<sup>25</sup> Tallene er hentet fra KS PAI register. I gruppen Konseptkommuner er to av de tre kommunene i vårt materiale representert. I gruppen instrumentelt drevne kommuner er også to av kommunene representert. I gruppen relasjonelt orienterte kommuner er tre kommuner representert. Mens det er minst en relativt stor kommune i de to første gruppene, er de tre kommunene i den siste gruppa relativt små. Det samlede folketallet er derfra atskillig mindre enn for de andre to gruppene.

**Tabell 13: Sykefravær i ulike grupper av kommuner (tall fra PAI registeret)**

Konseptorienterte kommuner			
	3. kvartal 2001	3. kvartal 2003	Differanse
I alt:	11,5 %	14,4 %	2,9 %
Turnus:	11,3 %	16,5 %	5,2 %
Annet:	12,2 %	8,7 %	- 3,5 %
Instrumentelt drevne kommuner			
	3. kvartal 2001	3. kvartal 2003	Differanse
I alt:	14,3 %	15,1 %	0,8 %
Turnus:	14,7 %	15,7 %	1,0 %
Annet:	13,0 %	13,3 %	0,3 %
Relasjonelt orienterte kommuner			
	3. kvartal 2001	3. kvartal 2003	Differanse
I alt:	8,8 %	9,9 %	1,1 %
Turnus:	7,6 %	10,6 %	3,0 %
Annet:	11,4 %	7,9 %	- 3,5 %

Tallene fra PAI registeret er hentet fra sju av kommunene som deltok i nettverket. Alle disse kommunene har vært deltakere på nettverkssamlingene og drevet aktivt i forhold til myndiggjorte medarbeidere. Vi ser at kommunegruppene er temmelig ulike med hensyn til sykefravær, både når det gjelder størrelse på det og når det gjelder utviklingene i den perioden prosjektet varte. I de konseptorienterte kommunene øker sykefraværet mest, men fremdeles er det ikke like høyt som de instrumentelt drevne kommuner. Disse har minst økning i fravær, mens de *relasjonelt* orienterte kommuner har *lavest* sykefravær av de tre gruppene.

På *landsbasis* var sykefraværet for *turnuspersonell* på 12,5 prosent tredje kvartal 2003, noe som viser at det kun er de relasjonelt orienterte kommunene i vårt utvalg som ligger under dette. Det er imidlertid på sin plass å minne om at utvalget er lite, slik at vi ikke kan trekke bastante konklusjoner. Det er likevel interessante tendenser som vises her. Vi har sett at det er de relasjonelt orienterte kommunene som best ivaretar sine ansatte. Det er derfor som forventet at de har lavere sykefravær enn de andre kommunene.

I de *konseptorienterte* kommunene fant vi blant personalet en god del *uro* i forhold til hva som skulle skje, og hvilke tanker og planer som lå bak de endringsforslag som var kommet fra ledelsen. Usikkerhet kan bidra til å øke sykefravær, og

således kan en organisatorisk uro ha bidratt til økningen i sykefravær. Diskusjoner og rykter om endring – i kombinasjon med manglende informasjon – viser seg å ha større effekt på sykefraværstatistikken enn arbeidsrelatert stress (Szücs m.fl 2003). Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å korrigere i forhold til andre faktorer som kan ha betydning for økning i sykefravær i disse kommunene. Dette kan være både individuelle faktorer, samfunnsmessige og kommunespesifikke faktorer.

I de *instrumentelt* orienterte kommunene ser vi at fraværet er *høyest*, blant våre kommunegrupper. Imidlertid er det veksten lavest her. Vi skal ikke spekulere langt i hva det kan skyldes at fraværet er høyere i disse kommunene, men som vi har vært inne på tidligere, legges det i disse kommunene sterkere vekt på ansvar og effektivitet, uten at det nødvendigvis følges opp av støtte og utvikling for den enkelte ansatte. Økt arbeidspress og tempo kan dermed føre til at ansatte blir raskere utslitt. Men også her kan det være andre forklaringsfaktorer som spiller en viktig rolle.

Vi har også sett på varigheten av fraværet i henhold til PAI registeret. Når det gjelder korttidsfraværet mellom 1 – 3 dager, har det økt fra 0,5 prosent til 0,9 prosent fra 3. kvartal 2001 til 3. kvartal 2003 for de relasjonelt orienterte kommunene. Langtidsfraværet over 40 dager har for samme gruppen økt fra ca 6 prosent til nesten 7 prosent. For de konseptorienterte kommunene økte korttidsfraværet fra 0,7 til 0,9 prosent, mens langtidsfraværet økte fra drøyt 8 til nesten 11 prosent. For de instrumentelt drevne kommuner finner vi en litt annen tendens. Her er korttidsfraværet stabilt på 0,8 prosent, mens langtidsfraværet over 40 dager går ned fra 9,5 til under 8 prosent. Imidlertid øker fraværet i gruppen 11 – 40 fraværsgener fra nesten 3 til 4 prosent. Om dette er langtidsfravær eller ikke, kan kanskje diskuteres, men er innenfor vår definisjon av fravær over to uker. Det er imidlertid urovekkende at det er langtidsfraværet som ser ut til å øke mest. Urovekkende er det også at økningen i sykefravær er betydelig større blant turnuspersonell enn blant andre grupper. Hva det kan skyldes er vanskelig å si noe sikkert om. Det kan være at belastningen har økt og at tempo og arbeidspress fører til større slitasje som igjen fører til sykdom. Dette er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om uten å gå inn i tallene og bakgrunnen for dem.

Et annet trekk er at for annet personell enn turnuspersonell, så reduseres sykefraværet kraftig i gruppene konseptkommuner og relasjonelt orienterte kommuner. For de instrumentelt orienterte kommuner er det en svak økning i den perioden og utviklingen må sies å være nokså lik mellom turnuspersonell og annet personell, spesielt sammenliknet med de andre to gruppene. Hva nedgangen kan skyldes i de to kommunegruppene der dette har skjedd, er det vanskelig å si noe om. Men det kan tyde på at man i større grad har lyktes med innsatsen i forhold til

den arbeidstakergruppen, sammenliknet med turnuspersonellet hvor tiltak ikke har hatt samme effekt. Det kan også tyde på at det vil være interessant og viktig å se spesielt på årsakene til økningen i fravær blant turnuspersonell ved en annen anledning.

Undersøkelser utført i Sverige viser at en reduksjon i fysiske krav i omsorgsarbeidet, er avgjørende for å kunne arbeide til tross for at man har plager. Her vises det også til at ledernes tilgjengelighet for personalet, konflikthåndtering og støtte til personalet har betydning for personalets helse (Skagert m.fl. 2003:9f). Disse undersøkelsene viser også at det er stor forskjell mellom kvinners og menns helse i sektoren. Kvinner har et betydelig høyere sykefravær enn menn, de er dobbelt så ofte langtidssykemeldt og har dobbelt så mange yrkesskader som menn. Kvinner førtidspensjoneres seg også fire ganger så hyppig som menn (Dellve 2003:45). En av årsakene Dellve peker på, er sammenhengen mellom arbeid i hjemmet og lønnet arbeid, at mengden arbeid i hjemmet bidrar til at kvinner ikke oppnår tilstrekkelig hvile. Manglende støtte hjemme i forhold til arbeidsrelaterte saker viste seg også å bidra til førtidspensjonering (Dellve 2003:45).

Med myndiggjøring er det tenkt at arbeidstakerne får økt kontroll over arbeidsdagen, at den dermed også blir mer interessant. Gjennom å få en bedre grobunn for læring og innovasjon, og at gruppen tar egne initiativ og større ansvar, oppnås en større arbeidstilfredsstillelse og lojalitet mot organisasjonen. Myndiggjøring er også avhengig av den gjensidige tilliten mellom arbeidstakerne og ledelsen (Edmonstone 2000). Vi kommer tilbake til ledelsens betydning for myndiggjøring i avsnitt 7.5. Her vil vi nøye oss med å slå fast at selv om sykefraværet er lavest i de relasjonelt orienterte kommuner, kan det være andre årsaker som vi ikke får tak i gjennom vårt materiale.

#### **7.3.4 Beveggrunner for å slutte i stillingen**

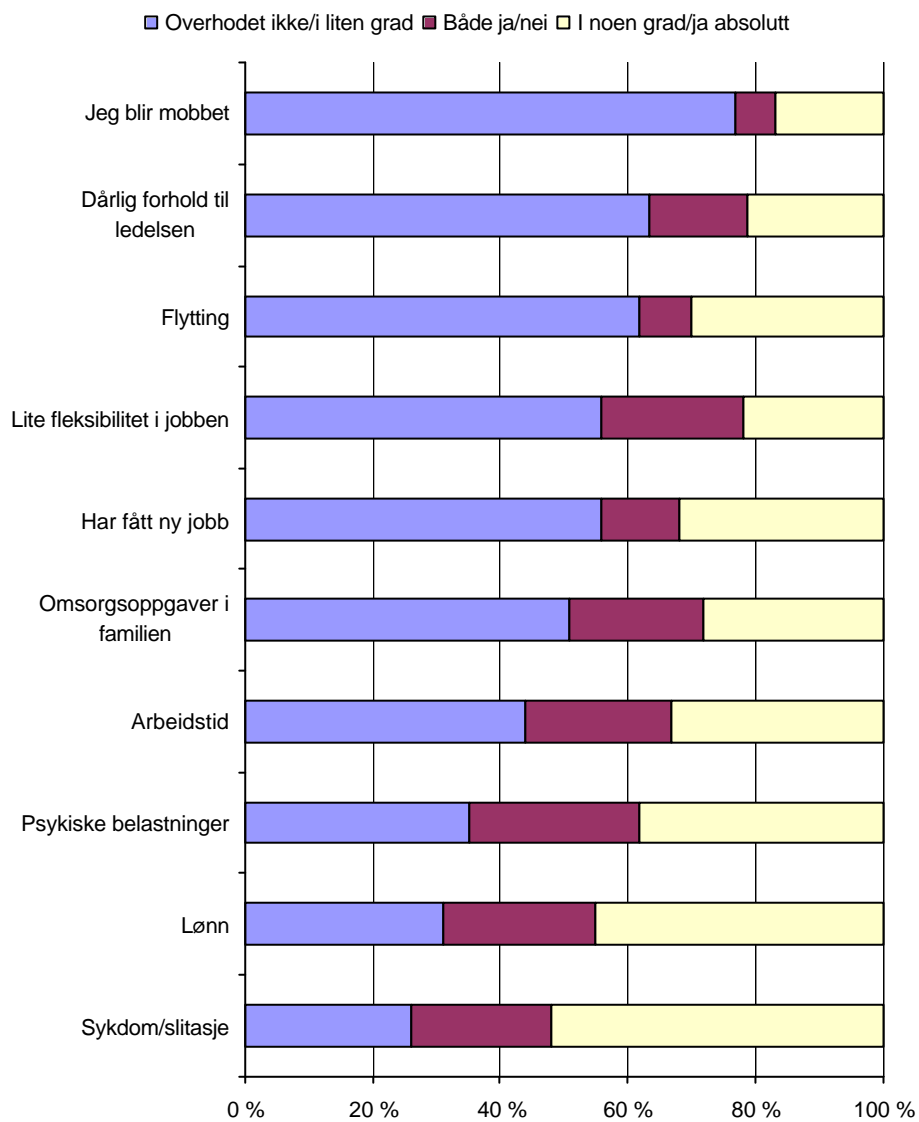
Ytterligere informasjon om arbeidsmiljø og arbeidsbelastning kan vi få ved å se på hvilke beveggrunner ansatte har for at de vurderer å slutte (A9-11, vedlegg 1). Blant de som vurderer å slutte er det i underkant av 12 prosent som vurderer AFP som alternativ, 4 prosent vurderer attføring og 4 prosent å slutte.

Ser vi på årsaker til at folk ønsker å slutte (figur neste side), understreker disse at dette er slitsomme yrker: over halvparten svarer at sykdom /slitasje er en viktig årsak (4 og 5 på en skal fra 1-5 der 5 er 'ja absolutt'). Det er en tendens til at det er noen flere i institusjon enn i hjemmebasert omsorg. I figuren under ser vi at i underkant av 40 prosent oppgir psykisk belastning som en viktig årsak til at de vurderer å si opp sin stilling. Dette er urovekkende og støtter opp om forståelsen av



dette som et emosjonelt krevende yrke, samtidig vil vi anta dette kanskje også bunner i at ansatte ikke diskuterer hva som er en god nok tjeneste. Ellers ser vi at følgende forhold spiller inn:

Figur 6: Hvilke forhold som har betydning for å slutte. Lavest N=395



Drøyt 20 prosent oppgir et dårlig forhold til ledelsen som viktig årsak til at de vurderer å slutte i sin jobb. Her finner vi forskjell mellom hjemmetjeneste og institusjon. I institusjon svarer 26 prosent at dette er en viktig grunn til at de vurderer å si opp sin stilling, mens den tilsvarende andelen i hjemmetjenesten er 16 prosent. Dette gir signifikans på 5-prosentnivå. Et interessant funn er at forholdet til ledelsen er en viktig årsak til at assistenter vurderer oppsigelse, mens eksempelvis 3 prosent av omsorgsarbeiderne svarer det samme. Ekstra urovekkende blir forholdene for assistentene, når vi ser på hvem som vurderer å slutte grunnet mobbing. Om lag 19 prosent av assistentene oppgir dette som grunn, mens neste gruppe faktisk er sykepleierne der i underkant av 12 prosent svarer det samme. Også her er det omsorgsarbeiderne som scorer lavest med 3 prosent. Det er også en svært sterk sammenheng mellom mobbing og forholdet til ledelsen som oppsigelsesgrunn (pearsons korrelasjon 0,62).

