

Stian Antonsen, Gudveig Gjørund, Torgeir K. Haavik og Kristine Størkersen

Samordnet beredskapsarbeid i Trondheim kommune

Økt trygghet og redusert sårbarhet



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samforsk.no

Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Studio Apertura

November 2021

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | iv |
| 1. Innledning | 1 |
| 2. Samordning i normalsituasjon og krise | 1 |
| 3. Samordningsgruppen i Trondheim kommune | 3 |
| 4. Metode | 5 |
| 4.1. Datainnsamling | 5 |
| 4.2. Erfaringsanalyse, dialogmøter og tiltak | 6 |
| 5. Samordningsgruppen som arena for vertikal og horisontal samordning | 6 |
| 5.1. Hva har samordningsgruppen vært, og hvilke oppgaver har den hatt? | 7 |
| 5.2. På hvilken måte har samordningsgruppen utgjort en forskjell i håndteringen av krisen? | 12 |
| 5.3. Hvorfor har samordningsgruppen vært i stand til å utgjøre en forskjell? | 14 |
| 5.4. Hvordan kunne samordningsgruppen utgjort en enda større forskjell i krisen? | 19 |
| 6. Hvordan kan erfaringene fra samordningsgruppen bedre tverrsektoriell omstillingsevne i en ny normalsituasjon? | 23 |
| 6.1. Samordning i krise og normalsituasjon | 24 |
| 6.2. Kan samordningsgruppen i nåværende form videreføres i en (ny) normalsituasjon? | 25 |
| 6.3. Hvordan kan erfaringene omsettes til samordningsevne i en (ny) normalsituasjon? | 26 |
| 6.4. Samordningens struktur og kultur | 30 |
| 6.5. Hvor starter man for å utvikle evnen til samordning? | 31 |
| 7. Konklusjoner | 33 |
| Referanser | 35 |

Forord

Denne rapporten er produktet av et samarbeid mellom forskere ved NTNU Samfunnsforskning og sentrale aktører i samordningsgruppen og faggruppe organisasjon i Kommunedirektørens fagstab i Trondheim kommune. Prosjektet er finansiert gjennom skjønnsmidler fra Statsforvalteren i Trøndelag. Rapporten benytter også informasjon innhentet gjennom en underveisevaluering av kriseledelsen i Trondheim kommune, og forskningsprosjektet CORNER som er finansiert av Norges Forskningsråd.

Vi vil takke samordningsgruppen for åpenhet og refleksjon, og spesielt våre kontaktpersoner for oppdraget, Tone Merethe Aasen, Sigrid Fritzvold og Laila Singstad. I de ulike samarbeidsflatene som har vært mellom Trondheim kommune og NTNU Samfunnsforskning gjennom pandemien har vi møtt en åpenhet, involvering og interesse for arbeidet som er sjelden å oppleve som forsker. Vi har fått lov til å være flue på veggen på innsiden av sentrale arenaer, folk har tatt seg tid til å snakke med oss i intervjuer, gitt oss tilgang til dokumenter, og spart med oss i analyseprosessen. Og dette har skjedd i en periode hvor organisasjonens ressurser har vært strukket til det ytterste, over lengre tid enn noen trodde skulle være mulig. Vi er takknemlige for muligheten til å jobbe så tett og godt sammen med dere.

1. Innledning

Koronakrisen har vært en ekstrem situasjon på mange måter. I tillegg til å være en krise med en uklar begynnelse og slutt, som rammer store deler av verden samtidig, og har en svært høy grad av usikkerhet, innebærer den et ekstremt samordningsbehov for en likeartet gjennomføring av oppgaver som er normalt håndteres innen hver sektor.

I en ekstraordinær situasjon med behov for raske tilpasninger av felles rutiner, gjennomføring av nye og til dels ukjente oppgaver og mye informasjon, viste etablert arbeidsform seg på flere områder å medføre parallell utvikling av løsninger for samme utfordring i ulike tjenesteområder og enheter, usikkerhet i organisasjonen og betydelig arbeidsbelastning på interne tjenester i kommunen. Det ble derfor raskt sett behov for å gjøre endringer i intern organisering og arbeidsform, med mål om å sette kommunen i stand til å levere nødvendige tjenester og informasjon til innbyggerne uten samtidig å gjøre ting flerdobbelt eller å overbelaste nøkkelpersonell. Som et svar på dette behovet ble det satt ned en tverrsektoriell samordningsgruppe.

De innledende erfaringene med samordningsgruppen i en krisesituasjon reiste spørsmål om hvorvidt og hvordan lærdommer fra arbeidet kan videreføres i normal drift for å styrke kommunens tverrsektorielle samordning, som en arbeidsform og kommunikasjonskanal mellom ledelsen og tjenesteområdene. For å fange erfaringer fra arbeidet i samordningsgruppen ble det søkt om og innvilget skjønnsmidler fra Statsforvalteren. Det ble etablert et prosjekt med formål å bedre evnen til samordning på tvers av områdene i kommunen, og gjennom det styrke evnen til omstilling både i beredskapssituasjoner og i daglig drift.

NTNU Samfunnsforskning har som del av dette prosjektet drevet følgeforskning på arbeidet i samordningsgruppen. Følgeforskningen har bestått av dokumentgjennomgang, regelmessig observasjon av møtene i gruppen, intervjuer med gruppens medlemmer og representanter for ledergruppen i kommunen, samt dialogbaserte analysেমøter med en intern arbeidsgruppe i Trondheim kommune. Gjennom dette har vi dokumentert og analysert arbeidsform i gruppen, effektene av tverrsektoriell samordning i ulike stadier av krisen og stilt spørsmål ved hvordan erfaringene fra samordningsgruppen kan bidra til videreutvikling av samordning i en fremtidig normalsituasjon og fremtidige kriser.

2. Samordning i normalsituasjon og krise

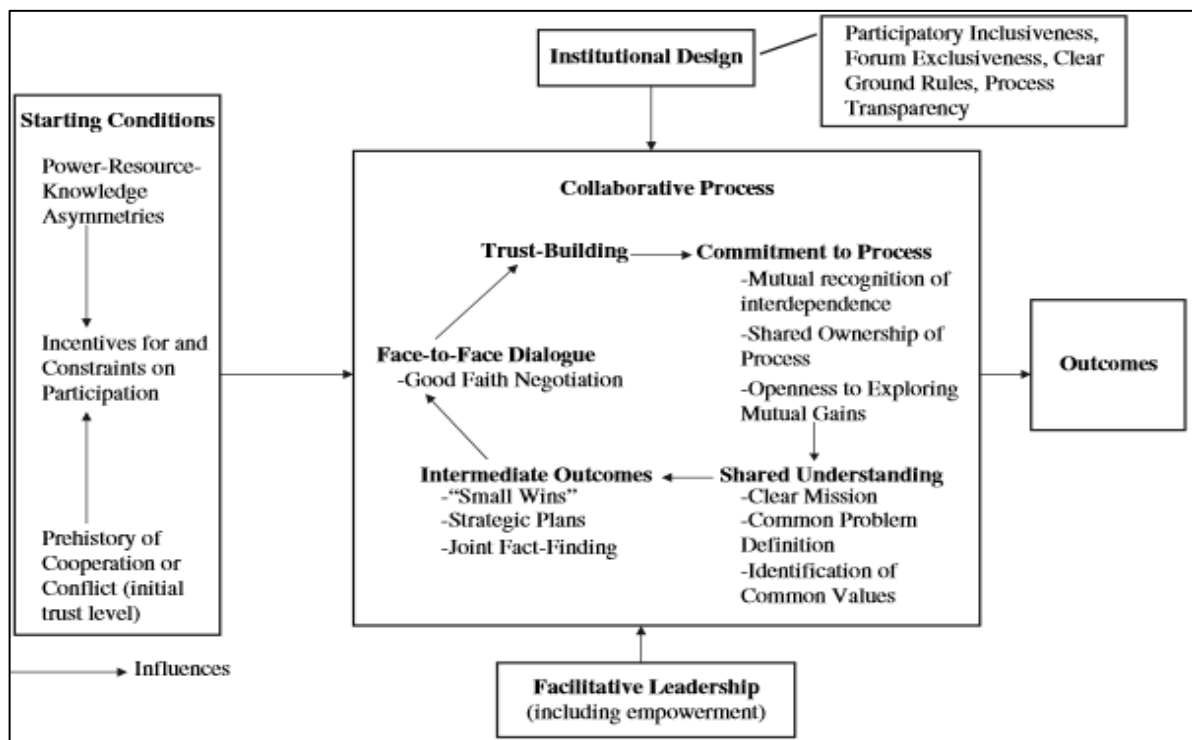
Organisering innebærer alltid en balansegang mellom arbeidsdeling og spesialisering på den ene siden, og koordinering på tvers av oppgaver, områder og nivåer på den andre. Koordinering kan bredt defineres som håndteringen av avhengigheter, for eksempel ressursavhengigheter, sekvensielle avhengigheter eller avhengigheter som oppstår av samtidig gjennomføring av aktiviteter og aktiviteter som påvirker hverandre (Malone og Crowston, 1994). Det er i balansegangen mellom spesialisering og koordinering at spørsmål om samordning gjerne oppstår. Innenfor offentlig politikk og administrasjon har begrepet «wicked problems» blitt en

mye brukt merkelapp på politikkområder som krysser (blant annet) fag- og sektorgrenser (Rittel og Webber, 1973). Dette er utfordringer som ikke kan løses uten utstrakt samarbeid og koordinering på tvers av en spesialisert arbeidsdeling som er designet for å ivareta mer avgrensede problemstillinger.