#### 7.4 KOMMUNIKASJON

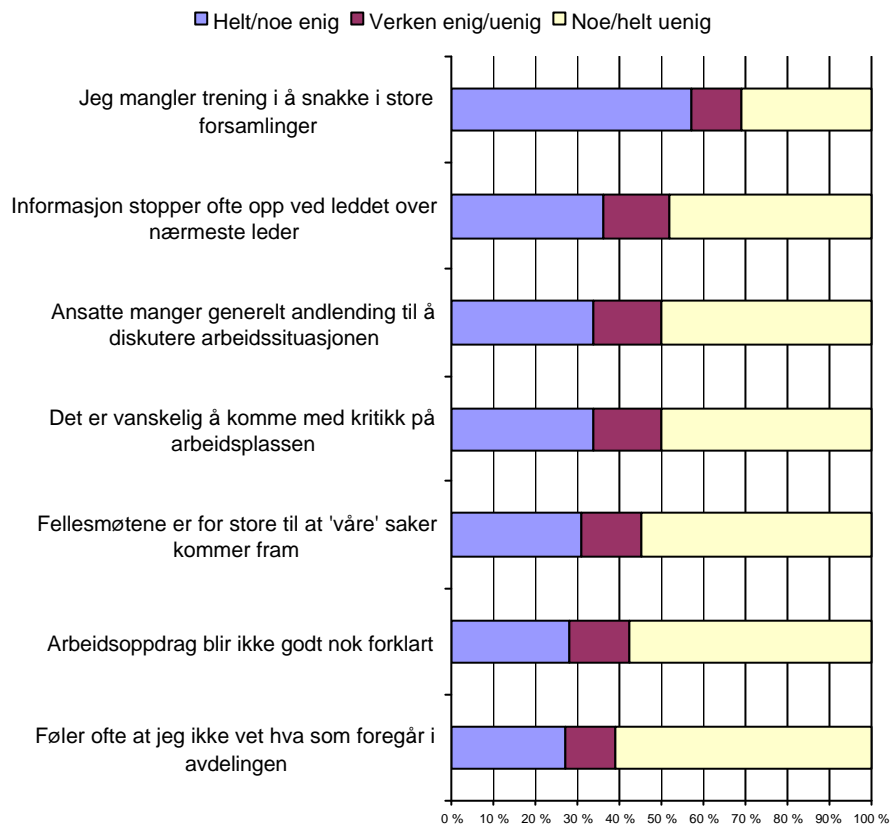
En annen forutsetning for å få til endring, er at betingelsene for kommunikasjon på arbeidsplassen er tilstede. I den forbindelse snakker vi om muligheten for de ansatte til å snakke sammen både formelt og uformelt. Men det er ikke nok å ha møteplasser. Det må også være en bevissthet i forhold til hva man snakker om. Målet må være å få til en konstruktiv dialog, der det er mulig å ta opp ulike problemstillinger som er aktuelle, både for den enkelte medarbeider og for organisasjonen. Vi var inne på disse problemstillingene i forbindelse med arbeidsmiljø i forrige avsnitt, og kommunikasjon og arbeidsmiljø henger tett sammen. Vi så eksempler på tilstander der ingen tør å si noe, der det føles slik at det ikke er rom for kritikk. Et slikt arbeidsmiljø vil føre til at kommunikasjonen vil gå rundt tema som er ”ufarlige”, og vil således også ofte virke konserverende på organisasjonen og hvordan oppgaver løses. Er det ingen som stiller spørsmål ved hvordan man gjør ting, blir det heller ikke rom for endring og nytenkning.

I forrige kapittel drøftet vi flere tiltak som vil bidra til å bedre kommunikasjonen i arbeidsorganisasjonen, som for eksempel; refleksjonsgrupper, veiledning, ”ukens drypp”, etc. Det sentrale er at samtalene har en viss struktur, at de er relevant i forhold til jobben og den tjenesten man yter. Vi tror ikke det nytter å få til en myndiggjøringsprosess uten at den strukturerte dialogen er etablert. Som en basis, er det viktig å ha et rapportsystem som fungerer. Ut fra intervjuene synes det å være positivt at det jevnlig er *noen* rapporter som gir rom for den ”utvidede samtalen”, der det er mulig å gå i dybden på noen spørsmål eller tema. Vi så i forrige kapittel at viktige element ved en velfungerende kommunikasjon, er at den baseres på trygghet i organisasjonen, at den er inkluderende og består av både

faglige og sosiale element. Trygghet skapes gjerne i de sosiale fora, mens utvikling relatert til arbeidsorganisasjonen og tjenesten oppnår man i formelle, faglige fora.

I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi en rekke spørsmål knyttet til kommunikasjon og informasjon på arbeidsplassen, to element som henger tett sammen. Svarene på disse gir en pekepinn på hvordan tilstanden er i sektoren, og dermed hvor utfordringene ligger. Dette kan leses ut av figuren under:

**Figur 7: Informasjon og kommunikasjon på arbeidsplassen.**  
Lavest N=683



Et tydelig funn i intervjuundersøkelsen var at mange informanter fortalte om personalmøter preget av lite kommunikasjon. Møtene fungerte snarere som et informasjonsorgan for ledelsen, der få ansatte bidrar aktivt. I figuren over ser vi talende nok, at i underkant av 60 prosent sier seg noe eller helt enige i at de mangler trening i å snakke i store forsamlinger. Om lag en tredjedel opplever fellesmøtene som for store til at "våre" saker kommer fram. Resultatene viser at personalmøter ikke er de best egnede fora for diskusjon og kommunikasjon. Gjennom de rasjonaliserings- og effektiviseringsprosesser som har vært gjennomført i den kommunale pleie- og omsorgssektoren har gjerne arenaer for kommunikasjon blant de ansatte blitt færre og gitt kortere tid, noe som på sikt kan ha negative konsekvenser (Moland 2002). Den konstruktive dialogen på arbeidsplassen får lite rom, og man risikerer at organisasjonen stagnerer i innarbeidede måter å gjøre oppgaver på uten rom for fornyelse. Det er derfor viktig at man uansett organisasjonsform, legger inn rom for dialog og refleksjon om ulike forhold vedrørende arbeidet og arbeidssituasjonen.

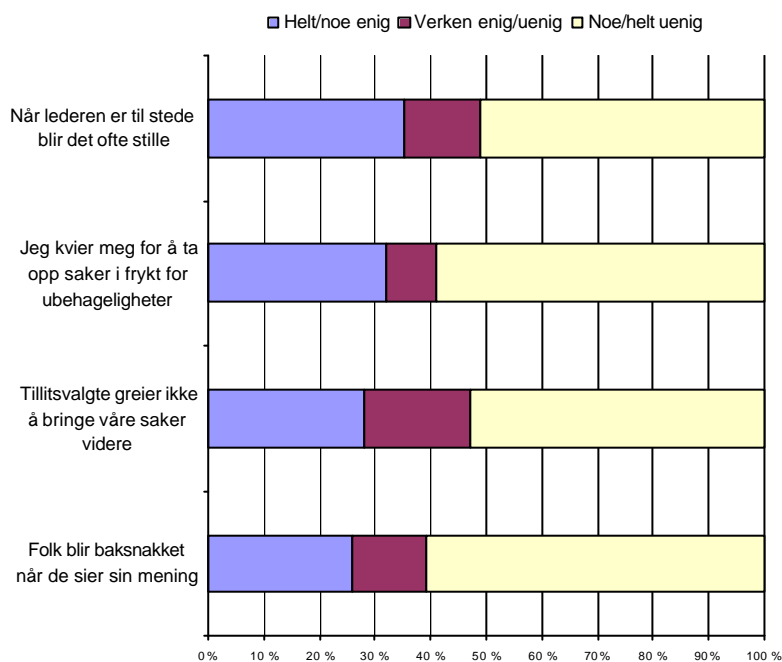
Vi ser at et urovekkende antall ansatte (1/3) generelt mangler anledning til å diskutere arbeidssituasjonen. Like mange synes det er vanskelig å komme med kritikk. Det er også mange som ofte føler at de ikke vet hva som foregår i avdelingen, og tilsvarende antall mener arbeidsoppdrag ikke blir godt nok forklart. Vi ser også at det er rom for forbedringer når det gjelder informasjon i forhold til arbeidsoppgaver og viderekommunisering av ønsker fra bruker. Alt i alt tyder det på et stort behov for kommunikasjonsarenaer om jobben og den tjenesten som tilbys. Sett i forhold til den myndiggjorte medarbeider som tar initiativ, er ansvarlig og selvstendig, vil disse forholdene ha stor betydning. Det dreier seg om mulighet til å ha innflytelse og kontroll på egen arbeidssituasjon. Da må man også vite hva som foregår, hva som kreves, hvilke forventninger som er og ha mulighet til å drøfte ulike spørsmål som dukker opp i hverdagen. Som et apropos kan vi ta med at der er knapt 7 prosent som svarer negativt på at de trives med å jobbe med nye og uvante oppgaver tilknyttet arbeidet.

### ***Ulik kultur i hjemmetjeneste og institusjon***

På et område fant vi en klar forskjell mellom institusjon og hjemmetjenesten. Dette gjelder de spørsmål som illustreres i figur 8 under. Materialet vårt viser at det er sammenheng mellom de som svarer helt/noe enig og som jobber på institusjon. Vi nevner også at det er på institusjon det er vanskeligst å komme med kritikk på arbeidsplassen. Årsaken til at det er en klar forskjell mellom institusjon og hjemmetjeneste i disse spørsmålene, kan være at det tas for gitt at de ansatte i institusjon har anledning til å snakke sammen. Dermed blir den konstruktive dialogen glemt. I tillegg er det ofte slik at ansatte starter på ulike tidspunkt og rapportene gjøres kortest mulig. De som kommer på vakt senere får bare en kort

innføring. Dersom det ikke er andre arena for diskusjon om arbeidet, kan resultatet bli utrygghet og at det uformelle ”snakket” får blomstre. En fraværende leder vil også bidra i den retningen. I hjemmetjenesten møtes som regel de ansatte hver morgen før de drar ut til brukerne. Da har de et kort møte, der alle er til stede og får nødvendig informasjon. Her er det også mulig å luften aktuelle spørsmål. I mange kommuner er det i tillegg andre møtefora i løpet av en uke, eksempelvis utvidet lunsjmøte en gang i uken, noen har også rapport på slutten av dagen, en såkalt debriefing. Her får de snakket om dagens hendelser før de drar hjem, noe som kan bidra til at ansatte får luftet ulike spørsmål og ubehaglige opplevelser. De ansatte i hjemmetjenesten synes generelt å være mer selvstendig, de må klare seg alene i arbeidssituasjonen og ta avgjørelser der og da.

**Figur 8: Informasjon og kommunikasjon på arbeidsplassen.**  
Lavest N=667



Her ser vi at det er en stor andel av de ansatte som opplever en arbeidskultur som kan forbindes med det vi kaller en taushetskultur, der det oppleves vanskelig og fånyttet å ta opp spørsmål knyttet til arbeidssituasjonen. Skal man begynne myndiggjøringsprosesser der dette er dominerende, vil første skritt være å bryte ned dette miljøet og legge grunnlag for en åpen kommunikasjon. Pådriver for en slik endring vil hovedsakelig være ledelsen.

## 7.5 LEDELSE

I alt vårt empiriske materiale trer ledelse fram som et sentralt nøkkelord. Det å ha en tilstedeværende leder som tar tak og sørger for at prosessene går i de retninger man ønsker, er viktig for de ansatte og for organisasjoner som vil få til positive utviklingsprosesser. Nærmeste leder framstår her som spesielt viktig. Men for lederen vil de støttesystemer som finnes, og den arbeidsbyrde organisasjonen for øvrig pålegger førstelinjelederne, være av sentral betydning. Når det gjelder myndiggjøring, er det ikke den styrende leder med full kontroll som er idealet. Det er heller en veiledende og støttende leder som vil ha effekt.

I følge Stewart (1990) innebærer myndiggjøring en grunnleggende endring i den psykologiske kontrakten mellom leder og ansatt (etter Edmonstone 2000:263). Myndiggjøring impliserer et helt annet forhold mellom sjef og underordnet. Man må bort fra de tradisjonelle hierarkiske strukturer og få et mer likeverdig forhold, der de ansatte kan både utfordre og støtte lederen. De må både kunne jobbe tett sammen og uavhengig av hverandre. I en definisjon av hva myndiggjøring er basert på som Edmonstone refererer til sies det om lederne (vår oversetting):

*”de forteller ikke andre hva de skal gjøre (...). Heller er lederens rolle å hjelpe andre til å nå sine mål, ved å få dem til å oppdage sitt eget potensial, og ved å berede grunnen for dem. På den måten gir lederen makt til sine ansatte. (...) Myndiggjøring er en utvidelse av demokratiseringen innenfor management, og en svekkelse av den autoritære leder” (Sims et al 1993, etter Edmonstone 2000:259f).*

Sitatet sier noe om viktige kriterier ved lederskap i en organisasjon med myndiggjorte medarbeidere. Viktigheten av den støttende leder finner vi også igjen blant ledere selv i materialet vårt.

*”Veldig viktig å støtte de initiativene som kommer. Ofte slik at det ikke er ledelsen som stopper initiativ, men det kan være kollegaer. Da er det viktig å være veldig klar når noen ønsker å prøve noe, at jeg viser veldig tydelig støtte i forhold til at de prøver. At du stopper kritikken på en måte, at de får lov til å jobbe i fred med det, at de får prøve. Da tør de ofte senere” (leder)*

Vi har gjennom intervjuene sett konturen til to ulike ledertyper. Disse finner vi også igjen i det kvantitative datamaterialet der samtlige 12 kommuner er med. På bakgrunn av ansattes vurdering av en rekke spørsmål som berører deres forhold til nærmeste leder finner vi det vi har kalt den inkluderende og den distanserte leder.

**Tabell 14: Karakteristikk av de to ledertypene: (se vedlegg 3 for faktor-analyse)**

<b>Den inkluderende leder</b>	<b>Den distanserte leder</b>
En leder som skaper trygghet og tillit blant oss ansatte	En leder som er vanskelig å få tak i når man trenger han/henne
En leder tar hensyn til ansattes individuelle problemer og behov	En leder som overlater den ansatte til seg selv
En leder det er lett å ta opp jobbre- terte problemer.	En leder som markerer stor avstand i forhold til de ansatte
En leder som er faglig dyktig	En leder som er lite interessert i hva de ansatte mener om forhold på arbeids- plassen
En leder som man kan stole på	
En leder man kan oppsøke når man har problemer med en bruker	

De to ledertypene er synlig på den måten at materialet vårt deler seg, enten skårer den inkluderende leder høyt, eller så skårer den distanserte leder høyt. Ansatte som opplever en inkluderende leder, er også mer tilbøyelig til å svare at de trives på jobb, at det er lite konflikter og omorganiseringer på arbeidsplassen. Ellers er de kjennetegnet av at de har lavere utdanning, og de er eldre. De arbeidstakerne som vurderer sin leder som distansert har motsatt verdier på disse nevnte variablene. I tillegg vil disse arbeidstakerne ha hatt flere langtidssykemeldinger, og de har en større tilbøyelighet til å slutte. Noe overraskende har stillingsstørrelse ingen betydning i forhold til ansattes vurderinger av sin leder.

### **7.5.1 Ledelse og kommunal organisering**

Ved inngangen til prosjektet stilte vi spørsmål om hvorvidt den kommunale organisasjonsmodell har betydning for prosesser rettet mot myndiggjorte medarbeidere. Vil man ha ulik sjanse til å lykkes i en kommune med flat struktur og i en kommune med tradisjonell organisering? Kommunene i vårt utvalg fordeler seg mellom disse to modellene, med syv som oppgir flat struktur og fem som oppgir at de har en tradisjonell organisering (se kap. 3). Det vi finner som har betydning, er ikke nødvendigvis den kommunale organisasjonsmodellen, men om nærmeste leder er tilgjengelig. Datamaterialet vårt antyder at de såkalte "flate" kommunene har en større andel av distanserte ledere.

Det som imidlertid synes å ha like stor betydning, er hvorvidt lederne er tilgjengelige eller ikke. I to av dybdekommunene fant vi at leder ikke fulgte opp de ansatte i den grad det var ønskelig, blant annet var det sjelden medarbeidersamtale. I den ene kommunen var nok årsaken at enheten var for stor. Tiden til leder gikk med til andre gjøremål, og de ansatte mente hun var relativt sjelden i avdelingen. I

tillegg ønsket de ikke å ”plage” henne, fordi de visste at hun hadde det travelt. I praksis sto avdelinger uten ledelse i lengre perioder av gangen. Dette gjorde et klart utslag på arbeidsmiljøfaktorer som trygghet og toleranse. I den andre kommunen hadde avdelingslederne fått totalansvar slik at de hadde alt det administrative i tillegg til faglig og personalansvar. Resultatet i begge kommunene var at lederen ikke fikk fulgt opp personalet i den grad både ansatte og lederen selv mente er ønskelig. Vi ser også eksempler på dette blant nettverkskommunene. Der de har tatt bort ledernivået nærmest de ansatte, har de også i stor grad knyttet myndiggjøring til delegering av oppgaver og økt ansvar til arbeidstakerne.

Som nevnt har det innenfor kommunal sektor vært fokusert svært mye på det som gjerne omtales som managementorientert ledelse – bort fra fag og over til strategi og helhet, der utflåting og bortfall av ledernivåer understrekes. Blant samtlige 12 kommuner som inngår i denne studien er det minst fire kommuner som henholdsvis vurderer/har besluttet å fjerne avdelingslederleddet og erstatt dette med faglige koordinatorene. Flere av våre informanter – både ledere og ansatte - er skeptiske til en slik utvikling og stiller spørsmål om hvorvidt dette vil gagne brukerne. I flere intervjuer framgår det at avdelingslederen har en viktig og samlende funksjon. Vi finner altså at arbeidstakerne foretrekker en nær leder som kan gå inn i produksjon ved behov.

Dette underbygges også i andre studier, både i Norge og Danmark. I Danmark har man også funnet enda et interessant trekk; også brukerne etterlyser de faglige lederne. I de NPM-inspirerte og avhierarkiserte kommuner, der ledernivåer er kuttet, og hvor man i første rekke treffer på den helhetsorienterte lederen, opplever brukere og pårørende en mangel på faglige diskusjoner, synspunkter og råd fra personer som også er gitt en formell lederfunksjon i organisasjonen.

### **7.5.2 Mellomledernes støtteapparat**

Den viktigste lederrollen i et myndiggjøringsperspektiv ligger hos den nærmeste arbeidsleder, altså mellomlederne/avdelingslederne. Dette er en krevende lederjobb som det knyttes mange ulike forventninger til. De opplever et trykk både fra personalet, brukere og pårørende. De har et ansvar både for tilbudet og de ressursmessige rammene. De utfører oppgaver på vegne av den kommunale ledelsen, men er de som står i direkte kontakt med brukerne av tjenesten og med de som utfører tjenesten. Det er også ofte slik at de har liten mulighet til å påvirke rammene. Disse er politisk gitt, og er ofte en del av et stramt kommunalt budsjett. Mellomlederne sitter både med budsjettansvar, personalansvar og ansvar for brukerne og tilbudet som gis til disse. Mange mellomledere opplever å få delegert ansvar, og med det også oppgaver, uten at de har mulighet til å delegerer noe videre.



Resultatet blir overbelastning og i verste fall utbrenthet. Det er med andre ord en stilling som krever at de skal være gode på mange felt, og samlet kan kravene bli for mange. Det er derfor ekstra viktig at kommunene har et bevisst forhold til hva de forventer av mellomlederne, og har et aktivt støtteapparat i forhold til disse.

Hvorvidt det *er* et støtteapparat og hvordan det eventuelt *fungerer* i kommunene, synes å variere. I en kommune rapporterte enhetslederne at de jobbet overtid flere timer ukentlig. Det synes ikke å være uvanlig at enhetslederne har et totalansvar for sin avdeling/enhet. Da har de ansvar for budsjettoppfølging, personalansvar og brukerrelaterte saker. De har selvfølgelig også et overordnet faglig ansvar, og de trer ofte inn i pleie, enten gjennom ordinære vakter, eller ved at lederen trer inn i vakter ved sykdom. Dette henter de i hovedsak fra administrasjonstiden. I en annen kommune fikk vi inntrykk av at kommuneledelsen nærmest forventet at enhetslederne jobbet overtid (jfr kap 5.2.2). Mens i den motsatte skalaen finner du kommunen hvor det var en egen merkantilt ansatt som tok seg av en rekke slike oppgaver til stor avlastning for lederne, slik at de hadde tid til å drive med fag- og personalutvikling.

Et spørsmål som må stilles, er om det er rimelig bruk av ressurser at en høyt kvalifisert og betalt person skal bruke verdifull arbeidstid i telefonen? Ved å få avlastning for slike oppgaver, vil lederne få bedre tid og anledning til å drive generelt utviklingsarbeid, personalpolitikk og til å ta del i den generelle virksomheten. Dermed vil de også kunne ha bedre oversikt over hva som skjer, og behovene som oppstår. Merkantile oppgaver kan også være et alternativ til uførhet og tidlig avgang fra arbeidslivet.

## 7.6 MEDVIRKNING

Medvirkning dreier seg både om individuell medvirkning og kollektive ordninger knyttet til tillitsmannsapparatet. Som vi så først i kapitlet er det medvirkning (at ansatte blir tatt med på diskusjon om utviklingen i avdelingen) som scorer høyest blant de ansattes forståelse av myndiggjøring. I teorikapitlet viste vi til at myndiggjøring havner mellom to medvirkningstradisjoner; den direkte knyttet til individet og den indirekte knyttet til kollektiv medvirkning gjennom tillitsvalgtsystemet. I tradisjonell managementteori er det i hovedsak den individrettede medvirkningen som fokuseres. I stor grad skilles det her mellom en konsensuell tilnærming og en konfliktorientert tilnærming. Sett fra ledelsens ståsted er ofte fellesskapet vektlagt. Man fokuserer på at vi er alle i samme båt og aktuelle endringer vil være til beste for alle. Et slikt fokus kan føre til at uenigheter og ulikheter i interesser og maktforhold skjules og undertrykkes. Motstand mot reformer kommer kanskje ikke fram og blir artikulert. Dermed vil endring møte

taus motstand, som gjerne tar form av trenering av ønskede endringsprosesser. Har ikke ansatte vært delaktige underveis vil de kunne føle avstand til beslutninger og se det slik at de ikke angår dem selv. De føler i alle fall ingen forpliktelse for å bidra til at resultatet skal bli vellykket.

### **Kollektive medvirkningsordninger**

73 prosent av de som besvarte spørreskjemaet er fagorganiserte. Dette er noe lavt i forhold til offentlig sektor generelt. Årsaken ligger sannsynligvis at det er mange som har små stillingsbrøker og dermed ikke ser det som hensiktsmessig å organisere seg. I intervjuene er det mange av de fagorganiserte som ikke har gjort særskilte henvendelser til organisasjonen sin. Likevel ser de fagforeningen som viktig i forhold til å ivareta deres interesser.

Intervjudataene indikerer imidlertid at det varierer mellom kommunene i hvor stor grad tillitsvalgte er involvert i ulike medvirkningsprosesser. Der det har fungert best, er der ansatte og de tillitsvalgte er involvert i ulike prosesser. Lederne i disse enhetene er også tydelige på at tillitsvalgte er viktige diskusjonsparter. En av avdelingslederne mente sågar at hun og de tillitsvalgte er lederteamet på stedet.

Vi ser imidlertid at tillitsvalgte må ha reell innflytelse på de beslutninger som gjøres og ha legitimitet blant de ansatte. Dette synes å være en forutsetning for at ansatte skal få et eierforhold til bestemmelsene. En risiko er at medvirkningsprosessene blir ferniss, at ledelsen har bestemt seg både for hva som er problemet og hvordan det skal løses. I en kommune var det ført diskusjoner mellom kommunens ledelse og fagforeningene. Tilsynelatende var de kommet til enighet. Likevel stoppet prosessene opp og dels møtte de taus motstand ute i arbeidsorganisasjonen. Ansatte her var ikke involvert, kun hovedtillitsvalgte på kommunalt nivå. Plasstillitsvalgte synes å ha vært fraværende i prosessen. Hovedtillitsvalgte følte imidlertid heller ikke at de hadde hatt reell innflytelse, men at ting var besluttet før ledelsen kom i møte. Ledelsen på sin side mente de hadde gitt mye etter for innvendingene fra tillitsvalgte.

I en annen kommune var både tillitsvalgtapparatet involvert på kommunalt plan og ansatte involvert i ulike prosjekt lokalt i arbeidsorganisasjonen. Her følte de ansatte eierforhold til de endringer og prosjekt som ble satt i verk. De følte også at de var delaktige i prosessen og ble hørt. Gjennom tillitsvalgapparatet ble større spørsmål diskutert og ansattes interessert ivaretatt på et mer prinsipielt nivå. Tillitsvalgte skal ikke bare være pådrivere for endring, de har også en viktig rolle i å forhindre at kontraproduktive tiltak besluttes og utøve en kreativ opposisjon (Claussen 1999, Falkum 1999). Dermed vil involvering av de tillitsvalgte bidra til å gi beslutninger

legitimitet, fordi de ansatte vet at deres interesser er ivaretatt og saken sett på fra deres ståsted.

Det var flere av kommunene vi besøkte som hadde sviktende kontaktflater med fagforeningenes representanter. Det vil si at det var ingen tradisjon på å inkludere lokale tillitsvalgte, for eksempel gjennom faste møter. Fagforeningenes representanter skal godkjenne turnus, og noen steder var det omtrent det eneste de gjorde. De ble ikke tatt med i diskusjoner om utviklingsspørsmål eller informert løpende. Dette var det flere plasstillitsvalgte som etterlyste.

Vi ser at praksis er ulik, selv om de formelle deltakelsesrettigheter er like. Det kan være at mye av et løp, inkludert hvilke strukturelle endringer som skal skje, er lagt på forhånd. Dette ser vi tendenser til i to av dybdekommunene. Hvilket utfall dette får er imidlertid ikke gitt. Blant annet avhenger det av hvorvidt man klarer å få til en forankring i organisasjonen etter at prosessen er startet, blant annet gjennom å involvere tillitsvalgtapparatet og deres rolle som *"den betydningsfulle andre"*.