Som et svar på de mange beskrivelsene av «wicked problems», har det vokst frem en forskningsretning under merkelappen «collaborative governance» som retter blikket mot samordning som aktivitet (se Ansell & Gash 2008, 2018). Denne retningen tilnærmer seg spørsmål om tverrsektoriell samordning gjennom å fokusere på *arenaene* for samordning, like mye som de formelle strukturene for samordning. «Collaborative governance» defineres som

“the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government and/or the public, private and civic spheres” (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012:2).

Selv om dette er et perspektiv som i utgangspunktet er utviklet i studier av nasjonal eller global samordning, har vi latt oss inspirere av denne forskningen for å forstå samordningsgruppens posisjon, arbeidsform og resultater. I tilnærmingen ligger det et begrepsapparat som bidrar til å sette ord på viktige forutsetninger, funksjoner og roller i det arbeidet som foregår i samarbeidsarenaer som spenner over sektorgrenser. For det første gir tilnærmingen en sensitivitet for at utgangspunktet for samarbeidet betyr noe, gjennom tidligere samarbeids- eller konfliktrelasjoner, mulige makt- eller kunnskapsasymmetrier, eller insentiver/begrensninger for samarbeid (se figur 1).



Figur 1. Oversikt over analytiske dimensjoner i «collaborative governance» (Ansell og Gash, 2018).

Videre vil arenaens effektivitet være påvirket av samarbeidsrelasjoner og -prosesser internt i forumet, den organisatoriske konteksten rundt forumet, måten samarbeidet blir ledet på, og de resultatene man erfarer å oppnå over tid (Ansell og Gash, 2018).

Det finnes også forskning som skiller mellom ulike former for samarbeidsarenaer, eller funksjoner innad i ett og samme forum. Det skilles her mellom følgende funksjoner ved samordning (Nambisan, 2009):

- «Exploration», hvor formålet er å fortolke og forstå problemer
- «Experimentation», hvor formålet er å utforske mulige løsninger på identifiserte problemer
- «Execution», hvor hensikten er å bidra til en samordnet implementering av tiltak på tvers av sektorgrenser.

Utgangspunktet for datainnsamling og analyse var at samordningsgruppen i Trondheim kommune kunne tenkes å ha alle disse funksjonene på ulike tidspunkter eller knyttet til ulike arbeidsoppgaver.

Tverrsektoriell samordning har over lang tid vært beskrevet som en hovedutfordring i ivaretagelsen av samfunnssikkerhet i Norge (se Almklov og Antonsen, 2010, 2014; Christensen et al., 2013). I håndteringen av kriser skal det som regel tas beslutninger under usikkerhet i et nettverk av aktører, noe som gjør koordinering til et nøkkelord innenfor krisehåndtering. Dette gjelder koordinering mellom sektorer og forvaltningsnivåer, og i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Det er også verdt å merke seg at noen typer kriser også krever utstrakt kommunikasjon med og involvering av innbyggere, noe som stiller ekstra krav til koordinering.

Behovet for tverrsektoriell samordning gjelder imidlertid ikke bare i kriser. Innenfor samfunnssikkerhet vil det forebyggende og forberedende arbeidet være like viktig som krisehåndtering, og vil involvere et stort antall aktører i de fleste sektorer. I granskningen etter terrorangrepene 22. juli ble det identifisert tverrsektorielle utfordringer som påvirket risikoerkjennelsen og gjennomføringsevnen i forkant av angrepene (for eksempel knyttet til stengingen av Grubbegata), mens håndteringen av den akutte situasjonen på Utøya var preget av koordineringsproblemer («ressursene som ikke fant hverandre»). I tillegg er ikke samfunnssikkerhet det eneste politikk- og tjenesteområdet som krysser sektorgrenser. Andre eksempler er klimatilpasning, folkehelse, utviklingen av smarte byer og innovasjon i offentlig sektor områder som både krever samordning i seg selv og som har klare koblinger til samfunnssikkerhet. Det vil derfor være all grunn til å løfte fram evnen til samordning som et viktig område for å tilpasse norsk offentlig virksomhet til så vel nåtidens som fremtidens utfordringer.

3. Samordningsgruppen i Trondheim kommune

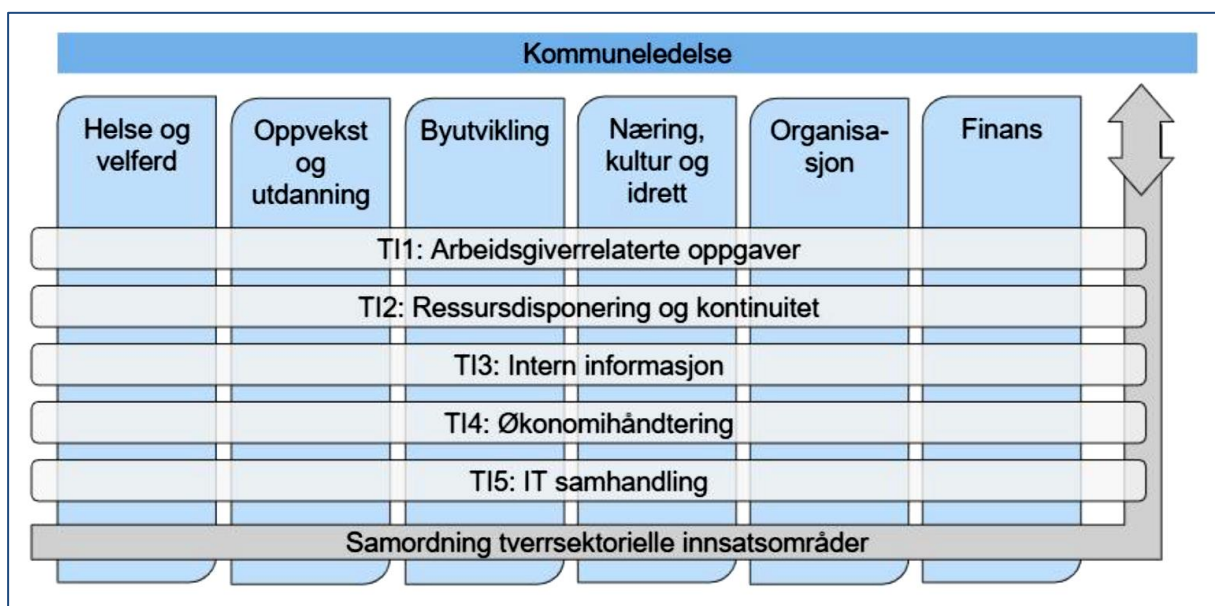
Samordningsgruppen var et tverrsektorielt samarbeid som ikke eksisterte i forkant av koronakrisen, men som ble etablert i april 2020 som svar på et behov for samordning ettersom en rekke tiltak i håndteringen av pandemien ville omfatte flere eller alle sektorer i kommunen.

Arbeidet i gruppen tok utgangspunkt i et mandat vedtatt av kommunens ledergruppe. Mandatet omhandler den interne organiseringen og arbeidsflyten for oppgaver som må håndteres på tvers av kommunens områder. Det ble presisert at mandatet for samordningsgruppen skulle supplere gjeldende planverk for beredskap i kommunen. Det tok utgangspunkt i et behov for å sette kommunen i stand til å opprettholde kontinuitet i tjenestetilbudet overfor innbyggerne gjennom en langvarig krise, uten å overbelaste nøkkelpersonell i de ulike tjenesteområdene, i fag-stab eller i kommunens ledelse. Gruppens overordnede mål er beskrevet i tekstboks 1. Det er verdt å presisere at gruppens mandat retter seg spesifikt mot samordning mellom aktører internt i kommunen som organisasjon. Samordning mot eksterne interessenter (f.eks. lokalt næringsliv, regionale og nasjonale myndigheter) ble ivaretatt av andre funksjoner. Mandatet spesifiserer fem «tverrsektorielle innsatsområder» som ble ansett som sentrale for å sikre sammenheng og god kvalitet på tvers av kommunens områder¹, som vist i Figur 2.

Samordningsgruppens mål:

Målet for arbeidet er å etablere en praksis som bidrar til å redusere sårbarhet, skape trygghet blant ledere og medarbeidere gjennom enhetlig, god og riktig informasjon, bedre oppgavefordeling og oppgaveforståelse, og øke kapasitet og koordinering i arbeidet på de interne tjenesteområdene.

Tekstboks 1. Målet med Samordningsgruppens arbeid, som beskrevet i mandatet.



Figur 2. De fem tverrsektorielle innsatsområdene, som beskrevet i Samordningsgruppens mandat.

¹ Underveis i pandemien ble kommunens seks områder til sju, gjennom opprettelsen av det nye området «Næring, samferdsel, klima og miljø». Dette innebar en endring i det tidligere området for Næring, kultur og idrett, som etter endringen var rendyrket innenfor kultur og idrett.

Hvert av kommunens områder pekte ut én koordinator som skulle bidra til riktig bruk av ressurser, og til god og enhetlig informasjonsflyt mellom områdene, og mellom områdene, kriseledelsen og kommunens strategiske ledelse. Gruppens medlemmer fikk i oppgave å holde seg godt orientert om aktiviteter innenfor eget område, bidra til utvikling av enhetlige løsninger på tvers av kommunens områder, holde seg orientert om og støtte arbeidet innenfor innsatsområdene, samt å bistå kriseledelsen/strategisk ledelse ved å vurdere behov framover i tid.

4. Metode

4.1. Datainnsamling

Arbeidet i prosjektet tok utgangspunkt i tre forskjellige informasjonskilder. For det første ble det gjort en gjennomgang av dokumenter som kunne fortelle noe om samordningsgruppens rolle og sentrale arbeidsoppgaver. Dette omfattet blant annet gruppens mandat, statusrapporter til kommunens kriseledelse som beskriver situasjonsbildet fra sektorene, samt dokumenter produsert i undergrupper av samordningsgruppen. Den samme forskergruppen bidro også i en underveisevaluering av kriseledelsens koronahåndtering høsten 2020, noe som ga god bakgrunnskunnskap om kommunens arbeid med pandemihåndteringen, inkludert samordning.

For det andre deltok minimum to forskere som observatører på alle møter i samordningsgruppen (ukentlig, med noen unntak) og utvalgte undergrupper i perioden mellom januar og juni 2021. Dette ga viktig informasjon om gruppens arbeidsform og hvordan saker og arbeidsoppgaver endret seg i takt med ulike faser i pandemien. Samtidig er det viktig å bemerke at gruppens opprettelse og kanskje viktigste periode var allerede i april 2020. Arbeidet i denne fasen har med andre ord ikke blitt direkte observert av forskningsgruppen. Medlemmer av forskerteamet var også observatører i alle statusmøter i kommunens kriseledelse fra og med februar 2021², noe som ga mulighet til å følge saker og samordningsbehov i flere arenaer.

For det tredje ble det gjennomført intervjuer med deltakerne i samordningsgruppen, utvalgte ansatte med ansvar for konkrete saker som ble behandlet i samordningsgruppen, samt utvalgte representanter for kommunens ledergruppe. Intervjuene var en viktig kilde til informasjon om arbeidet i gruppen og opplevd nytte av dette, samt å få forståelse for hvordan tverrsektoriell samordning kan bidra til omstilling og innovasjon i en ny normalsituasjon. Intervjuene ga også mulighet til å innhente informasjon om gruppens opprettelse og arbeid i de tidlige fasene av pandemien som ikke var dekket av observasjonsdata.

² Denne aktiviteten var i skrivende stund (oktober 2021) fortsatt pågående som del av et større forskningsprosjekt kalt Coordination, Response and Networked Resilience (CORNER), finansiert av Norges Forskningsråd.

Totalt ble det gjennomført 20 intervjuer i og rundt samordningsgruppen. I tillegg ble det gjennomført 17 intervjuer i og rundt kommunens ledergruppe høsten 2020, og i de aller fleste av disse var samordning og samordningsgruppen et tema. Disse intervjuene ble reanalysert knyttet til kommunens samordningsbehov og samordningsgruppens rolle. Kommunens ledergruppe fikk to nye områdedirektører underveis i prosjektperioden, som også ble intervjuet som del av prosjektet.

4.2. Erfaringsanalyse, dialogmøter og tiltak

Basert på informasjonskildene nevnt over, ble det utarbeidet en beskrivelse av samordningsgruppens erfaringer av sine oppgaver og organisering og forslag til hvordan erfaringene med samordningsgruppen kunne danne grunnlag for tiltak for å bedre evnen til samordning i kommunen. En av vurderingene som ble gjort i denne forbindelse var hvorvidt samordningsgruppen, i nåværende eller endret form, burde være en permanent del av organiseringen i Trondheim kommune. Disse vurderingene ble gjennomgått i en serie av arbeidsmøter med representanter for samordningsgruppen, der tiltak for arbeidsform og organisering i samordningsgruppen og/eller assosierte undergrupper ble identifisert.

Det er verdt å nevne at samordningsgruppen er studert i en kontekst av krise, mens problemstillingen omhandler (også) samordning i normalsituasjon. Metodisk sett er dette viktig å påpeke. Det peker mot et en lignende metodisk utfordring som når man studerer kriseberedskap i en normalsituasjon. Vi anser imidlertid ikke dette som problematisk, særlig ettersom likhetsprinsippet legges til grunn for kommunens organisering; samordning anses som det samme fenomen både i normalsituasjoner og i kriser, bare med ulike rammebetingelser (tid, intensitet, eksterne påkjenninger etc).

5. Samordningsgruppen som arena for vertikal og horisontal samordning

Intervjuene og observasjonene har vist at samordningsgruppen har hatt både vertikale og horisontale samordningsfunksjoner. Den horisontale dimensjonen utgjør det man vanligvis forbinder med ordet samordning – en tverrsektoriell arena med formål å sikre at kommunens helhetlige behov blir ivaretatt når alle sektorene utfordres med tanke på kontinuitet, kapasitet og tilpasning til en langvarig krise preget av ekstrem usikkerhet og variabilitet. I tillegg har gruppen hatt en vertikal funksjon gjennom at gruppen ble etablert i rommet mellom kommunens ledergruppe og enhetene i de ulike områdene. Dette er relasjoner som i utgangspunktet ivaretas gjennom den ordinære linjeorganiseringen, men hvor pandemien skapte et stort og langvarig behov for oversikt, analysekapasitet, og kommunikasjon. I det følgende vil vi gå gjennom følgende tema, med formål å beskrive arbeidet i samordningsgruppen og å gi innsikt i effektene av arbeidet:

- Hva har samordningsgruppen vært, og hvilke oppgaver har den hatt?
- På hvilken måte har samordningsgruppen utgjort en forskjell i håndteringen av krisen?

- Hvorfor har samordningsgruppen utgjort en forskjell?
- Hvordan kunne samordningsgruppen utgjort en enda større forskjell?

Behandlingen av disse spørsmålene danner utgangspunkt for en diskusjon av hvordan erfaringene fra samordningsgruppen kan styrke kommunens omstillingsevne for fremtiden både i beredskapssituasjoner og i daglig drift, gjennom tverrsektoriell samordning av interne oppgaver.

5.1. Hva har samordningsgruppen vært, og hvilke oppgaver har den hatt?

I dette delkapittelet vil vi gi en detaljert beskrivelse av det arbeidet som har foregått i og rundt samordningsgruppen. Formålet med denne beskrivelsen er både å dokumentere det vi har identifisert som viktige elementer ved gruppens arbeid, og å forberede leseren på diskusjoner som følger senere i rapporten.

Tverrsektoriell samhandling – gruppens medlemmer og kjerneoppgaver

Samordningsgruppens mål er å være tverrsektoriell gruppe, altså at både sammensetning, målsetting og arbeidsoppgaver skal ivareta behov som går på tvers av kommunens områder. Gruppen hadde faste medlemmer, bestående av fire personer fra organisasjonsområdet, inkludert kommunens IT-sjef, samt én representant for hvert av de andre områdene. Hver person hadde fått oppgaven med å delta i samordningsgruppa fra sin respektive direktør.

De fleste var rådgivere i Kommunedirektørens fagstab, utenom representanten for byutviklingsområdet (som er noe annerledes organisert når det gjelder stabsressurser). Det har vært enkelte utskiftninger underveis, ettersom noen personer har fått nye oppgaver i tillegg til at det underveis i perioden ble opprettet et nytt direktørområde. På enkelte møter ble det kalt inn representanter for fagområder som var sentrale for enkeltsaker.

På mange måter representerte samordningsgruppen en «miniatyrgave» av kommundirektørens fagstab. Den var sammensatt av personer som gjerne hadde lang erfaring i organisasjonen, med høy grad av tillit og legitimitet både i kommunens ledergruppe og i de operative delene av organisasjonen. Gruppen innebar en ad hoc-organisering som kom i tillegg til det ordinære organisasjonskartet, som en del av krisehåndteringen. Intervjuene viser at gruppen bidro til en fleksibilitet og adaptivitet i det som gruppe-medlemmene selv oppfatter som en spesialisert og rigid organisasjon. Denne fleksibiliteten ble sett på som viktig i møtet mellom en kompleks, uforutsigbar og tverrsektoriell krise, og kommunens ordinære organisering i spesialiserte og relativt autonome direktørområder.

Et vanlig møte i gruppen bestod gjerne av en gjennomgang av ressurs- og utfordringsbildet for hvert område, og en felles diskusjon av utfordringer og saker som gjaldt flere områder i kommunen. Dette ble dokumentert i et regneark hvor hvert møte ble gitt en kolonne, og hvert

medlem av gruppen ga en kortfattet oversikt over status i sitt område. Figur 3 viser et eksempel på en slik oversikt fra noen av de første møtene i gruppen.