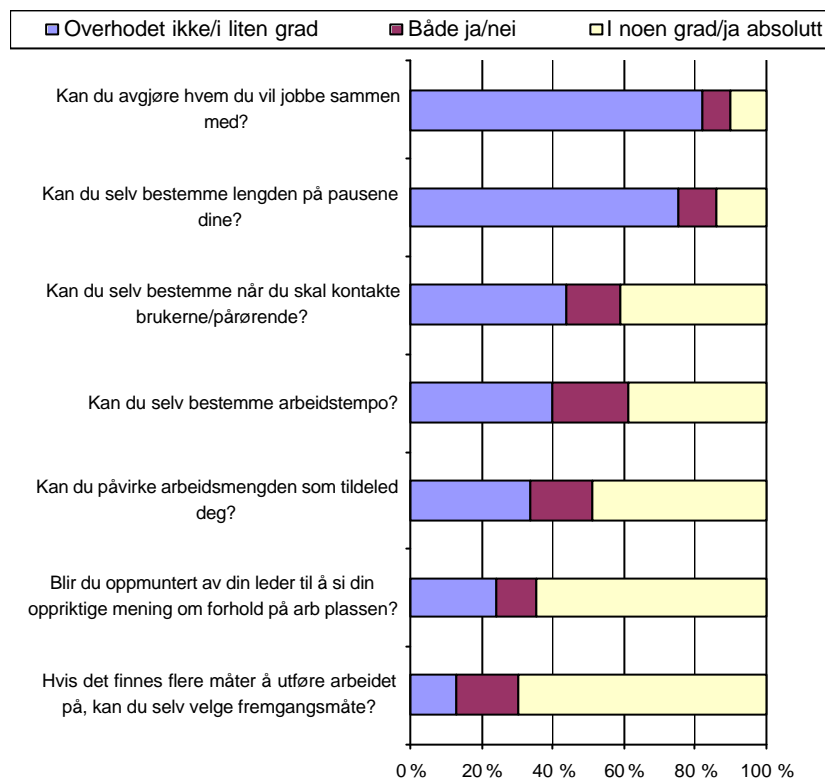
En ting det er viktig å være oppmerksom på, er at prosesser der ansatte involveres aktivt, krever at det brukes tid, ofte lengre tid enn først antatt. Til gjengjeld er det større sannsynlighet for et bra resultat. Her er et eksempel fra en prosess (leder):

*"Det ble rapportert et behov fra de ansatte om at de ville ha en annen arbeidssituasjon. De ville ha mer ansvar. Vi ønsket å ha de ansatte aktivt med. Det ble dannet prosjektgruppe som besto av ansatte, tillitsvalgte, meg som distriktsleder og ass pro. Det fungerte veldig bra. I tillegg ble det dannet arbeidsgruppe der bare ansatte var med. De skulle se konkret på hva som skulle endres. De gikk gjennom arbeidsoppgaver og satte opp hvordan det fungerte i dag. Det som slo oss var at de med 3-årig sto ansvarlig for omtrent alt fra a til å. Det ønsket de med 1-år skulle endres. Flere hadde jobbet i mange år og var fullt i stand til å ta et utvidet ansvar"*

### **Individuell medvirkning i arbeidssituasjonen**

Medvirkning og innflytelse handler også om å ha kontroll over arbeidshverdagen innenfor rammene arbeidet setter. Av figuren under, ser vi at 40 prosent mener de ikke selv kan bestemme arbeidstempo. Det er nærliggende å tolke det dit hen at tempoet oppleves å være for høyt. Skjer dette over en lengre periode, øker risikoen for belastningsskader og annen slitasje som igjen kan resultere i sykefravær.

Figur 9: Medvirkning på arbeidsplassen. Lavest N=702



Her ser vi at det er rom for forbedringer når det gjelder medvirkning og innflytelse over jobbnære beslutninger. Når myndiggjøring handler om innflytelse og ansvar i arbeidssituasjonen, er det viktig at ansatte faktisk har innflytelse. I relasjon til det som er sagt om kommunikasjon og forholdet til nærmeste leder, ser vi at det er en relativt stor andel som ikke føler at de oppmuntres av leder til å si sin mening om forhold på arbeidsplassen. Dette er også forhold som kan virke inn på sykefraværstatistikken. Vi ser for eksempel at 40 prosent mener de har liten innflytelse på arbeidstempo. Over 30 prosent har liten innflytelse over arbeidsmengden de tildes. Vi minner om at tidspress er et reelt problem i sektoren (Trygstad m.fl. 2003). Liten kontroll over tempo og arbeidsmengde er en risikofaktor i forhold til slitasje og utbrenthet.

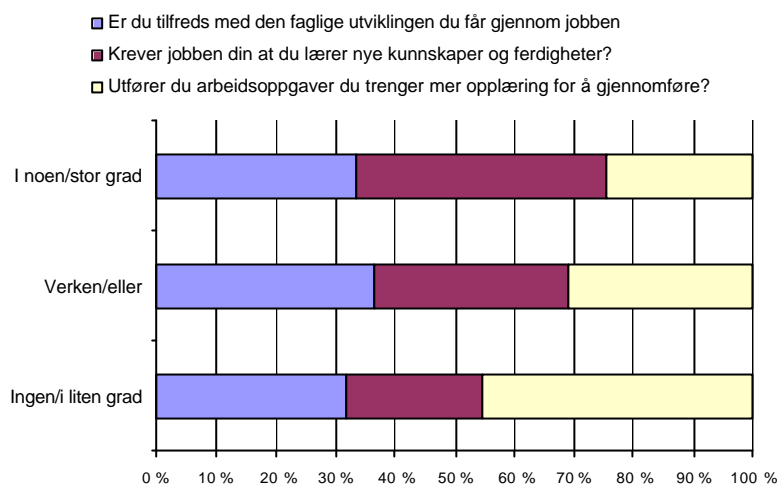
## 7.7 KOMPETANSEUTVIKLING

Et annet element som er viktig for å få til en utviklingsprosess mot myndiggjorte medarbeidere, er kontinuerlig kompetanseutvikling. Det å ha fokus på fag, slik at det skapes rom og tradisjon for å drive med læring. Dette handler om ivaretagelse og anerkjennelse av den ansatte som fagperson. Det er gjerne det faglige knyttet til det å yte best mulig omsorg og pleie som er motivasjon for å gå inn i dette yrket.

Vi ser i vårt materiale at det er de arbeidsorganisasjoner som har tradisjon og rutine på kompetanseutvikling som synes å lykkes best med myndiggjøringsarbeidet. Det å holde fokus på fag vil også gi en bedre tjeneste. Etter hvert som primærhelsetjenesten har fått tilført oppgaver, øker også behovet for kunnskap og kompetanseutvikling innenfor pleie- og omsorgstjenesten. Vi ser av figuren under at nesten halvparten av de som svarte mener jobben krever at man lærer nye kunnskaper og ferdigheter.

Det er en fjerdedel som mener de utfører arbeidsoppgaver de trenger mer opplæring for å utføre. Man må anta at dette går utover kvaliteten på tjenesten. Om lag en tredjedel er ikke tilfreds med den faglige utviklingen de får gjennom jobben, og godt over 40 prosent mener jobben krever at de lærer seg nye kunnskaper og ferdigheter. Svarene tyder på en dynamisk tjeneste hvor det er forventninger til de ansatte om faglige kunnskap. Ved finne gode måter å ivareta ansattes behov for kompetanseutvikling, er et viktig skritt i retning myndiggjøring ivarettatt. Bli dette behovet ikke ivarettatt, vil myndiggjøring bli vanskelig fordi ansatte da ikke får den utvikling og det faglige påfyll som er nødvendig for å skape faglig trygghet.

Figur 10: Om kompetanse. Lavest N=768



## 7.8 SAMSVAR MELLOM TEORI OG PRAKSIS

Dette punktet handler om at det må være samsvar mellom det man sier og det man gjør. Det er blitt slik at det teknisk- økonomiske system, representert gjennom den kommunale ledelsen, setter stramme økonomiske rammer for utførelsen av tjenesten. Den samme ledelsen setter ikke alltid spesifikke krav for hva tjenesten skal inneholde. Forventningene til omsorgstjenesten kan imidlertid betraktes som uendelige. Et økende gap mellom ressurser og forventninger er det ofte pleiepersonellens oppgave å balansere mellom (Vike m. fl. 2002). Grensesetting overlates til de som utøver tjenesten, uten at disse nødvendigvis får trening eller opplæring i dette. Når ressursene blir færre i forhold til de krav som stilles, kan dette oppfattes som et signal på de ansatte skal jobbe fortere – gjøre mer innenfor samme tidsramme. Samtidig sendes også signal om at de har jobbet for dårlig tidligere. I et slikt klima må man anta at den gjensidige tillitten har dårlige kår. Det er ikke bare innad i tjenesten man må skape tillit, denne må også skapes mellom tjenesten og den kommunale ledelsen som er ansvarlige for den. Det er de som bevilger ressursene og trekker rammene for tjenesten – og som er arbeidsgiver.

I den sammenheng blir det viktig at den kommunale ledelsen skaper realisme i forhold til ressurser. Skal det skjæres ned, må også ledelsen gå inn i diskusjoner om hva som er mulig og hva som skal prioriteres. Man kan kanskje si at det gjelder å få

konsistens mellom det som sies og det som de ansatte oppfatter skal gjøres. I bunn dreier det seg om å skape tillit mellom de ulike nivåene i organisasjonen. Ansatte må også bli vist tillit, blant annet ved at ledelsen lytter til og viser forståelse for ansattes virkelighetsoppfatning. Det å faktisk bli tatt med i diskusjoner og reelle medvirkningsprosesser vil være sentralt i den forbindelse.

Glemmer man denne dialogen og slurver i tillitsbyggingen, kan organisasjonen bli oppfattet som grådig, at de ansatte skal løpe fortore og det skal effektiviseres mer. Er dette signalet, ser kanskje ikke de ansatte noen fordeler ved å arbeide annerledes. Fra deres ståsted oppleves det som at ressurser forsvinner, de omfordeles ikke. Ansatte vil med andre ord ikke se at de har noe igjen for å bidra aktivt og positivt i en endrings- eller omstillingsprosess. For organisasjonen vil det dels handle om å synliggjøre mulighetene for en bedre arbeidsdag innen rammen som er der. Dels vil det handle om å skape tillit, slik at ansatte føler at de blir tatt på alvor. Man kan si at den pedagogiske utfordring blir enda større når det ikke er ekstra ressurser å gi inn i organisasjonen. Skal man få til positive endringsprosesser må alle involverte parter føle at de blir hørt, ivaretatt og tatt med i diskusjonene. Myndiggjorte medarbeidere vil ha en slik innflytelse og være aktive deltakere i prosessene. Konsekvensen er at også ledelsen på kommunalt nivå må tone ned den hierarkiske holdningen og skape en dialog basert på likeverd.

Vi har flere eksempler på kommunenes tilnærming til ressurs spørsmålet i sektoren. For de fleste kommuner, er det slik at det må strammes inn i forhold til hva man tidligere har vært vant til. Dette er gjort på ulike måter i kommunene, selv om vi finner fellestrekk. Vi har også funnet både de gode og de dårlige eksempler. Det typiske dårlige eksempel er lunsjpausen. Flere kommuner har kuttet betalt lunsj, både for institusjon og hjemmetjeneste. Begrunnelsen er blant annet at ansatte bør ta seg helt fri i løpet av dagen fordi yrket er så krevende og ubetalt lunsj er et middel i så måte. De reelle konsekvensene av denne bestemmelsen er ikke like godt analysert av ledelsen. De ansatte kan rapportere om at de sjelden tar helt fri. I hjemmetjenesten passer det ofte dårlig i forhold til planlegging av dagen. På institusjon kan det være vanskelig at alle går ifra. Istedenfor å ta lunsj hver for seg, sitter de sammen med beboerne og alle har selskap i lunsjen. Virkeligheten er med andre ord ikke slik at ansatte faktisk tar seg fri den halvtimen lunsjen varer. Skulle de fått det til, vil det være mer strevsomt enn å faktisk være tilgjengelig. Ledelsens offisielle begrunnelse er hensynet til de ansatte, men disse er tydeligvis ikke tatt med i diskusjonen om hvorvidt dette er reelt å få til eller ikke. Kanskje andre tiltak ville vært vel så viktige for å oppnå de målene som lå bak. Disse kan være enten hensynet til de ansatte, eller rent økonomiske.

Vi har et par eksempler på kommuner som har grepet dette på en noe annen måte, og involvert de ansatte i større grad i forhold til hvilke tiltak som skal gjøres. I en kommune var det klart at det måtte skjæres ned på tilbudet og man satset på å spisse dette, slik at de med størst behov blir prioritert. I denne prosessen har de ansatte deltatt og det er satset på økt faglighet. Resultatet er at ansatte trives og kommunen regnes som en attraktiv arbeidsplass. En kommune hadde flere år på rad hatt underskudd i pleie- og omsorgssektoren. På kort tid klarte de å snu dette, slik at sektoren gikk i balanse. Tiltakene som var satt i verk, ble drøftet med de ansatte som var involvert i omstillingsprosessene hele veien. I begge disse kommunene har man oppnådd en økonomisk effektivisering samtidig som ansatte er blitt ivaretatt og tiltak for å forbedre deres situasjon er iverksatt.

## 7.9 FORANKRING AV MYNDIGGJØRING

Her skal vi oppsummere de viktigste punktene fra dette kapitlet. Vi startet med å se på hva de ulike aktørene forstår med myndiggjorte medarbeidere og hva ansatte selv forbinder med myndiggjøring.

Viktige kjennetegn ved en myndiggjort medarbeider er:

- En som takler hverdagen uten detaljstyring,
- Tar initiativ og ansvar for arbeidet og arbeidsmiljøet,
- Er selvstendig og ber om hjelp når det trengs
- Hun vet også hvilke krav som stilles
- Får tilstrekkelig informasjon

Den myndiggjorte medarbeider:

- Er gjerne eldre
- Har lite arbeidsrelatert fravær
- Er fornøyd med sin stillingsandel
- Er stabil i jobben

Den umyndiggjorte medarbeider derimot:

- Jobber gjerne på institusjon
- Er yngre
- Er misfornøyd med stillingsstørrelsen
- Skifter ofte jobb

Ansatte selv forbinder myndiggjøring først og fremst med at ansatte blir tatt med i diskusjon om utviklingen i avdelingen, deretter at ledelsen lytter til og forsøker å



gjøre noe med ansattes situasjon. Som et tredje punkt kommer ansvar for nye arbeidsoppgaver, fulgt av tid til opplæring.