En kjerneoppgave for gruppen var å gi råd om en felles policy eller gjennomføring av tiltak besluttet av ledergruppen. I intervjuene forteller gruppe-medlemmene at de på møtene hovedsakelig diskuterer problemstillinger som må belyses fra flere sider for å kunne løses på en god måte, ofte fordi temaet er koronarelaterte endringer som skal gjelde hele kommunen som organisasjon. Medlemmenes oppgave er dermed å få med informasjon om og perspektiver fra sitt område for å standardisere eller harmonisere praksis for kommunen generelt. Dette inkluderer å skrive regelmessige statusrapporter fra alle områdene til kommunens ledergruppe, som også inngikk i kommunens rapportering til statsforvalteren.

| 1 | Sektor | Ansvar | Status 24. april | Status 27.april |
|---|--------------------------|--------|---|--|
| 2 | Oppvekst og utdanning | █ | En uke med bhg-åpning, to tilfeller av smitte. Er forberedt opp til håtustene ift skole og SFO. Litt ulike hvor engstelige folk er. | Få ressurser å omdisponere. Behovet for å fortsette med regler for smittevern for å gjøre ansatte tryggere, og sikre forsvarlighet på arbeidsplassene. |
| 3 | Helse og velferd | █ | Ser på hvordan vi skal håndtere ansatte med flere stillinger, det er veldig komplisert. Ser om igjen på kontinuitetsplaner, vi er langt fra pandemiotoppen, og strever allerede. Det handler konkret om når smitte oppstår. Vi er opptatt av renhold, de ansatte der må også ha fått nok opplærings til at de drar fra jobb når | Få ressurser å omdisponere. Behovet for å fortsette med regler for smittevern for å gjøre ansatte tryggere, og sikre forsvarlighet på arbeidsplassene. |
| 4 | Byutvikling | █ | Alle enheter har satt i gang kontinuitetsplanlegging og tilrettelegging for jobb på arbeidsplassen. Savner særlig tiltak for garderobes og sykkelparkering. Her er vi ikke på plass enda, fullt og trangt. Dette må følges opp via samarbeidsgruppen | Åpning av byen; her er det behov for å kople miljøenheten på knu for å se fx på █ her er det mangelfull tilrettelegging og informasjon om smittevern. |
| 5 | Kultur, næring og idrett | █ | Se statusrapporten | |
| 6 | IT | █ | Se statusrapporten | |
| 7 | Finans | █ | | Viktig å få oversikt over hvem som bruker ekstra penger, og hvordan vi skal redusere utgiftssiden. |
| 8 | Organisasjon og ledelse | █ | Det er sendt ut opplæringsplaner til alle enhetsledere ift ansatte i administrative stillinger. Det er viktig at disse opplæringsplanene tildeles til ansatte via HR-portalen. | Det er gjort et grep for helgen med å utvide gruppen som omdisponerer folk, for å avhjelpe situasjon der en del medarbeidere har jobbet veldig |

Figur 3. Eksempel på situasjonsbilde produsert i samordningsgruppen.

Resultatene av møtene har på den ene siden vært håndfaste aksjoner og harmoniserte retningslinjer i arbeidsgiverspørsmål. Særlig i den innledende fasen av pandemien var omdisponering av ressurser sentralt for å sikre kapasitet i kritiske funksjoner, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene. I tillegg til å skaffe oversikt over hvilke ressurser som finnes må det også gjøres avveininger av de ulike områdenes behov på en måte som gjør at kommunens ulike tjenester kan opprettholdes så langt det lar seg gjøre. I tillegg er det problemstillinger knyttet til de ansattes rettigheter og involvering av arbeidstakerorganisasjonene som må ivaretas før personellressurser kan omdisponeres. Samordningsgruppen var et viktig knutepunkt for dette arbeidet.

I flere faser av pandemien behandlet samordningsgruppen også spørsmål om kommunens praksis for hjemmekontor i de ulike områdene, etablering eller oppgradering av IT-tekniske løsninger, og felles tolkninger av krav/anmodninger som har kommet fra statlig eller politisk hold. Samordningsgruppa har videre fått større diskusjonsoppgaver fra kommunedirektøren,

som å gi innspill til hvordan kriseledelsen kan settes bedre i stand til å håndtere den ekstreme varigheten i krisen, og å utarbeide overordnede scenarier for kriseledelsen framover i tid³.

Like viktig som de konkrete oppgavene som gruppen har bidratt til å løse, har det vært å skape en felles forståelse for utfordringer og løsninger på tvers av områder og fag med ulike språk og tradisjoner:

Gjennom en sånn gruppe som er satt ned kan man sikre at de riktige ressursene kommer inn i en aktivitet så tidlig som mulig, for alle som har kompetanse sitter sammen. At man ikke glemmer noen.

Mens oppgavene i samordningsgruppen har variert over tid, har funksjonen gjennomgående vært å holde et overblikk over situasjonsbildet, luften bekymringer og bidra til helhetlige løsninger i kommunen som organisasjon.

Vertikal samordning - forholdet til direktørnivået og områdene

Samordningsgruppen ble opprettet av kommunedirektøren, som blir omtalt som gruppens primære oppdragsgiver. Gruppemedlemmene beskriver at vanlig saksgang i relasjonen til ledergruppen er at kommunedirektøren gir dem problemstillinger, som de diskuterer og sender tilbakemelding på til kommunedirektøren, som eventuelt tar en beslutning.

I utgangspunktet oppfatter jeg samordningsgruppa som et rådgivende organ. Skaffe informasjon, strukturere og formidle.

Samordningsgruppen har ingen formell beslutningsmyndighet knyttet til sitt mandat. Utover den første fasen, hvor omdisponering av personell var en sentral oppgave, har en stor del av arbeidet vært knyttet til å utarbeide situasjonsrapporter fra de ulike områdene som underlag for kriseledelsen.

I tillegg til konkrete bestillinger fra ledergruppen, kommer saker som samordningsgruppen har behandlet på eget initiativ, eller utfordringer som har blitt identifisert i dialogen med områdene. De viktigste av disse ble kommunisert til kriseledelsen. Flere av gruppens medlemmer beskriver denne rollen som en viktig funksjon i forholdet mellom den strategiske og operative delen av organisasjonen:

Det gikk en stund før jeg oppfatta at vi skulle være et verktøy for kriseledelsen. Jeg hører [...] sier at kriseledelsen er fornøyde med rapportene våre og at det gir dem mye kunnskap. Men det vi bringer med inn er viktig i det fellesskapet, å vurdere hvilke konsekvenser dette vil ha for tjenesteutøvelsen for våre ansatte. Det vi totalt sett gir av tjenester, at vi i den gruppa kan forutsi konsekvenser. Det er et viktig formål med gruppa.

³ Scenariene er beskrevet i notatet «[På vei mot en ny hverdag](#)» som ble levert til kommunens kriseledelse i april 2021.

Av sitatet fremgår det også at samordningsgruppens relasjon til kriseledelsen ikke var like tydelig for alle medlemmene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.4 hvor vi diskuterer hvordan samordningsgruppen kunne utgjort en enda større forskjell i håndteringen av krisen.

Av intervjuene framkommer det videre at et av motivene bak opprettelsen av samordningsgruppen var å frigjøre tid for områdedirektørene og dedikere ressurser til å bistå arbeidet med å opprettholde kontinuitet i kommunens tjenester. Kriser trekker gjerne lederkapasitet og -oppmerksomhet ut mot eksterne forhold, mens en pandemi i aller høyeste grad også gjør seg gjeldende *internt* i kommunen som organisasjon.

Områdene fungerte « greit », og det er greit når det er tid til det, men nå var det ikke tid. Alle skulle lage ROS-analyser osv. Kommunen er rigget for kortvarige kriser, leirras og store branner, hvor du jobber eksternt med nødetatene, hvor kommunens ansatte er berørt. Men her var det kommuneorganisasjonen som måtte gjøre noe.

Det er tungt for lederne å tolke regelverk selv. Folk vil ikke ha råd, de vil ha tydelige beslutninger som kan formidles svart/hvitt. Samordningsgruppen har gitt ett sted å ta det.

Disse sitatene illustrerer at samordningsgruppa fylte et rom mellom strategisk og operativt nivå i kommunens beredskapsorganisering. Beredskapsplanene (administrativ og operativ del) er først og fremst rettet mot å ivareta brå og kortvarige kriser som har ett eller flere skadested innenfor kommunegrensene. Planverket tar i mindre grad høyde for hendelser som skaper direkte utfordringer for kommunen som organisasjon. Planverket beskriver også på flere områder en krisestab, men organiseringen av denne staben bygger også på en antakelse om at det kun er begrensede områder av kommunens virksomhet som er berørt (se tekstboks 2 under)

I krisestaben inngår normalt følgende funksjoner:

- Kommunaldirektør, alternativt kommunalsjef for det hardest rammede tjenesteområdet (leder)
- Beredskapsrådgiver - kommundirektørens fagstab
- Informasjonssikkerhetsrådgiver - kommundirektørens fagstab
- Kommunikasjonssjef
- Kommuneoverlege - kommundirektørens fagstab (helse og velferd)
- Loggfører fra Kontortjenesten

Tekstboks 2. Utklipp fra kommunens overordnede beredskapsplan (versjon 19.4, s. 87)

Samordningsgruppen var med andre ord en struktur som sprang ut fra behovet for å tilpasse seg behovene for akkurat denne krisen, uavhengig av hva som var den tiltenkte beredskapsorganiseringen i kommunen, og dette behovet var blant annet knyttet til å understøtte interne ledelsesfunksjoner. Enkelte av intervjuobjektene kobler dette sammen med at den interne siden av krisehåndteringen stiller like mye krav til organisasjonsforståelse, som beredskapsforståelse:

Samordningsgruppa har blitt opplevd som praksisnær og med organisasjonsforståelse. [...] Samordningsgruppa forstår mer hva organisasjonen trenger. Så hvorfor vi bryter med teorien, det er fordi de skjønner hva de jobber med der ute.

Forholdet mellom samordningsgruppen og områdenes stabsressurser

Flere i samordningsgruppen beskriver sin rolle som et bindeledd mellom direktørnivået og det området de representerte, og mange av sakene som ble behandlet i gruppa hadde betydning for resten av de ansatte i kommunen. Dette understrekes også av at leder for samordningsgruppen etter hvert også ble medlem av kommunens kriseledelse. Både medlemmene i samordningsgruppa, direktører og andre som er intervjuet, beskriver at medlemmene av samordningsgruppen hadde høy legitimitet i organisasjonen og forståelse for sitt område. Dette gjorde dem til gode talspersoner for sin stab og linje, og til gode diskusjonspartnere for de andre medlemmene i gruppen.

Medlemmene av samordningsgruppen involverte likevel sine områder ulikt i gruppens arbeid. Noen av gruppemedlemmene tok jevnlig opp saker fra samordningsgruppen med sitt område, og fikk saker fra linja som de tok opp i samordningsgruppa. Andre involverte i mindre grad området sitt i arbeidet som ble gjort. Forskjellene kan komme av ulik tilknytning til sine områder, ulike rutiner i områdene, og ulik størrelse på områdene. Dersom man kommer fra en stor fagstab eller enhet med få faste felles møter, kan det også være vanskelig å finne arenaer for å spre informasjon om samordningsgruppa. Flere peker på at en stor fagstab kan være uoversiktlig og skape et ekstra behov for samordning av stabsoppgaver, og etterlyser forbedring på dette området både i normalsituasjonen og i kriser.

Vi er jo en stor fagstab. Vi er veldig sektordelt. Siloorganisert selv om vi skal jobbe på tvers.

Jeg har ment i mange år at det burde vært koordinatorene i staben. Det blir litt for mange frittgående privatpraktiserende. Det trengs mere styring og ledelseskraft for å kunne hente ut den voldsomme kompetansen som er der på en litt mer fornuftig måte. Og da hadde man hatt et organ eller et apparat som kunne fungert i en krisesituasjon.

Kommunedirektørens fagstab beskrives av flere som stor, kompleks og uoversiktlig. Samordningsgruppen er på mange måter et verktøy for å redusere eller håndtere denne kompleksiteten i en periode hvor det er behov for raske omstillinger til en krise som endrer seg brått og uforutsigbart. På dette området skal man ikke undervurdere det faktum at samordningsgruppen også innebærer konkrete møter – faste tidspunkter i kalendrene som er viet til behandling av tverrsektorielle problemstillinger. Mange av gruppemedlemmene var inne på akkurat dette og at saker som de visste krevde avstemming med andre områder kunne «spares» og tas med til møtet i samordningsgruppen, der man uansett ville møte personer med kunnskap fra mange deler av kommunen.

5.2. På hvilken måte har samordningsgruppen utgjort en forskjell i håndteringen av krisen?

I kapittel 5.1 har vi forsøkt å gi en rik beskrivelse av arbeidet som har blitt gjort i og tilknyttet til samordningsgruppen. I det følgende vil vi, med utgangspunkt i dette, kondensere de viktigste effektene samordningsgruppen har bidratt til.

Samordning av kritiske oppgaver

Det første og mest åpenbare som må nevnes, er det faktum at samordningsgruppen i det hele tatt ble etablert. Eksistensen av samordningsgruppen er et resultat av at Trondheim kommune har evnet å respondere hurtig på et behov for å løse nye, kritiske oppgaver som ble skapt av krisen. For kommunens kriseledelse vil mye av tiden måtte prioriteres til eksterne forhold. Listen over eksterne gravitasjonskrefter er lang: Usikkerheten i pandemien krever en vedvarende sensitivitet overfor mulige utviklinger og nye trusler; de inngripende tiltakene krever utstrakt kommunikasjon med så vel innbyggere som næringsliv; det at Trondheim er en stor studentby gjør det nødvendig med tett dialog med NTNU og studentorganisasjoner; behovet for koordinering av tiltak i bo- og arbeidsmarkedsregionen krever utstrakt samarbeid; og det faktum at landet som helhet befinner seg i den samme krisen krever utstrakt samhandling med nasjonale myndigheter.

Samtidig som de eksterne gravitasjonskreftene er sterke, er det et presserende behov for intern omstilling. De viktigste eksemplene her er arbeidsgiverrelaterte spørsmål og omdisponering av personell i pandemiens tidligste faser. Det er liten tvil om at samordningsgruppen utgjorde en forskjell i håndteringen av denne typen saker. Gruppens oppgaver endret seg også betydelig underveis, noe som illustrerer at det har vært behov for en arena for å behandle viktige tverrsektorielle saker.

En arena for å løfte frem og behandle usikkerhet

I en så omfattende krise som en pandemi, vil det oppstå flere faser av usikkerhet, både med tanke på den eksterne smittesituasjonen, nye mutasjoner o.l., og den interne implementeringen av tiltak. Samordningsgruppen har vært ett av flere bord å legge denne usikkerheten på. I observasjonen av gruppens møter har vi sett flere eksempler på at gruppen bidrar med fortolkning av anbefalinger fra kommunens kriseledelse som i utgangspunktet er rettet utad, men som har implikasjoner for kommunen som arbeidsgiver. Én av disse var en oppfordring til hjemmekontor rettet mot arbeidsgivere i kommunen. Områdene hadde på dette tidspunktet noe ulike praksiser knyttet til hjemmekontor, og det oppsto spørsmål om hvordan den enkelte leders handlingsrom skulle forstås. Selv om gruppen ikke hadde mandat til å beslutte hva som skulle være kommunens praksis, bidro diskusjonen i gruppen til å synliggjøre behovet for en avklaring av praksis fra organisasjonens eller ledergruppens side.

Et annet område hvor samordningsgruppen var en potensiell arena for å adressere usikkerhet, settet av utfordringer som lå framover i tid. I forkant av skoleferier, høytider og 17. mai var det jevnlig diskusjoner knyttet til hvilke utfordringer dette kunne medføre for tjenestene. Også her var hovedfokus på de interne tjenestene, for eksempel gjennom spørsmål om

bemanningsituasjon og smittevern. Videre var det tilfeller i møtene hvor enkeltmedlemmer tok opp gryende bekymringer om situasjonen i eget område, knyttet til kapasitet og kontinuitet. Dette illustrerer at samordningsgruppen har et potensial for å kunne fange opp svake faresignaler på et tidlig tidspunkt, før de blir reelle problemer.

Når vi beskriver at samordningsgruppen har et «potensial» for å identifisere utfordringer som ligger fremover i tid, er dette en bevisst formulering. Det var tydelig at møtene i samordningsgruppen ble brukt som et sted å bringe denne typen utfordringer *inn* for diskusjon, men det var mer uklart hvordan samordningsgruppen kunne ta disse utfordringene *ut* av diskusjonen for behandling i arenaer med myndighet til å gjøre noe med dem. I våre observasjoner av statusmøtene i kriseledelsen var enkelte av disse sakene oppe til behandling, men dette skjedde som regel uten involvering av eller referanse til samordningsgruppen.

Samordningsgruppen har fått utredningsoppdrag som ligger i kjernen av kriseledelsesfunksjoner

Pandemien utfordret kommunens evne til å opprettholde normal drift i en langvarig unntakstilstand, hvor belastningen på personellressurser er høy og endrer seg raskt. Samordningsgruppen ble med dette som utgangspunkt bedt om å vurdere hvordan kommunen som organisasjon best kunne ivareta sin egen «utholdenhet» i en langvarig krise. Målet for dette oppdraget, gitt i april 2021, var å identifisere mulige sårbarheter i dagens organisering og håndtering av pandemien⁴. Dette inkluderte vurderinger av hvordan kriseledelsen anvendte ressurser i linjen for å løse arbeidsoppgaver i krisen.

I denne sammenheng går vi ikke inn på svarene som gruppen kom fram til, men ønsker heller å peke på det faktum at det var samordningsgruppen som var adressaten for spørsmålet. Dette er grunnleggende spørsmål rundt kommunens tilpasningsbehov og -evne. Når det var nettopp samordningsgruppen som ble mottaker av denne typen spørsmål, indikerer det at gruppen utgjorde en strategisk kapasitet for kriseledelsen. Videre utgjør gruppen en strategisk kapasitet med en klar forankring ute i områdene, noe som gir mulighet til en avstemming av situasjonsforståelsen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå i organisasjonen.

Oppdraget om å identifisere sårbarheter i dagens organisering viser at samordningsgruppen arbeidsoppgaver har endret seg betydelig fra pandemiens første faser, hvor den hadde en mer operativ funksjon. Det illustrerer at gruppen på flere områder har spilt en rolle i kommunens adaptive kapasitet. Dette er kanskje oppgaver man ut fra beredskapsplanen ville forventet at en krisestab hadde håndtert, og forholdet til kommunens øvrige beredskapsorganisering fremstår som uavklart. Dette vil vi komme tilbake til under 5.4 nedenfor.

⁴ Se notatet «[På vei mot en ny hverdag](#)», levert til kommunens kriseledelse i april 2021.

Samordningsgruppen har hatt uplanlagte effekter av dialogen rundt spesifikke utfordringer

Samordningsgruppen har også utgjort en forskjell gjennom effekter som kan sies å være uplanlagte. De er uplanlagte i den forstand at de oppstår gjennom at representanter for områder og fagfelt møtes jevnlig i arbeidet med problemstillinger som er genuint tverrsektorielle og tverrfaglige. I intervjuene kommer det frem en rekke eksempler på at gruppen er i stand til å finne løsninger på utfordringer som ikke nødvendigvis sto på agendaen, men som kom opp underveis mens gruppen utarbeidet situasjonsbilder eller jobbet med andre saker. IT-løsninger som erstatter manuelt arbeid er et godt eksempel på dette. På noen områder mottok kommunen informasjon fra utsiden som måtte integreres, men som kom i mange forskjellige filformater. Dette ble i starten håndtert manuelt, men som i ett av møtene ble fanget opp som et område hvor det fantes intern kompetanse som med enkle grep kunne automatisere dette arbeidet og frigjøre ressurser til andre viktige oppgaver:

Og så kan det være at lederen for kommunalteknisk og IT-sjefen i kommunen sitter der [i samordningsgruppa], og da kan det være at to stykker treffes som ikke treffes til vanlig, og så kan det oppstå noe nytt. Ting skjer. IT-sjefen kan spørre om hvordan håndtere henvendelser til kommunen, og han kan lure på at dette koster jo penger, å utvikle dette systemet. Vi kan utvikle elektronisk noe som måtte være manuelt, det koster penger, men det sparer på sikt. Da kan [økonomi] komme inn og si at dette har vi råd til.