Initiativet til myndiggjorte medarbeidere har i de fleste kommuner kommet fra ledelsen. Et viktig element ved prosessen har dermed vært å forankre dette i organisasjonen. Det å skape forståelse og eierskap til ideen om den myndiggjorte medarbeider, og kople innholdet til den virkelighet hver enkelt enhet opplever, kan være en møysommelig prosess. Flere steder har denne prosessen stoppet opp, gått flere runder og tatt lengre tid enn antatt, fordi involvering og engasjement på alle nivå krever tid. Det er ikke alltid en omforent oppfatning om hva som er problemer og heller ikke om hva som er fornuftige løsninger. Det trenger heller ikke være enighet om at det er problemer i organisasjonen som medfører et endringsbehov. Dermed blir en viktig del av prosessen å skape dialog og forankring i organisasjonen slik at de involverte parter har en omforent oppfatning om hva som er målet.

Selv om myndiggjøringsprosesser ikke har nådd målet ledelsen satte da prosjektet startet, er det mange som har kommet noen skritt videre på en vei mot myndiggjorte medarbeidere. Her er det gjerne satt i gang tiltak og rettet oppmerksomhet mot myndiggjorte medarbeidere, begrepet er blitt tatt i bruk og gitt et visst innhold i tråd med det arbeidsorganisasjonens personale finner formålstjenelig. Det er spesielt i de konseptorienterte kommuner vi finner at ledelsen opplever stor forskjell mellom planlagt mål og gjennomført mål. De små skritt kan bli usynliggjort når det egentlige mål blir så omfattende.

For å lykkes med myndiggjøring, er arbeidsmiljøet en sentral faktor. Det å trives på jobb, føle at man blir ivaretatt, er helt sentralt dersom man skal øke engasjementet overfor jobben. I organisasjonen blir det viktig å skape et arbeidsmiljø kjennetegnet av tillit, trygghet og trivsel – de tre T'er. Arbeidsmiljøet består av det relasjonelle arbeidsmiljø som er forholdet mellom kolleger, det har også en fysisk komponent og en emosjonell komponent. Den første handler om den fysiske arbeidsbelastning; uheldige arbeidsstillinger og tunge løft. Tiltak her er riktige hjelpemidler, opplæring og mulighet til å ta kunnskapen i bruk. Emosjonell arbeidsbelastning dreier seg mer om forholdet til brukerne, følelsen av å gjøre en god nok jobb, eller følelsen av å forlate for tidlig. "Er det tilstrekkelig det jeg gjør eller burde jeg gjøre mer?" I forhold til myndiggjorte medarbeidere, er første skritt å ta tak i det relasjonelle arbeidsmiljøet, slik at trygghet og tillit her kan skape grobunn for å takle de fysiske og emosjonelle krav som arbeidet fører med seg.

Sykefravær er en sammensatt komponent. Et viktig politisk mål de senere år har vært å redusere sykefraværet Dette er det politisk enighet om og partene i

arbeidslivet har gått aktivt inn i problematikken, blant annet gjennom satsningen Inkluderende Arbeidsliv. Likevel har fraværet økt. Dette gjelder også i de kommunene som har deltatt i myndiggjøringsnettverket. Visse forskjeller er det dog:

- De instrumentelt orienterte kommunene har høyest sykefravær, men minst økning fra 2001 til 2003.
- De konseptorienterte kommunene øker mest. De har hatt en betydelig økning sammenliknet med de andre to gruppene.
- De relasjonelt orienterte kommunene ligger lavest på sykefraværsstatistikken og ligger også under landsgjennomsnittet. De har hatt noe økning i perioden, litt mer enn de instrumentelt orienterte kommuner, men atskillig mindre enn de konseptorienterte.
- I alle kommunene er det turnuspersonellet som øker mest. I både de relasjonelt orienterte, og i konseptkommunene øker fraværet blant turnuspersonell med over 3 prosent, mens det går tilsvarende ned for gruppen annet. I de instrumentelt orienterte går fraværet blant turnuspersonell opp med 1 prosent og her er det også en svak økning i fraværet blant annet personell.
- 19 prosent av respondentene i vår spørreundersøkelse hadde vært langtids-sykemeldt siste år. Blant disse er det 35 prosent som mener sykdommen er arbeidsrelatert.
- Sykdom og slitasje er også den viktigste årsaken til at ansatte vurderer å slutte i jobben.

Gode kommunikasjonsrutiner er en annen viktig forutsetning for å kunne få til positive myndiggjøringsprosesser. Ansatte må ha mulighet til å snakke sammen både formelt og uformelt, både om arbeid og rent sosial prat. Kommunikasjon bidrar til å skape trygghet og tillit. Det er sentralt at det eksisterer strukturerte samtaler, at spørsmål som er relevant i forhold til arbeidet og tjenesten man yter tas opp jevnlig. Tendensene som framkommer gjennom svarene på spørreskjemaundersøkelsen tyder på at en god kommunikasjonskultur ikke er en selvfølge overalt. Et målrettet arbeid for å se på, og skape en positiv samtalekultur i de ulike arbeidsorganisasjonene vil være nødvendig mange steder. Det er også en tendens til at trekk vi forbinder med en "taus kultur" i større grad finns i institusjon enn i hjemmetjenesten.

Det mest sentrale elementet for å få til gode prosesser innad i arbeidsorganisasjonen er ledelsen. Det å ha en tilstedeværende leder som tar tak, er støttende, setter ned foten og bidrar til å holde retning og fokus, er av avgjørende betydning for å få til positive endringsprosesser. Myndiggjøring lykkes best der det

er en inkluderende leder som skaper trygghet og tillit, tar hensyn til ansattes behov og som de kan ta opp problemer med og stole på gjør noe med det, og som er faglig dyktig. Motsatsen til en inkluderende leder er den distanserte lederen som er vanskelig å få tak i, overlater den ansatte til seg selv, markerer stor avstand til de ansatte og er lite interessert i hva ansatte mener. Det å ha en inkluderende leder er viktigere enn kommunal organisering. Men der det er stort lederspenn vil ofte ansvarsområdet for leder bli så stort at distanse blir en konsekvens.

Medvirkning dreier seg både om kollektive medvirkningsordninger og individuell medvirkning på arbeidsplassen. I de kommuner der fagforeningene har vært aktivt involvert i omstillingsprosesser, sammen med involvering av individuelle arbeidstakere, er prosessene kommet lengst. Medvirkning og innflytelse over jobbnære beslutninger for den enkelte, samt at endringer har en legitim forankring i de kollektive organ, synes å være en viktig suksessfaktor.

Myndiggjøring dreier seg om å få ansvar og være kompetent til å ta det ansvaret. I den sammenheng er gode rutiner for kompetanseutvikling et sentralt virkemiddel. Ansatte ønsker og føler behov for faglig påfyll og mulighet til å diskutere faglige spørsmål i en sammenheng der de kan lære mer. Mange opplever at jobben krever at man lærer seg nye kunnskaper og ferdigheter. Erfaringer med internundervisning er jevnt over positive og det er ønskelig med en økning i tilbudet.

Til sist tar vi med at samsvar mellom teori og praksis er en forutsetning for å skape tillit mellom den kommunale ledelsen og de som utøver tjenesten. Hva som signaliseres fra de bevilgende myndigheter er viktig for den legitimiteten bestemmelser får blant de som faktisk utfører tjenesten.

Følgende punkter kan fungere som en kort oppsummering:

- Myndiggjorte medarbeidere tar initiativ og ansvar. De er selvstendige og bevisst egne kvaliteter.
- De har reell medvirkning og innflytelse når det gjelder utviklingen i avdelingen og utførelsen av arbeidsoppgaver.
- De agerer i et arbeidsmiljø preget av tillit, trygghet og trivsel. Det er en åpen og inkluderende kommunikasjon.
- De har en inkluderende leder som er tydelig, inkluderende, faglig dyktig, setter ned foten om nødvendig og lytter til de ansatte.
- I et myndiggjørende miljø er det rom for kompetanseutvikling, det er en lærende organisasjon der alle har mulighet for faglig utvikling og oppdatering.

## 8. HVA LYKKES OG HVORFOR?

Myndiggjøring må både gis og tas. Det handler om aktive arbeidstakere som tar ansvar og initiativ i jobben. Myndiggjøring kan knyttes til arbeidet med å få mer engasjerte og fornøyde medarbeidere, som ser sine muligheter og får lov og anledning til å utnytte dem. Gjennom det antar man at det blir frigjort energi og skapt initiativ i organisasjonen, som igjen bidrar til økt effektivitet og bedre tjenester. Spørsmålet er hvordan organisasjonen skal få dette til. Hvordan man skal skape en arbeidsorganisasjon som fremmer de egenskaper hos de ansatte og lar dem slippe til.

Myndiggjøring handler om at den gis i form av delegert ansvar, utfordringer og oppgaver - de ansatte må vises tillit. Myndighet er også et ansvar hos den ansatte, det må tas. Det krever ressurser og arenaer for å utvikle både motivasjon og kompetanse. Myndiggjøring bygger på en konsensusmodell, den er avhengig av tilslutning fra begge parter, og således skiller den seg fra et rent ledelsesverktøy der man kan pålegge ansatte oppgaver og styre gjennom det. Det skiller seg også fra de tradisjonelle medvirkningsformer som i større grad dreier seg om rettigheter, inklusive rettigheter man kan oppnå uavhengig av ledelsens tilslutning. Vi vil påstå at myndiggjorte medarbeidere ikke havner i noen av de kategoriene – dersom det skal ha effekt. Det handler ikke bare om å forvente av arbeidstakerne, det handler også om å slippe den til, vise tillit. Være villig til å gi de ansatte rett, la de tegne retningen. For å lykkes i dette arbeidet, er det nødvendig å involvere både arbeidstakerne som individ og tillitsmannsapparatet.

Vi skal videre i dette kapitlet se på hva som synes å være suksessfaktorene i det arbeidet som er gjort i de kommunene som har vært delaktige i prosjektet. Vi kan igjen påpeke at dette utviklings- og dokumentasjonsprosjektet har kommet inn på et punkt i en pågående prosess og ”hoppet ut igjen” på et senere tidspunkt. Prosessene vil imidlertid gå videre. De kan selvfølgelig også stagnere, stoppe opp, eller i verste fall, gå bakover. Som vi har vært inne på, og som vi understreker nok en gang, slike utviklingsprosesser og kulturendringer er avhengige av et kontinuerlig arbeid og en kontinuerlig oppmerksomhet i organisasjonen.

De kommunene som har vært med i prosjektet hadde ulike forutsetninger når de startet opp. Noen av kommunene var kommet langt i en prosess mot det vi har sagt kjennetegner myndiggjorte medarbeidere, og en organisasjonskultur som fremmer og slipper til faktorer som bidrar til myndiggjorte medarbeidere. Andre kommuner kan man si har en lengre vei å gå i forhold til det å skape en slik kultur.

## **8.1 EN MYNDIGGJØRENDE ORGANISASJONSKULTUR**

Vi kan her først si litt om hva som synes å være kjennetegn på en myndiggjørende organisasjon. Hvordan er det å være medarbeider i en slik organisasjon og hvordan er det å være leder? Dette er to sentrale spørsmål i denne sammenhengen. Deretter blir det å se på hvordan man kommer dit, og hvordan man bevarer en slik kultur.

En myndiggjort medarbeider er selvstendig i sitt arbeid og tar ansvar innenfor sitt kompetanseområde, inkludert de nødvendige beslutninger. Hun har innflytelse og kontroll over sin arbeidssituasjon. Forholdet mellom de tre rollene en medarbeider har, vil kjennetegnes av balanse og arbeidsorganisasjonen vil ivareta alle tre rollene. Gjennom at de ansatte blir sett, anerkjent og tatt på alvor som individ og får utviklet sin kompetanse som omsorgsperson, vil hun også være en ansatt som tar initiativ og ansvar. En god organisasjon må bidra til å utvikle alle disse sidene, den er åpen for innspill fra medlemmene og er åpen for kritikk. Prosesser er ikke fastlagt på forhånd, medlemmene får bidra i utforming. Vi skal se på hvilke konkrete tiltak som gjøres.

### **8.1.1 Organisasjonsmedlemmet**

Medarbeideren har en tilhørighet som ansatt, eller som medlem av en organisasjon. Man er ansatt for å gjøre et nærmere definert arbeid og de fleste ønsker å utføre oppgavene best mulig. Det å få utfordringer man kan mestre, vil kunne bidra til å utvikle denne siden av medarbeiderrollen. På mange vis handler dette om å få ansvar og å ta ansvar. Ulike former for arbeidsoppgavefordeling er blant tiltakene her. Vi har sett at dette på mange måter ikke er tilstrekkelig for å fremme myndiggjøring. Der det fokuseres kun på ansvarsfordeling og delegering av oppgaver sliter organisasjonen med å få de ansatte med på laget. Ofte skorter det på at fordelene for de ansatte ikke synliggjøres: de ser ingen gulrot. Like fullt er det å bli vist ansvar, å få tillit til å utføre oppgaver, en viktig del av en myndiggjøringsprosess. Dette må imidlertid følges av kompetanseutvikling og støtte til nye oppgaver, slik at den enkelte blir trygg på at hun kan gjøre dem, samt innflytelse over arbeidshverdagen. Det er derfor viktig å ivareta de øvrige roller arbeidstakeren innehar.

### **8.1.2 Medarbeideren som individ**

Her handler det om i ytterste konsekvens å bli tatt på alvor som den man er. At organisasjonen også bidrar til å dyrke de positive egenskapene man er i besittelse av, og ikke la de negative få dominere. Man må få aksept for at man har et liv utenfor arbeidet. Innflytelse og medbestemmelse er viktige element i denne sammenheng, samt det å bli stolt på og oppmuntret i arbeidet sitt. For individet er

også arbeidsmiljøet av sentral betydning. At det er et arbeidsmiljø der den enkelte trives, og er trygg i forhold til sine kollegaer og ledelsen. For organisasjonen er det viktig å gripe fatt i arbeidsmiljømessige forhold dersom dette ikke er på plass.