Det er naturligvis ingen garanti for at denne typen effekter oppstår automatisk gjennom å etablere tverrsektorielle møteplasser, men det må antas at sannsynligheten øker gjennom å ha etablert et felles møtepunkt rundt behov som er presserende for kommunen som helhet, og hvor deltakerne har et mer eller mindre delt mål for samarbeidet.

5.3. Hvorfor har samordningsgruppen vært i stand til å utgjøre en forskjell?

Effektene av samordningsgruppens arbeid kan ses i sammenheng med særlig to av de tre funksjonene ved samordningsarenaer beskrevet i kapittel 2 - «exploration», «experimentation» og «execution» (Nambisan, 2009). Samordningsgruppen har hatt jevnlig oppgaver knyttet til «exploration» gjennom å bidra til å fortolke og forstå interne problemer, for eksempel knyttet til kapasitets- og utfordringsbildet og arbeidsgiverrelaterte implikasjoner ved (om)disponering av personell og arbeid hjemmefra.

Gruppen har videre vært viktig for funksjonen «execution» gjennom å bidra til en harmonisert praktisering av smitteverntiltak og arbeidsgiverforhold på tvers av kommunens områder. Det er verdt å bemerke at denne harmoniseringen ikke kan likestilles med standardisering i den forstand at det har vært etterstrebet å bruke én mal for alle deler av kommunen. Det er store forskjeller i virksomheten som foregår i de ulike områdene, og det har vært rom for lokal tilpasning for å ta høyde for dette. Funksjonen «experimentation» har vært mindre synlig i samordningsgruppens arbeid. Dette er naturlig, ettersom gruppen ikke er satt opp for å være et

nytt mellomlederledd i organisasjonen, og følgelig ikke har beslutningsmyndighet innenfor de sakene den behandler. Dette kommer vi tilbake til under 5.4.

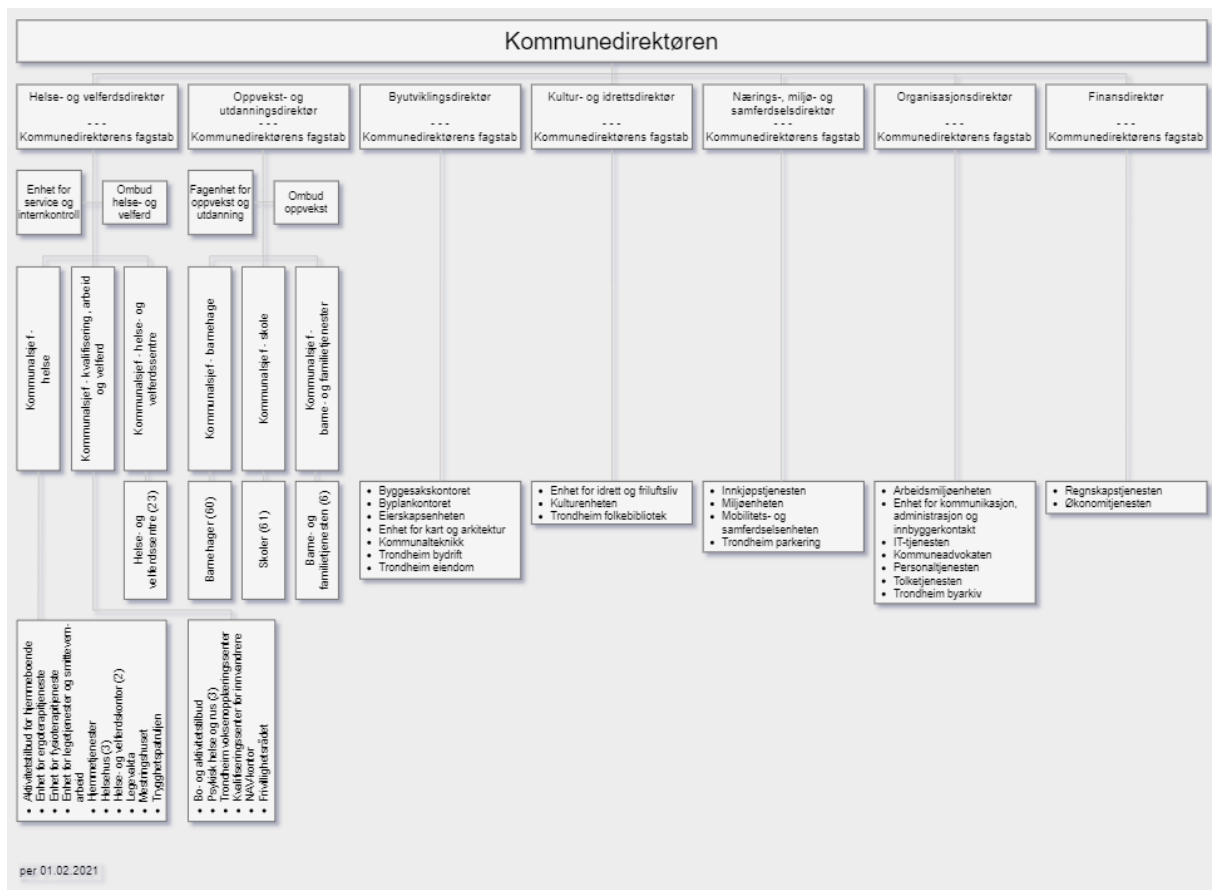
Det viktigste spørsmålet er imidlertid ikke hvilke funksjoner samordningsgruppen har hatt, men hva som har gjort gruppen og gruppens medlemmer i stand til å fylle disse funksjonene. Gjennom våre intervjuer har vi kommet på sporet av noen særlige kjennetegn ved gruppens arbeidsmåte og funksjon som vi mener kan bidra til å forklare suksessen under pandemien, og som samtidig peker mot noen mer generelle betingelser for samordning som kan være nyttige å ha med seg i fremtidens samordningsarbeid i kommunen. Vi vil trekke frem to slike betingelser som særlig viktige. Det ene er at samordningsgruppen har bidratt til å fylle det vi har valgt å kalle «strukturelle hull». Det andre er at de gjør dette gjennom å anvende det vi har kalt «mellomromskompetanse». I det følgende vil vi gå gjennom disse.

Samordningsgruppen har fylt «strukturelle hull»

Et gjennomgående tema som berøres av informantene er behovet for å ‘bryte ut av siloene’ i organisasjonen. Noe forenklet kan man si at det med silo menes de ulike områdene i Trondheim kommune, slik de fremkommer i organisasjonskartet (se Figur 4). Siloer er nødvendige og viktige for organisasjoner, men ikke tilstrekkelige.

Et sentralt prinsipp for organisering er at organisasjonen – en gruppe av mennesker med formaliserte regler og autoritetsrelasjoner som er i stand til å løse oppgaver mer effektivt enn enkeltmennesker – benytter seg av arbeidsdeling og samordning. Arbeidsdelingen tillater avgrensning av oppgaver, og spesialisering for å kunne løse dem på en best mulig måte. I Trondheim kommune er denne arbeidsdelingen og spesialiseringen representert ved inndelingen i områder som Helse og velferd, Oppvekst og utdanning osv. Men ikke alle oppgaver kan løses isolert innenfor de enkelte områdene. Mange oppgaver krysser sektorgrensene, og dermed oppstår det et behov for samordning, slik at oppgavene kan løses på en helhetlig god måte. En beskrivelse mange organisasjoner vil kjenne seg igjen i, er at arbeidsdeling er enkelt, men samordning er vanskelig.

Hvis man ser på organisasjonskartet til Trondheim kommune, fremstiller det arbeidsdelingen i ganske stor detalj, men det sier lite eller ingenting om samordning. Selv om det åpenbart finnes flere aktiviteter og arbeidsprosesser som skjærer horisontalt gjennom organisasjonen, så er det vårt inntrykk at det eksisterer et potensial for å utløse mer organisatorisk kraft – både til å løse spesifikke oppgaver, men også til å skape nye mulighetsrom – gjennom sterkere samordningsstrukturer og samordningsprosesser. I en slik ramme kan samordningsgruppa forstås; den ble opprettet ad-hoc for å løse spesifikke oppgaver i forbindelse med pandemien



Figur 4. Organisasjonskart Trondheim kommune (pr februar 2021)

Strukturelle hull er et begrep fra organisasjonslitteraturen (Burt, 2004) som beskriver en avstand mellom individer/organisasjonsenheter med komplementær informasjon og komplementære ressurser. Entreprenører fyller ofte slike strukturelle hull, og skaper gjennom dette nye muligheter.

Strukturelle hull innad i komplekse organisasjoner oppstår gjerne på grunn av en omfattende arbeidsdeling som vanskelig lar seg samordne perfekt ved mer eller mindre standardiserte samordningsstrukturer. Det at strukturelle hull *oppstår*, gjenspeiler ikke nødvendigvis en svakhet ved organiseringen, men det at de får eksistere, gjør det.

Strukturelle hull kan være latente tilstander som manifesterer seg under visse betingelser. I vårt tilfelle var pandemien en slik betingelse, da den aktualiserte behovet for nye typer av samarbeid. Utvikling av ordninger for hjemmekontor i ulike deler av organisasjonen, etablering og samordning av velfungerende rapporteringsprosedyrer fra områdene og opp til kriseledelsen, analysearbeid av ressursdisponering i kommunens kriseledelse – disse og andre aktiviteter er eksempler på samordning som de etablerte strukturene ikke var skreddersydd for. Samordningsgruppen fant antagelig raskere og smidigere løsninger på dette enn man hadde fått til ved å gjøre endringer innenfor de eksisterende strukturene som utgjøres av kommuneledelsen, kriseledelsen, kommunedirektørens fagstab og linjene.

Behovet for samordning av kriserelaterte funksjoner ble synlig under pandemien, og man erfarte at de eksisterende strukturene i kommunen ikke ivaretok dette. Samordningsbehovet var

større og annerledes enn det eksisterende strukturer var rigget for å fylle. Opprettelsen av samordningsgruppen var ment å bøte på dette – og underveis/i ettertid kan man si at dette var et vellykket grep. Det man imidlertid bør spørre seg om, er hvorvidt de strukturelle hullene samordningsgruppen har fylt, *oppstod* under krisen, eller om de bare ble mer *synlige* da. Vår tolkning er at det siste var tilfellet. En slik tolkning innebærer en erkjennelse av at samordningsbehov for å styrke det som virker er mindre synlig enn samordningsbehov for å reparere det som ikke virker. Noen ganger må det en krise til for å åpne sorte bokser og se hvordan ting (ikke) virker. Når behovet for samordning ikke er presserende, kan det forekomme en langsom og usynlig frakobling av organisasjonsstrukturer og arbeidsform fra behov og mulighetsrom, noe som gjør ‘reparasjonsjobben’ langt mer krevende når den først melder seg. Å jobbe med å tette strukturelle hull for å utvide mulighetsrom må derfor forstås som en proaktiv tilnærming til samordning.

I lys av dette kan det forsvares at styrket samordning adresseres best ved å jobbe ‘mellom’ strukturene, i stedet for å endre strukturene (noe som kan skape nye, usynlige hull). Samordningsgruppa har jobbet mellom strukturene, og det er mye lærdom herfra som har overføringsverdi til utviklingsarbeid i fredstid.

Samordningsgruppens mellomromskompetanse

Som vi har beskrevet tidligere, har samordningsgruppen evnet å identifisere både problemer og muligheter, og å harmonisere praksiser ved å jobbe på tvers av organisasjonsstrukturene. Et kjennetegn særlig ved *mulighetene* er at de ikke byr seg høylytt frem; det kreves god organisasjonskunnskap både i dybden og i bredden for å identifisere dem. Dette er en kunnskap som enkeltindivider vanskelig kan besitte, så også de enkelte tjenesteområdene hver for seg. Som en gruppe sammensatt av representanter fra de ulike områdene, som sammen representerer både *lang fartstid i kommunen, god kjennskap til organisasjonsstrukturene* og kommunikasjonsveiene, og et *omfattende nettverk* innad i kommunen – inkludert ledelsen – har samordningsgruppen hatt gode forutsetninger for å fylle strukturelle hull.

Aktører som er gode på å fylle strukturelle hull har av Ringholm et al. (2011) blitt tilskrevet *mellomromskompetanse*. Ringholm et al. har gitt eksempler på dette fenomenet fra offentlig entreprenørskap og innovasjon, og mer spesifikt beskrevet mellomromskompetanse som

«[e]vnen til å se problemene, mulighetene og skape nye løsninger i de mellomrommene som finnes mellom de eksisterende tjenestetilbudene. Det handler både om selve innholdet i de kommunale tjenestene og om de organisasjonsstrukturene som omgir dem» (Ringholm et al., 2011, p. 10)

For oss har det fremstått som tydelig at denne kompetansen passer best som beskrivelse på gruppenivå. Riktignok har også gruppelemmene en del gjennomgående kjennetegn som gjenspeiler hovedtrekkene i gruppen, og gjennom valget av medlemmer i samordningsgruppen har man aktivert viktige uformelle nettverk.

«Ja, det finnes et formelt univers. Og så finnes det det andre. Der vi faktisk får til store ting hver dag.

Det som er nøkkelen til å lykkes er gode nettverk, menneskelige nettverk. At vi har folk som er opplyst og tenker selv, tar ansvar, og som kjenner folk i andre enheter. At du klarer å skape disse nettverkene. Det handler om å lage møteplasser hvor folk kan møtes og bli litt kjent.»

Men det er først når disse trekkene aktiveres som en form for sosial kapital på gruppenivå at «nettverk, normer og tillit, som fasiliterer koordinering og samarbeid» (Putnam, 1993, p. 2, vår oversettelse) kan tas mer systematisk og retningsstyrt i bruk. Putnam understreker da også at sosial kapital befinner seg i nettverk og relasjoner – ikke hos enkeltindivider – og at en gruppes sosiale kapital ikke simpelthen kan forstås som summen av den enkeltes sosiale kapital. Samordningsgruppen fungerer som en arena og en nettverksnode der områdene bringes sammen og hvor takhøyden for høyttenkning er stor, og normene forvaltes av gruppa selv. Dette både forutsetter og skaper gjensidig tillit. Som nevnt tidligere er *arenatekningen* sentral innenfor «collaborative governance», og det kan være fruktbart å tenke på samordningsgruppen som først og fremst en *arena*.

Vi kan altså oppsummere sentrale ingredienser av mellomromskompetansen i samordningsgruppen:

- god kjennskap til organisasjonen og organisasjonsstrukturene
- omfattende nettverk både horisontalt og vertikalt i organisasjonen
- utstrakt tillit
- har nødvendig infrastruktur (arena, møtestruktur)

Man kan spørre seg hva det er ved samordningsgruppen som gjør at denne mellomromskompetansen oppstår her, og ikke gjennom andre eksisterende strukturer. Dette spørsmålet er ikke forutsetningsløst. Vi har ikke belegg for å konkludere med at samordningsgruppens mellomromskompetanse ikke finnes i andre strukturer i kommunen,. Det at man så et behov for opprettelse av en slik gruppe, og at gruppen har svart til forventningene, indikerer imidlertid at for formålet å fasilitere samordning under pandemien, har samordningsgruppen tatt en posisjon, en form og en rolle som på det tidspunktet *manglet*. Vår studie gir grunnlag for en nærmere beskrivelse av posisjon, form og rolle, som vi mener også har vært blant suksesskriteriene.

Rammebetingelser og handlingsrom

Mellomromskompetanse handler ikke bare om å *identifisere* utfordringer, muligheter og løsninger, det handler også om å *realisere* (evt initiere) løsninger. I det følgende vil vi operasjonalisere dette, og beskrive noen egenskaper ved samordningsgruppen som har hatt betydning både for dens evne til å *se/beskrive* utfordringene og mulighetene, og å *løse/realisere* dem.

Mellomromskompetanse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for tverrsektoriell samordning. Rammebetingelser er også avgjørende for hva som er mulig å få til. *Rammebetingelser* avgjør for eksempel muligheten for utnyttelse av *fleksibilitet*. Fra tidligere innovasjonsforskning (Haavik et al., 2011) har vi sett betydningen av fleksibilitet. I komplekse organisasjonsøkologier er det ikke slik at one size fits all; noen ganger må den beste løsningen skreddersys, og kanskje må den også tilpasse vanlig praksis eller ordinær tjenestevei. Men

evnen til å snu seg raskt og finne fleksible løsninger fordrer at man har tilstrekkelig *myndighet*. Som et eksempel på dette kan vi trekke frem løsningen på det som ble en av gruppas første utfordringer – den koordinerte rapportering til kriseledelsen. Det fantes på det tidspunktet ikke noen godt egnede rapporteringsverktøy som ivaretok både kompleksiteten og historikken – samt søkbarheten – i informasjonen, og samordningsgruppen utviklet derfor selv et rapporteringsformat i Excel som ivaretok både krav til input fra de ulike områdene, krav til output for kriseledelsen, og behovet for å kunne følge opp utviklingen over tid. Til formålet opplevdes dette å fungere langt bedre enn det man kunne få til gjennom for eksempel CIM⁵, et verktøy medlemmene i samordningsgruppen hadde begrenset kjennskap til. Denne kombinasjonen av fleksibilitet og myndighet kan man kalle *handlingsrom*.

Myndighet har blitt en del diskutert i samordningsgruppen, sammen med *mandat*. Et tydeligere mandat har blitt etterspurt, og myndighet har også blitt bragt opp til debatt uten at det har blitt konkludert med at myndigheten har vært mangelfull. Kanskje har myndighetens muligheter og avgrensning ikke blitt utfordret tilstrekkelig; etterspørselen etter et tydeligere mandat, og i hvert fall etterspørselen etter oppgaver, kan tyde på at man har hatt et uforløst potensial med tanke på å ligge i forkant og søke etter utfordringer, muligheter og løsninger mer aktivt og selvstendig. Nettopp fordi man opererer i strukturelle hull, er det forhold som naturlig vil falle mellom flere stoler og som ingen derfor ser eller tar ansvar for å bringe til torgs. Under slike omstendigheter kan et for snevert mandat virke begrensende.