### **8.1.3 Omsorgspersonen og dens faglige integritet**

Ansatte i pleie- og omsorgsykker drives som nevnt av ønsket om å yte best mulig omsorg. Det handler om å gjøre hverdagen for brukerne best mulig gjennom den tjenesten man gir. I denne sektoren handler det i stor grad om å yte omsorg i en siste fase av livet. Omsorgspersonen kan også benevnes som en fagperson og kompetanse er her et viktig stikkord. Anerkjennelse av at den kompetansen man innehar er viktig for ytelsen/kvaliteten, og bidrar til å styrke den faglige integriteten og tryggheten. Like viktig er det å ha kontinuerlig anledning til å øke og utvikle sin kompetanse. Det å få anledning til å ta i bruk omsorgsevnene, og få diskutert viktige spørsmål er en del av dette. I forhold til rollen som organisasjonsperson er det viktig for at den enkelte skal føle trygghet for å ta ansvar for oppgaver. Vi ser at et element for å lykkes i en myndiggjøringsprosess, er å ivareta medarbeidernes behov for kompetanseutvikling. I tillegg til kurs og etterutdanning utenfor egen arbeidsorganisasjon, kan internundervisning og ulike former for refleksjonsgrupper bidra til å høyne kompetansenivået og til en kontinuerlig utvikling.

Vi presenterte i kapittel 2.6 et flytskjema (figur 2) hvor vi sier at myndiggjøring befinner seg i flytsonen mellom ansvar og myndighet. Altså mellom rollen som arbeidstaker representert gjennom ansvar, og rollen som fagperson representert gjennom myndighet. En myndiggjørende organisasjonskultur vil ivareta disse ulike rollene. I det følgende skal vi se på hva som synes å være viktige forutsetninger for å lykkes. ”Mange veier fører til Rom”, felles for dem er at de ivaretar alle tre aspektene ved medarbeideren.

## **8.2 TRE TILNÆRMINGSMÅTER**

Vi har i kapittel fem beskrevet tre ulike tilnæringsmåter kommunene har hatt mot myndiggjøring. I tre kommuner ble myndiggjøring koplet til et konsept – en modell for helhetlig organisasjonsutvikling. I disse kommunene har prosessen tatt tid og ingen er kommet så langt som de hadde planlagt. Et fellestrekk er at ansatte er usikre på hva ledelsen ønsker å oppnå med prosjektet. Myndiggjorte medarbeidere har ikke vært forankret i organisasjonen. Arbeidet i disse kommunene har i økende grad involvert de ansatte. De har tatt tak i begrepet og søker selv å finne ut hva innholdet skal være. De to kommunene som har involvert de ansatte mer aktivt, er også kommet noen skritt nærmere myndiggjorte medarbeidere. Felles for disse var

at konseptet måtte brytes ned til mer håndfaste tiltak som hører hjemme i de andre to tilnæringsmåtene; henholdsvis en instrumentell eller en relasjonell tilnærming.

Det var tre kommuner som la vekt på de instrumentelle aspekt ved myndiggjøring. Her ble fokus rettet mot ansvar og oppgavedelegering. Vi fikk inntrykk av at myndiggjorte medarbeidere ble nært knyttet opp til organisasjonsendringer, noe som skapte mye uro i organisasjonen. I stedet for å la de ansatte gripe fatt i problemene nedenfra, snakket ledelsen om å ”pløye det ned” i organisasjonen, altså en top-down forståelse. Myndiggjøring blir da et verktøy som ikke kan anvendes slik det er tenkt fra ledelsens side, men man risikerer heller at det møter motstand i organisasjonen. Dermed kan omorganiseringen føre til økt styrings og kontroll behov – ikke at dette blir redusert.

I fem kommuner hadde man en relasjonell tilnærming til myndiggjøring. Her ble det lagt vekt på de ansatte som fagpersoner og individ. Flere kommuner satte fokus på at de ansatte skulle bli bedre i stand til å takle det krysspress de settes i til daglig. De skulle utvikle kompetanse og trygghet nok til å ta avgjørelser i situasjonen. Det var også kommuner som startet med arbeidsmiljøbygging: man begynte med å utvikle arenaer der ansatte skulle kunne snakke sammen og være trygge på hverandre. Når disse arenaene var etablert, kunne man begynne med mer faglig orienterte diskusjoner og få til en utvikling av tjenesten basert på innspill fra de ansatte. Vi fant også kommuner der flere tiltak var satt i gang samtidig, og prosjekter avlet prosjekter i sektoren, hovedsakelig initiert av de ansatte selv. Selv om også flere av disse kommunene hadde en omorganisering som utgangspunkt, fokuserte de ikke på effektivisering i samme grad som de instrumentelt orienterte kommuner.

### **8.2.1 Relasjonelt orienterte kommuner kommer lengst**

I sammenlikningen mellom kommunekategoriene ser vi at de kommuner som har satset på tiltak rettet mot kompetanseutvikling og arbeidsmiljøtiltak, ivaretatt medarbeideren som menneske og anerkjent henne som en fagperson, der har de også hatt en effekt i form av økt effektivitet. De ansatte viser mer initiativ i forhold til arbeidsfordeling og de forhold som mer kommer innunder medarbeideren som organisasjonsmedlem. Med andre ord så har de som satset på relasjonelle aspekter ved arbeidsorganisasjonen oppnådd effekter også på andre områder. Effektiviteten i tjenesten har økt, ansatte er blitt flinkere til å vurdere selv og får anerkjennelse og støtte i dette. Dermed blir tjenesten mer tilpasset brukerens behov og mer fleksibel i forhold til dette. Samtidig vurderes også kontinuerlig brukernes behov og man unngår at vedtak blir evigvarende hvis grunnlaget faller bort.

Selv om det er relasjonell orientering som har det beste utgangspunkt, er det flere faktorer som spiller inn og har betydning for om en myndiggjøringsprosess lykkes eller ikke. Vi skal i det følgende se på noen faktorer som synes å ha spesiell betydning for myndiggjøring.

### 8.3 DE SMÅ SKRITT – FORANKRING

Vi ser at det gjelder å ikke ”gape for høyt”. Organisasjonsendring består av to viktige komponenter. Det ene er ideen om hvilken retning man skal ta. Den andre er erkjennelsen av hvor man er. Endring må ta utgangspunkt i den rådende organisasjonskultur og de behovene som oppstår ut fra hvordan organisasjonen ser ut i dag. I en myndiggjøringsprosess er medvirkning et viktig element. Gjennom å ivareta de ansatte og lytte til deres behov kan man få i stand en holdningsendring blant de ansatte. De kommuner som synes å ha kommet lengst i en myndiggjøringsprosess, er der ansatte har vært involvert på alle nivå og har tatt aktivt del i prosessene. Dette gjelder både å identifisere eventuelle problem, og være aktive i forhold til hvilke løsninger som skal velges, og hva man ønsker å oppnå. Engasjement nedenfra, eller det vi har kalt en bottom-up prosess, skaper den nødvendige nærhet som skal til for at en endringsprosess skal kunne lykkes.

Vi har også sett dette gjennom andre evalueringer av reformer. Endring dreier seg ikke bare om å endre praksis, det dreier seg også om normer og verdier. Følelser kan spille en like stor rolle som analytisk tenkning (Eide m.fl 2000:95). Dermed blir det viktig i en endringsprosess å ta hensyn til folks følelser og ikke gå fortere fram enn det organisasjonen tåler, samt å ta de følelsesmessige aspekt på alvor. Det er imidlertid viktig å ikke la de negative kreftene få dominere, fordi man da risikerer at de positive prosessene stopper opp.

Der ansatte selv får ta aktivt del i prosessen, synes det også å være slik at mye kan skje på en gang. En av kommunene vi besøkte hadde igangsatt en serie med prosjekter som de fikk gjennomført. De fleste var initiert og utviklet av de ansatte selv. En vellykket gjennomføring av et prosjekt synes å resultere i økt engasjement som gjerne gir seg utslag i nye ideer.

I de kommuner der ideene kom fra ledelsen, var arbeidet med å forankre myndiggjøring atskillig tyngre. Det viste seg flere steder at ansatte ikke umiddelbart så fordelene med prosjektet. Dermed måtte det settes i gang prosesser der ansatte ut fra eget initiativ fikk tilført et innhold som ga dem fordeler for egen arbeidssituasjon. Disse prosessene må også drives på siden av det daglige arbeidet og krever derfor at det er et visst overskudd i organisasjonen til å drive med utviklingsarbeid.



#### 8.4 KONTINUERLIG OPPMERKSOMHET

Et slikt overskudd krever at det ikke er for mange andre elementer som tar oppmerksomheten i organisasjonen. Fravær av sykdom er noe som bidrar til å sikre en stabil personellsammensetning og ledelse, og er en viktig faktor. Dersom nøkkelpersonell er fraværende over lengre tid risikerer man at prosesser stopper opp. Organisasjonen får nok med å drive det daglige arbeidet; å få hverdagen til å gå rundt. Det samme gjelder dersom det er høyt sykefravær i organisasjonen for øvrig. Er det mange vikarer som går på korte engasjement med dertil hørende skifte av personell, er det også vanskelig å få kontinuitet og interesse i organisasjonen til å drive med utviklingsarbeid. Andre elementer er økonomi og omorganisering og små stillingsbrøker som vanskeliggjør utviklingsarbeid. Er det andre omorganiseringsprosesser på gang, tar gjerne den oppmerksomheten for en periode. I kommuner der slike forhold har oppstått i prosjektperioden, har myndiggjøringsprosessen dels stoppet opp, eller gått mye saktere enn planlagt.

Det å holde fokus på hvor man vil, er et viktig aspekt som vanskeliggjøres av de tidlige nevnte faktorer. Organisasjonsendring innebærer implementering av en ny kultur. Før den nye modus er internalisert som en ny kultur, vil det å holde fokus kunne bidra til at man ikke faller tilbake til gamle vaner. Vi har sett ulike knep for å holde en slik oppmerksomhet på plass. Det viktigste her er leders rolle. Leder er imidlertid ikke alltid til stede, så det må også være andre kilder og mekanismer i virksomhet.

Klare og uttalte kjøreregler er en metode som synes å ha hatt god effekt i flere av kommunene i nettverket. Det rapporteres om aktiv bruk av slike regler for å endre arbeidsmiljøet, og med det har man økt trivselen. Det er imidlertid ikke bare i endringsprosesser kjøreregler brukes. Kjøreregler kan også være en del av hverdagen, noe vi har sett eksempler på. De holdes levende og brukes aktivt i dagliglivet. Kjørereglene handler både om hvordan ansatte oppfører seg overfor hverandre, hvordan man oppfører seg overfor brukerne og overfor pårørende, eller besøkende generelt. Klare kjøreregler synes å øke trivselen og gir trygghet.

En klar og definert oppgavefordeling er også viktig. Hva som er den enkeltes ansvar og oppgaver har betydning. I denne sammenheng kan vi snakke om fellesskapet – arbeiderkollektivet – som har ansvar for et sett av oppgaver som trengs for å få driften til å gå rundt, ikke bare overlate dette til leder men ta ansvar selv. Fordeles ansvaret på alle ansatte kan man unngå at organisasjonen blir sårbar i forhold til at ledere forsvinner. Gjennom ansvarsfordeling kan utvikling bli et felles prosjekt som alle, eller de fleste, kan få et eierforhold til og dermed være interessert i å drive videre.

Likevel kommer vi ikke utenom det faktum at alle slike prosesser er avhengige av at det er ildsjeler som tar et særskilt ansvar for prosjektet. Dette har vi sett i flere av de kommunene som har vært med i myndiggjøringsnettverket. Der man har lyktes i størst grad har man ledere som framstår som ildsjeler. Disse har holdt fokus og oppmerksomhet på prosessen, og de klarer å motivere ansatte slik at de har tatt del i arbeidet. Vi ser og at det ikke nytter med ildsjeler hvis de ikke er tilstede blant de ansatte. Motiveringsarbeidet krever tilstedeværelse, at lederen/ildsjelen er til stede og aktive blant de ansatte. Slik forplantes eierskap og engasjement ut i organisasjonen. I en kommune der lederen forsvant har endringsengasjementet blitt noe mindre, likevel er det fremdeles vilje og ønske om å fortsette i det gode spor de har vært i og det er andre ansatte og ledere som følger opp tråden. Betydningen av ildsjeler har vi sett spesielt i kommuner der øverste ledelse har hatt en sterk instrumentell tilnærming til myndiggjøring. Her er prosjektet dreid i en mer relasjonell retning ved hjelp av ledere på lavere nivå som har hatt engasjement for prosjektet.

## **8.5 REELL MEDVIRKNING – INDIVIDUELT OG KOLLEKTIVT**

Vi har presisert at myndiggjøring handler om innflytelse over egen arbeidshverdag. Det å sikre at ansatte har reell medvirkning er dermed viktig for myndiggjorte medarbeidere. Dette ser vi tydelig gjennom de kommuner som har hatt størst suksess i forhold til prosjektet. Der har medarbeiderne vært inkludert både individuelt og gjennom fagforeningene. I avsnitt 8.3 presiserte vi nødvendigheten av at ansatte engasjeres og får et eierforhold til endringsprosesser. I dette ligger også at de får en reell innflytelse.

I teorikapitlet ble forholdet mellom individuell og kollektiv medvirkning drøftet. Myndiggjøring fokuserer i stor grad på den individuelle innflytelsen over egen arbeidshverdag, at man kan og får lov til å ta selvstendige beslutninger i ulike situasjoner. De kollektive medvirkningsorgan har ikke samme oppmerksomhet, spesielt ikke i management litteraturen. Resultatene fra dette utviklingsprosjektet viser imidlertid at involvering av fagforeningene er viktig for å få til et positivt resultat. Det er i de kommuner hvor samarbeidet med fagforeningene har vært tett at prosessen er kommet lengst. Dette kan forklares gjennom at fagforeningene agerer på et høyere nivå i organisasjonen. Tillitsvalgte gir endringsarbeidet legitimitet. Gjennom de formelle medvirkningsorgan drøftes prinsipper og betingelser. Her kan situasjonen for hele organisasjonen tas opp til drøfting og behandling, ikke bare situasjonen for den enkelte. Dermed får man et mer helhetlig perspektiv på arbeidsorganisasjonen, og gjennom det se hva som er ønskelig og mulig å få som resultat av en endringsprosess. Behandlingen vil også bidra til å legitimere de tiltak som settes i verk. Uten at ansattes representanter har vært

involvert, vil endringstiltak lett bli sett på som ledelsens ønske og behov, ikke de ansattes. Fagforeningene vil bidra til å synliggjøre og fokusere på de ansattes perspektiv. Endringer på individnivå vil dermed også bli enklere og møtes med mindre skepsis enn det rene lederinitierte forslag gjerne møter.

## 8.6 TILRETTELEGGENDE LEDELSE

Gjennom hele prosjektet har vi sett at ledelsen har stor betydning, både i forhold til å ta initiativ og til å holde fokus og motivasjonen blant de ansatte oppe. KS kople selv tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere. Våre funn bekrefter en slik kopling. En prosess mot økt grad av myndiggjorte medarbeidere fordrer en ledelse som oppmuntrer og støtter de ansatte. Vi har gjennom vårt datamateriale utledet to typer ledere; den inkluderende og den distanserte. Vi finner en klar sammenheng mellom den myndiggjorte medarbeider og den inkluderende leder. I intervjuene la de ansatte vekt på at viktige egenskaper ved lederen er at hun er tilstede, er ”en av oss”, tilgjengelig, klar og tydelig, kan sette ned foten hvis det trengs (se Trygstad og Sollund 2003). Utfordringen for den enkelte leder blir da å finne balansegangen mellom frihet for de myndiggjorte medarbeiderne og det å vise egen autoritet når det synes nødvendig.

Den viktigste rollen har nærmeste leder. Vi har sett at i mange kommuner har disse mange oppgaver. Mellomlederne havner ofte i et krysspress mellom et stramt budsjett; lojalitet til sine ledere, ansattes behov, brukernes behov og ønsket om å yte best mulig omsorg og pleie. De skal være både budsjett- og regelforvaltere, de skal drive en god personalpolitikk, og de skal være faglig kompetente slik at de kan støtte de ansatte faglig. Dette er en krevende stilling, få kommer i en så utsatt posisjon. Mellomlederne har behov for støtte fra kommuneorganisasjonen. Hvordan støtten er og hvordan den fungerer har betydning for om mellomlederne har mulighet og overskudd til å drive utviklingsarbeid. De trenger også samlingssteder der de kan drøfte ulike problemstillinger som oppstår i organisasjonen. Det er også av betydning at de krav og forventninger som stilles til tjenesten, og jobben som sådan, er i samsvar med de ressurser som stilles til rådighet for å utføre det som forventes.

## 8.7 TILLIT, TRYGGHET OG TRIVSEL

Til sist vil vi oppsummere gjennom de stikkordene vi fant som var viktigst – tillit, trygghet og trivsel. Skal man få til endringsprosesser i en organisasjon må det herske tillit. Ansatte må ha tillit til hverandre, at hver enkelt gjør jobben sin på best mulig måte og at man har tillit til at det man sier blir tatt på alvor. Det handler også

om tillit til nærmeste leder, at man har tillit til at denne tar en på alvor, at hun gjør det som er best for de ansatte og brukerne, og at hun fører saker videre opp i organisasjonen. Man må også ha tillit til kommuneorganisasjonen som sådan, at det er samsvar mellom krav og forventninger til tjenesten, og de ressurser som stilles til rådighet. Andre veien må ansatte føle at de har tillit fra ledelsen i forhold til utførelsen av arbeidet. Initiativ og selvstendighet bygger på at man blir vist tillit. I enhver organisasjon er tillit noe som må bygges og jobbes med, den holdes ikke ved like av seg selv heller. Man kan si at dette er den vanskeligste byggesten.

Har man tillit er neste trinn trygghet. Tillit skaper forutsigbarhet og dermed trygghet. Dette gjelder trygghet i forhold til kolleger og ledelse. Trygghet har mange av de samme element som tillit, at man er trygg i arbeidssituasjonen, at man kan stole på hverandre og ledelsen. Trygghet dreier seg også om faglig trygghet, at man utvikler sin kompetanse og vet at det man gjør og de avgjørelser man tar er faglig forsvarlige.

Har man bygd opp tillit og trygghet, kan trivsel nærmest komme av seg selv. Imidlertid kan trivsel bidra til å skape både tillit og trygghet. Vi har sett det gjennom tiltak som vaffelmøter, der første skritt for å få til endringsprosesser har vært å skape et trivelig rom i hverdagen. Ut fra det har man bygd stein på stein. Der ansatte trives, har tillit til hverandre og er trygge både på hverandre og seg selv, er det mulig å få til en dynamisk organisasjon. I et slikt miljø kan også myndiggjorte medarbeidere finne grobunn og utvikles.

Vi nevner til slutt noen punkter som synes å være veldig viktige for å få til et positivt resultat i en myndiggjøringsprosess:

- Arbeidsmiljøet er sentralt. Det må være et godt arbeidsmiljø der de ansatte stoler på hverandre og ledelsen. Har man ikke det, må man i første omgang jobbe med arbeidsmiljøet.
- Definere hva som er målet med prosessen, hvorfor man gjør dette.
- Skape nærhet til prosessen og målet blant de ansatte, gjennom å involvere de aktivt i problemløsninger.
- Ta små skritt av gangen, ikke gape for høyt, det skaper ofte avstand. Løsninger må forankres i den faktiske situasjon i arbeidsorganisasjonen.
- Ivareta de ansatte i prosessen; som organisasjonsmedlem, som fagperson og som individ.

- Ansatte må ha arenaer for kommunikasjon og kompetanseutvikling som fungerer. Det er nødvendig å sette av tid til dette.
- Nærmeste leder har stor betydning for å få til positive prosesser, både som motivator, for å holde fokus og for å skjære igjennom når det trengs. Lederen er også viktig for å skape et inkluderende arbeidsmiljø.
- Kommunen må ha gode støttesystemer for sine mellomledere, slik at disse kan ha overskudd til å være den motivator som er nødvendig.
- Kommunen må signalisere samsvar mellom de ressurser som stilles til rådighet og de forventninger man har til tjenesten.
- En relasjonell tilnærming til myndiggjøring har størst effekt. I tillegg til å skape et godt arbeidsmiljø, bidrar det også på sikt til å øke effektiviteten.
- Tillit, trygghet og trivsel er tre stikkord som gir gode indikasjoner på om forutsetningene for å utvikle og fremme myndiggjorte medarbeidere er tilstede i organisasjonen.

## REFERANSER

Andersen, L. (2002): *Underorganisering. Bedriftsutvikling og ansattes arbeidsvilkår*. Gyldendal Akademisk. Oslo

Berger, P. og Luckman, T. (1966): *The Sosial Construction of Reality; A Treatise on the Sociology of Knowlegde*. New York: Doubleday

Bergh, T (1991): *Medbestemmelse som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-senter Notat 91/44.

Bowen, D.E og Lawler III, E.E (1995): *Empowering Service Employees*. Sloan Management Review (Summer 1995): 73-84.

Børve, H. E og Munkeby, I (1997): *Kommunale arbeidsgiveres vurderinger av medbestemmelsessystemet*. Sintef-IFIM rapport, Trondheim.

Claussen, T. (1999): "Dynamisk demokratisk medvirkning i bedriftsutvikling. Bedriftsutvikling og demokratiseringsprosessen i virksomheter og arbeidsliv". I Falkum, Eldring og Colbjørnsen (red.): *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Fafo-rapport 324. Centraltrykkeriet AS.

Corsun, D. L og Enz, C. A (1999): "Predicting psychological empowerment among service workes: The effect of support-based relationship". I Human Relations, New York, feb. 1999. Vol 52, no. 2, s. 205-224. Siden jeg har skrevet ut artikkelen fra Bibsys – ProQuest er sitatet på s. 2.

Davies, C. (1995): *Gender and the professional predicament in nursing*. Open University Press

Dellve, L. (2003): *Explaining occupational disorders and work ability among home care workers*. Det Sahlgrenska Academy, Göteborg University, Sweden.

Edmonstone, J. (2000): "Empowerment in the national health service: does shared governance offer a way forward?" *Journal of Nursing Management*, 8, 259-264. Blackwell Science Ltd.

Eide, A. K., Ingebrigtsen, B. og Trygstad, S. (2000): *Lønn som strategi for bedre kommunale tjenester*. NF-rapport nr 7.

Falkum, E. (1999): "Grenser for medvirkning. Medbestemmelse, medvirkning og bedriftsdemokrati". I Falkum, Eldring og Colbjørnsen (red.): *Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000*. Fafo-rapport 324. Centraltrykkeriet AS.

Fernie, S and Metcalf, D (1995): *Participation, Contigent Pay, Representation and Workplayce Performance: Evidence from Great Britain*. I British Journal of Industrial Relations, Vol 33, No.3, September 1995, s. 379-414.

Finstad, N (2000): "Ansvarliggjøring og myndiggjøring som endringsmulighet". I Dahl, Finstad og Opdahl Mo: *Tid for forandring*. Oslo: Kommuneforlaget.

Finstad, N., Johansen, B., Gjelsvik, M., og Opedal, S., (2001): *Arbeidsgiverrollen i storby: alternative og likeverdige karriereveier i kommunal sektor*. Rogalandsforskning: forprosjektrapport

Forseth, U (2000): "Emosjonelt arbeid og emosjonell slitasje i frontlinjeyrkene". IFIM-notat 1/2000.

Gautun, H. (2002): *Når fleksibilitet fremmer felleskap. Nye arbeidstidsordninger innen pleie - og omsorg*. Fafo-rapport 399.

Gulowsen, J (1975): *Arbeidervilkår. Et tilbakeblikk på Samarbeidsprosjektet LO/NAF*. Tanum- Norli, Oslo.

Hardy, C og Leiba-O'Sullivan S. (1998): "The Power Behind Empowerment: Implications for Research and Practice". I Human Relations, Vol. 51, No. 4.

Hochschild, A (1983): *The Managed Heart. Commercialization of Human Feelings*. Berkeley: University of California Press.

Holme, I.M og Solvang, B.K (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Tano, Oslo.

Ingebrigtsen, B (2001): *Lønn og rettferdighet. En undersøkelse om lønnsoppfatninger blant kommunalt ansatte*. Dr. philos.-avhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, Trondheim.

Ingebrigtsen, B (1993): *Deltakelse og innflytelse*. Trondheim, SINTEF-IFIM-notat 19/93.

Karlsen, E (2000): *Strategier for ansvarliggjøring/myndiggjøring i kommunene. Empowerment i norske kommuner.* NF-rapport nr 18.

Kjelstad, R. og Lyngstad, J. (1993): *Arbeid, lønn og likestilling belyst ved statistikk og forskning.* Universitetsforlaget i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå.

KS (2002): *Ny giv i arbeidsgiver politikken. Et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere.* Kommuneforlaget

Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju.* Ad Notam Gyldendal

Lillestø, B (1998): *Når omsorgen oppleves krenkende. En studie av hvordan mennesker med fysiske funksjonshemninger opplever sitt forhold til helsetjenesten.* NF-rapport nr 22.

Moland, L. E. (1994): *De små grå.* Oslo Fafo

Moland, L.E (1997): *Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene.* Fafo-rapport 221, Oslo, Fafo.

Moland, L. E. (2002): *Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Tiltak og prosesser i 19 kommuner.* Fafo-rapport 405

Monsen, L.K (1998): *Fra holdningsendringer til endringsholdninger – En vurdering av Kommunenes sentralforbunds Topplederprogram i et utvalg kommuner.* NF-rapport nr. 16. Nordlandsforskning, bodø.:

Nyhlen, B (1997): *Organisasjonsteori. Kritisk analyse og refleksjoner.* Kolle forlag, Otta.

Nyhlen, B: (1994): *Den som våger vinner ikke. Om den uoppnåelige medbestemmelsen.* Sosiologisk tidsskrift, nr. 1, 1994.

Nytrø, K. (1997): *Sykefravær – årsaker og muligheter.* Rapport: SINTEF IFIM.

Olsen, T. (2000): *Kompetanseutvikling I kommunene.* NF-rapport nr. 10



- Patton, M.Q (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications.
- Rasmussen, Bente (2000): *Hjemmesykepleien som grådig organisasjon. Makt og ansvar i desentraliserte organisasjoner*. I Tidsskrift for samfunnsforskning 1/2000.
- Rubin, H. J. og Rubin, I. (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Sage Publications.
- Rødvei, P-H (2000): *Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. NF-rapport 11/2000.
- Røvik, K. A (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Schneider, B og Bowen, D.E (1995): *Winning the service game*. Boston, mass: Harvard Business School Press.
- Sewell, G. og Wilkinson, B (1992): "Someone to watch over me: surveillance, discipline and just-in-time labour process". *Sociology* 26 (2): 271-90.
- Selznick, P (1997): *Lederskap*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Sims, D., Fineman, S. & Gabriel, Y. (1993): *Organising & Organisations: An Introduction*. Sage, London
- Skagert, K., Dellve, L. og Håkansson, K. (2003): *Ressurser och hälsa. Ledares föreställningar om möjligheter och vägar att påverka anställdas hälsa och minska sjukskrivning*. Yrkes- och miljömedicin rapport nr 101. Göteborg.
- Statistisk Sentralbyrå (2003): "Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet – rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2003". SSB, Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk TPB, 4.9.2003
- Stewart, V (1990): *The David Solution*, Gower; Aldershot.
- Szücs, S, Hemström, Ö, Marklund, S (2003) : *Organisatoriska faktorerens betydelse för långa sjukskrivningar i kommuner*. I *Arbete och hälsa*; nr. 2003:6, Stockholm, Arbetslivsinstitutet

Sørensen, B. A. og Grimsmo, A. (1996): *Varme og kalde konflikter i arbeidslivet. Motsetningsforhold i sosiologisk belysning*". Sosiologi i dag (2/1996).

Trygstad, S., Alsos, G. og Rødvei, P. H. (2000): *En jobb å leve av – og med!* NF-rapport nr. 15.

Trygstad, S. og Madsen, E. L. (2001): *Skranker i arbeidslivet*. NF-rapport nr. 15.

Trygstad, S. (2002): "Utviklingskommunen – nye betingelser for ansattes medvirkning og innflytelse?" I Finstad og Aarsæther (red.) *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget

Trygstad, S. og Sollund M. (2003): Myndiggjøring: Et spørsmål om økt oppgavefordeling eller økt innflytelse? NF-arbeidsnotat nr 1005.

Trygstad, S., Sollund M. og Johansen, B. (2003) *Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten? Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje "Rett hjem"*. NF-rapport nr. 23.

Trygstad, S. (2004): *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Kommer

Vike, H m.fl. (2002): *Maktens samvittighet*. Gyldendal norsk forlag, Oslo.

Weick, C. (1993): "Sosial psykologi in Organizations". I *Advances in Theory and Research* (ed). Marnighan, J. K. Englewood Cliffs N.J. Plentice Hall

Willmott, H (1993): *Strength is ignorance; slavery is freedom: Managing culture in moderen organisazations*. I *Journal of Management Studies*, 1993, 30 (4), s. 515-552.

## **VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA**

























## VEDLEGG 2: SENTRALE SPØRSMÅL I EN MYNDIG- GJØRINGSPROSESS

På den andre nettverkssamlingen presenterte Nordlandsforskning resultatene fra første runde med intervju i kommunene. På bakgrunn av funnene fra denne, ble det laget noen oppgaver knyttet til kommunenes arbeid med myndiggjøring. Dette er sentrale spørsmål som bør besvares, eller reflekteres over, dersom man skal i gang med en myndiggjøringsprosess. Vi har delt de inn i fem sentrale tema. Selve spørsmålene stilles i bombepunktene, i etterkant gis det noen kommentarer/-utfyllende spørsmål.

### Myndiggjøring – hva er målet?

Vi stilte fire sentrale spørsmål i relasjon til forståelsen av myndiggjøring:

- Hva er målet med myndiggjøringsprosessen i din kommune? – vær konkret
- Hvor vil dere plassere dere selv på skalaen mellom top-down og bottom-up (figur 3)?
- Hvor ønsker dere å være?
- Hvordan skal dere komme dit/forankre det i organisasjonen? – virkemidler, vær konkret

Et spørsmål som ikke er tatt opp her, men som følger naturlig i forlengelsen av dette, er hvilken mulighet de ansatte har til å takke nei til prosjektet: Hva skjer dersom ansatte ikke ønsker å delta? Dette spørsmålet er ikke stilt i intervjusituasjonen, verken til ansatte eller til ledelsen. Imidlertid er det vanskelig å forestille seg myndiggjorte medarbeidere som ikke ønsker å bli myndiggjort. Myndiggjøring er en prosess som krever aktivt engasjement fra de ansattes side. Dette må ofte skapes, eller hentes fram på de ansattes egne premisser.

### Arbeidsmiljø

Vi satte opp fem spørsmål knyttet til arbeidsmiljø relatert til myndiggjøring.

- Diskuter hvilken betydning dere tror arbeidsmiljø vil ha for myndiggjøringsprosesser?
- Hva ønsker dere skal prege arbeidsmiljøet i organisasjonen?
- Hvilke tiltak kan settes i verk for å komme nærmere dette målet? Eventuelt hvordan bevare et godt arbeidsmiljø? – vær konkret

- Hvordan takle og mestre negative erfaringer og holdninger i forhold til jobben? Er det forskjell på erfaringer og holdninger? Diskuter i så fall disse hver for seg.
- ”Tause konflikter” – hva kan gjøres med disse/eventuelt unngå dem? – vær konkret

Det første spørsmålet synes kanskje innlysende, men kan være viktig for egen bevisstgjøringsprosess. Hva man ønsker skal prege arbeidsmiljøet bør sees uavhengig av myndiggjøring og diskuteres på et mer generelt nivå. De ansatte bør selvsagt være sterkt delaktig i denne diskusjonen, og inviteres til å komme med ønsker og bidra til endring eller bevaring. Spesielt der organisatoriske endringer nylig har vært gjennomført, vil det være viktig å arbeide for å finne nye måter å løse utfordringer på.

Vi finner at et utilfredsstillende arbeidsmiljø ofte er forbundet med en vedvarende negativ holdning, (ofte kalt sutring), spesielt i forhold til ledelse, situasjonen i enheten og annet. Det er også forbundet med en lite åpen kommunikasjon mellom de ansatte, og spesielt mellom de ansatte og ledelsen. Såkalte tause konflikter får lov å utvikle seg, noe som skaper usikkerhet. Det oppstår gjerne en utrygghet i forbindelse med slike konflikter, og baksnakking er et sentralt element i dette. Ofte er det slik at man ikke synes ting er viktig nok til å ta opp med ledelsen eller i andre offisielle fora. Spørsmålet er da om man er redd for å bruke av ledelsens tid? Oppfatter man denne som en knapp ressurs? Kan man svare ja på disse spørsmålene, kan det være et tegn på at ledelsen er for lite tilgjengelig for de ansatte.

#### Intern kommunikasjon – rutiner, regler og praksis

Vi stilte fem spørsmål knyttet til kommunikasjon på arbeidsplassen ut fra de erfaringene vi trakk ut fra intervjuene:

- Hvilken møtepraksis har dere i dag? – og er disse tilfredsstillende? (eks: rapport, personalmøter, refleksjonsgrupper, internundervisning)
- Hvordan få fram de ansattes synspunkter i den daglige driften? – vær konkret
- Diskuter hva som er bra og hva som er mindre bra med tanke på mulighetene for samtaler om arbeidet.
- Tiltak for å bedre/bevare kommunikasjonen mellom arbeidstakere og mellom arbeidstakere og ledelse. – Sett konkrete mål.



Første spørsmål stilles med tanke på at enheten skal gjennomgå sin møtepraksis med et kritisk blikk. Det er nødvendig å ha en fullstendig oversikt over dagens praksis for å si noe om hvor man vil, og hvordan man skal komme dit. Det er i denne diskusjonen også viktig å ha en realistisk tilnærming til hva man kan få til innenfor de rammene man disponerer. I den sammenheng beveger vi oss over til det andre spørsmålet. For at utbyttet av møtene skal bli best mulig, er det viktig at samtalen preges av åpenhet, stor takhøyde og ”der ingen spørsmål er for dumme”. Målet med møtevirksomhet er jo selvsagt informasjonsutveksling, men vel så viktig er det at alle parter kan komme fram med sine erfaringer, vurderinger, sin kunnskap, og dermed er et viktig mål læring og utvikling – både for den enkelte og for organisasjonen. På den måten vil også tjenestene utvikles, samtidig som arbeidet vil bli mer interessant. Det tredje spørsmålet er en forlengelse av de to foregående spørsmål, men kanskje mer konkret: Hva fungerer negativt? Har organiseringen av arbeidsdagen og vaktene betydning for kommunikasjonen i enheten. Siste spørsmål er en oppfordring til å lage en handlingsplan for hvordan dere skal få til en positiv utvikling av kommunikasjonen på jobben. Vi har nemlig tro på at man flere steder vil kunne ha behov for *kommunikasjonstrening*: Det bør skapes arenaer der ansatte kan trene seg opp til å tørre å ta ordet, tørre å diskutere, være uenig, og tørre å komme med de kritiske bemerkningene offentlig.

### Ledelse

På bakgrunn av de inntrykk vi fikk knyttet til ledelse og dennes betydning, utformet vi følgende spørsmål:

- Hvordan fungerer ledelsen i kommunen?
- Hvilken rolle har ledelse på ulike nivå i prosessen?
- Hvordan ønsker dere at ledelsen skal fungere?
  - Diskuter dette i forhold til ulike nivå og i forhold til ulike tilnærming til ledelse
- Hvordan utvikle/ivareta ledelsen på enhetene?
- Uformell ledelse eller ”småsjefer”? Er det et problem? Hva kan gjøres med det? Eventuelt hindre at det oppstår?

Det første spørsmålet er en henstilling til å se kritisk på ledelsen på de ulike nivå, og helst om de har noen samlet forestilling, eller ledelsesfilosofi om man vil, som går igjen på ulike nivå i pleie- og omsorgssektoren i kommunen. Samt å kartlegge ledelsen slik den er i dag. Hvilke kjennetegn den kan sies å ha. Vi tror ikke myndiggjøring er mulig uten at ledelsen griper fatt i det, og på en eller annen måte bidrar til prosessen. Derfor ber vi i andre spørsmål om at ledelsens oppgaver på de ulike nivåer tydeliggjøres i forbindelse med myndiggjøring. I forlengelsen av de to

foregående, oppfordrer vi til at man klargjør hvordan man ønsker ledelsen skal fungere, både i myndiggjøringsprosessen og ellers, når prosjektet er slutt. Med den betydning ledelsen har, tror vi det er viktig at man i denne prosessen har en forestilling om hvordan man ønsker ledelsen skal utvikles i forhold til myndiggjøring.

### Teori vs praksis

Vi stilte fem spørsmål for til hjelp for å reflektere over noen poeng knyttet til forholdet mellom teori og praksis:

- Diskuter myndiggjøring i forhold til ressursituasjonen. Er myndiggjøring realistisk med de ressursene dere har?
- Hvordan forene myndiggjøring med mange ansatte i lave stillingsbrøker og bruk av kortvakter?
- Hvordan få til en god kommunikasjon og arbeidsfordeling mellom profesjonene?
- Fordeling og delegering av oppgaver?
  - Hvordan og i hvilken grad er det ønskelig?
- Teori vs praksis i organisering av arbeidsdagen?
  - Her tenker vi spesielt på muligheten til fri lunsj til faste tider
  - Og på møtepraksis/rapport

Bakgrunnen for spørsmålene, er at det viser seg at det ikke alltid er samsvar mellom de forventninger som stilles til utøverne og de ressurser som stilles til rådighet. For at tillit skal skapes på alle nivå, er det viktig at også den øverste kommunale ledelsen er bevisst på hva de kommuniserer av forventninger og hva som synes realistisk å få til ute i praksis.

### VEDLEGG 3: FAKTORANALYSE

Den myndiggjorte og den umyndiggjorte medarbeider:

Variabler	Faktorer	
	1: umyndiggjort	2 myndiggjort
Det er vanskelig å komme med kritikk om forhold på arbeidsplassen	,672	-,189
Vi ansatte mangler generelt anledning til å diskutere arbeidssituasjonen	,656	-,243
Når lederne er til stede blir det ofte stille	,788	-,134
Folk blir ofte baksnakket når de ytrer sine meninger	,760	-,126
Jeg kvier meg til å ta opp saker i frykt for ubehageligheter	,784	-,106
Jeg får tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre en god jobb	-,217	,742
Det er god kommunikasjon mellom nærmeste leder og ansatte på min avdeling	-,235	,745
Jeg vet hva som kreves av meg i jobben	-,051	,595
Ønsker fra brukerne blir kommunisert videre og gjort noe med	-,119	,660
På min arbeidsplass har vi diskutert hva en god nok tjeneste er	-,135	,578

De to faktorene forklarer til sammen 52 prosent av variasjonen. Faktor 1=28 prosent, faktor 2 =24 prosent.

Cronbach Alpha for faktor 1=0,71, faktor 2=0,81.

Pearson korrelasjonsmatrise. \*p<.05; \*\*p<.01

Variabler	Myndiggjort	Umyndiggjort
Kommunetype (i)	,122**	-,029
Arbeidssted (ii)	,074	-,192**
Undersysselsatt	-,155**	,108**
Arbeidsrelatert fravær	-,217**	,116
Alder	,146**	-,124**
Turnover (iii)	-,141**	,124**

i) Kommuner: Nettverkskommuner = 0, dybdekommuner =1

ii) Arbeidssted: Institusjon=0, hjemmetjenesten=1

iii) Turnover: 1= Svært usannsynlig, /= Svært sannsynlig

#### Inkluderende og distansert leder

Variabler	Faktorer	
	1: Inkluderende leder	2: Distansert leder
Jeg er fornøyd med min nærmeste leder	,858	-,287
Jeg synes min nærmeste leder skaper trygghet og tillit blant oss ansatte	,848	-,299
Jeg synes nærmeste leder tar hensyn til den ansattes individuelle problemer og behov	,755	-,349
Jeg synes det er lett å ta opp jobberelaterte problemer med min leder	,786	-,228
Jeg synes min nærmeste leder er faglig dyktig	,837	-,134
Min nærmeste leder går inn i pleie ved behov	,517	-,238
Jeg kan stole på min nærmeste leder	,855	-,162
Jeg kan gå til min leder hvis jeg opplever problemer med en bruker	,724	-,026
Jeg synes det er vanskelig å få tak i nærmeste leder	-,070	,810
Som ansatt føler jeg meg overlatt til meg selv	-,197	,773
Jeg synes det er stor forskjell mellom ledere og ansatte på min avdeling	-,289	,614

De to faktorene forklarer til sammen 64 prosent av variasjonen. Faktor 1=45 prosent, faktor 2 =19 prosent.

Cronbach Alpha for faktor 1=0,92, faktor 2=0,65.