5.4. Hvordan kunne samordningsgruppen utgjort en enda større forskjell i krisen?

Selv om samordningsgruppen har utgjort en forskjell i håndteringen av pandemien, finnes det en rekke forbedringsområder. Vi vil særlig trekke fram fire slike områder:

- Uavklart forhold til andre samordningsarenaer og kommunens beredskapsorganisasjon
- Uforløst potensial i å utfordre kriseledelsen
- Uavklart rolle i internkommunikasjon i krisen
- Manglende beslutningsmyndighet og lite synlighet i organisasjonen

Uavklart forhold til andre samordningsarenaer og kommunens beredskapsorganisasjon

En krise av det omfanget som pandemien har vært, genererer gjerne samarbeid på et bredt spekter av områder. Vi er kjent med at det har vokst fram andre samordningsinitiativ som eksisterer parallelt med samordningsgruppen, både formelle og uformelle. Uten at vi har inngående kunnskap om disse, ser de ut til å omfatte et mer avgrenset antall aktører i kommunen

⁵ Helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap.

og er gjerne knyttet opp mot et mer spesifikt saksområde, for eksempel knyttet til innbyggerkontakt. I tillegg har det også etter hvert kommet til tverrsektorielle grupper som minner om samordningsgruppen, for eksempel post-korona-gruppen som er satt ned for å trekke ut generelle lærdommer som kommunen kan ta med seg ut av krisen. Selv om man nok må akseptere en viss uorden i det som er en usikker situasjon i en kompleks organisasjon, vil det ligge et behov for oversikt og samordning av de potensielt mange samordningsinitiativene som kan ha vokst fram.

Én av gruppens oppgaver i den innledende fasen av krisen, var i henhold til mandatet å «identifisere hvilke grupper som allerede er etablert, og hvilken støtte de trenger». Dette var nok en jobb som med fordel kunne vært gjort i rolige faser av pandemien, og hvor det også ville vært gunstig med et mer eksplisitt kart over hvilke samordningsarenaer som finnes, og hvordan de kan forholde seg til hverandre for å unngå dobbeltarbeid og dobbelkommunikasjon.

Et annet område hvor samordningsgruppen hadde vært tjent med en bedre kobling til sine interne omgivelser, er relasjonen til kommunens øvrige beredskapsorganisasjon utover kriseledelsen. Ute i områdene ble det opprettet egne beredskapsgrupper, i tillegg til at kommunen har egne beredskapsrådgivere organisert i kommunedirektørens fagstab. Koblinger til disse interessentene var i liten grad et tema i samordningsgruppens møter. Dette er på en måte ikke overraskende med tanke på gruppens utgangspunkt som en arena for å ivareta det brå omstillingsbehovet knyttet til å omdisponere personell og harmonisere interne praksiser knyttet til tjenesteproduksjonen. Etter hvert som gruppens oppgaver endrer seg til å bestå av utarbeidelse av situasjonsbilder, scenarioutvikling og vurderinger av kriseledelse, nærmer imidlertid gruppen seg arbeidsoppgaver som normalt ville ligge til en krisestab. På dette tidspunktet ble det etablert samarbeid med kommunens beredskapsrådgiver i arbeidet med notatet «[På vei mot en ny hverdag](#)», men dette var på et tidspunkt hvor gruppens arbeid gikk mot slutten. Selv om det sannsynligvis er mye vi som forskere ikke vet om samhandlingen som foregår utenfor gruppen, stiller vi spørsmål ved om gruppen kunne fått en tydeligere posisjon og slagkraft gjennom en tettere integrasjon med beredskapskompetansen i kommunen.

Uforløst potensial i å utfordre kriseledelsen

Med samordningsgruppens sentrale posisjon i et skjæringspunkt på tvers av områder og beslutningsnivåene utgjør den en potensielt viktig analysekapasitet for kommunens kriseledelse. Dette har blant annet inkludert å identifisere mulige løsninger for å styrke «utholdenheten» blant kommunens ansatte i en langvarig krise, tydeligheten i plassering av strategisk og operativt ansvar, og ivareta behovet for intern og ekstern kommunikasjon i håndteringen av situasjonen⁶. Med dette kommer det en mulighet til å utfordre kriseledelsen og gjennom det bidra til refleksjon om ev. behov for å korrigere kurs.

Dette potensialet fremstår som noe uforløst. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner rundt dette, men vi vil trekke frem to faktorer som kan spille inn på

⁶ Beskrevet i notatet «[På vei mot en ny hverdag](#)»

samordningsgruppens evne til å utfordre kriseledelsen. Den første ligger i gruppens selvforståelse og utgangspunkt. Samordningsgruppens relasjon til kriseledelsen var ikke like tydelig for alle medlemmene, og gruppen var også satt opp med et annet utgangspunkt enn å være en utvidet analysekapasitet for kriseledelsen. I tillegg er analysekapasitet et spørsmål om tid. Det å gjøre denne typen vurderinger er en tid- og oppmerksomhetskrevende oppgave, og samordningsgruppens medlemmer er i liten grad skjermet fra de sektorvise arbeidsoppgavene som kommer i tillegg til arbeidet med samordning.

En annen mulig forklaring på at gruppen har et uforløst potensial i å utfordre kriseledelsen kan ligge i en usikkerhet på om ledergruppen faktisk ønsker å bli utfordret. Flere av medlemmene opplever at det er begrenset med tilbakemeldinger fra ledergruppen på leveransene, og i intervjuene er det også flere som opplever uklarheter i gruppens mandat i forholdet til kriseledelsen, og i de bestillingene gruppen mottar fra kriseledelsen.

I sum gjør dette at det er verdt å stille spørsmålet ved om gruppens bidrag opp mot kriseledelsen kunne vært større dersom gruppen hadde hatt en mer uttalt posisjon og legitimitet i relasjonen til kriseledelsen.

Uavklart rolle i internkommunikasjon i krisen

I samordningsgruppens mandat er en av oppgavene å bidra til «god informasjonsflyt mellom tverrsektorielle innsatsområder». Dette har nok vært vellykket blant gruppens medlemmer og ut i enkelte av områdene, men det er usikkert hvorvidt informasjonen når større deler av organisasjonen.

I samordningsgruppa har ingen et spesielt kommunikasjonsansvar, men gruppe-medlemmene har flere ganger sett det som sin oppgave å kommunisere ut det de har diskutert. Noen ganger har informasjon blitt lagt ut på intranett eller formidlet gjennom andre kommunikasjonskanaler som brukes av enhetene. Det er ikke gitt at samordningsgruppen burde vært en selvstendig formidler av informasjon ut i alle kommunens enheter, siden dette ville krevd et tydelig mandat på dette området, og en praksis for å kvalitetssikre budskap med kommunens kriseledelse. Like fullt er det flere av samordningsgruppens saker som er av høy relevans for organisasjonen for øvrig og gruppen kunne hatt en tydeligere rolle i internkommunikasjonen gjennom å ha et medlem fra kommunikasjonsstaben som del av gruppen.

Beslutningsmyndighet og synlighet i organisasjonen

I mandatet fremgår det at samordningsgruppen ikke er tillagt noen spesifikk beslutningsmyndighet. Dette er nok naturlig med utgangspunkt i linjeprinsippet, som står sterkt i Trondheim kommune, og likhetsprinsippet som tilsier at beredskapsorganiseringen skal være basert på organiseringen i normalsituasjonen. Ut fra disse ville det gitt svært liten mening å gjøre gruppen til et nytt stabsnivå med selvstendig beslutningsmyndighet på tvers av områdene i organisasjonen, uten at dette ville skapt uklarheter opp mot ledergruppe, kommunalsjefer og kommunedirektørens fagstab.

Samtidig legger det klare føringer for hva gruppen kan gjøre med de sakene som kommer inn. I Nambisans (2009) inndeling av funksjonene som kan ivaretas av samordningsarenaer, er det «experimentation» (utforsking av mulige løsninger) som er den vi har sett minst av i samordningsgruppen. Gruppen har fylt viktige funksjoner når det gjelder å for eksempel å fange opp og fortolke informasjon om situasjonsbildet, ressursituasjonen og interne praksiser for smittevern. Gruppen kan imidlertid gjøre lite annet med denne informasjonen enn å sende den fra seg. Dette reiser spørsmålet om koblingene mellom en gruppe som *ikke* har beslutningsmyndighet, til andre aktører som *har* beslutningsmyndighet. Dette må antas å være bakgrunnen for at leder for samordningsgruppen ble inkludert som en form for «liaison» i kriseledelsen, for å bygge broer mellom den uformelle samordningsstrukturen og den formelle beslutningsstrukturen. Like fullt er det et faktum at samordningsgruppens arbeid i liten grad har vært omtalt i kriseledelsens statusmøter, hverken i form av underlagsmateriale eller som mottaker av aksjoner fra kriseledelsens møter. Dette bringer oss tilbake til behovet for avklaringer av relasjonen mellom samordningsgruppen og kriseledelsen. I tillegg kommer relasjonen til lederroller på andre nivå i organisasjonen, som også kunne vært viktige mottakere av informasjon med beslutningsimplikasjoner fra samordningsgruppen.

Vi mener det ville styrket samordningsgruppens gjennomslagskraft å skape klarere linjer for saksgangen inn og ut av gruppen. Dette trenger ikke å handle om myndighet, men kan vel så mye være et spørsmål om tydelighet i rollen, og synlighet ut i organisasjonen. I en kompleks organisasjon som står i en krevende situasjon, vil effektiv samordning være lettere å oppnå dersom samordningsarenaen fremstår som et «fyrtårn» i den forstand at den blir et naturlig bord å legge tverrsektorielle saker på. Noe av denne synligheten kunne nok kommet fra gruppen selv, men det er også grenser for hvor stor del av «markedsføringsoppgavene» som kunne blitt lagt på toppen av medlemmenes eksisterende oppgaver. Som nevnt er det flere som etterlyser et større engasjement fra direktørene, for eksempel gjennom å henvise saker for behandling i gruppen og gi oppmerksomhet til gruppens arbeid. Dette kunne bidratt til å tydeliggjøre gruppens mandat og legitimitet opp mot resten av organisasjonen. I tillegg kunne en kommunikasjonsressurs tilknyttet gruppen bidratt til å skape mer synlighet av det arbeidet som ble gjort.

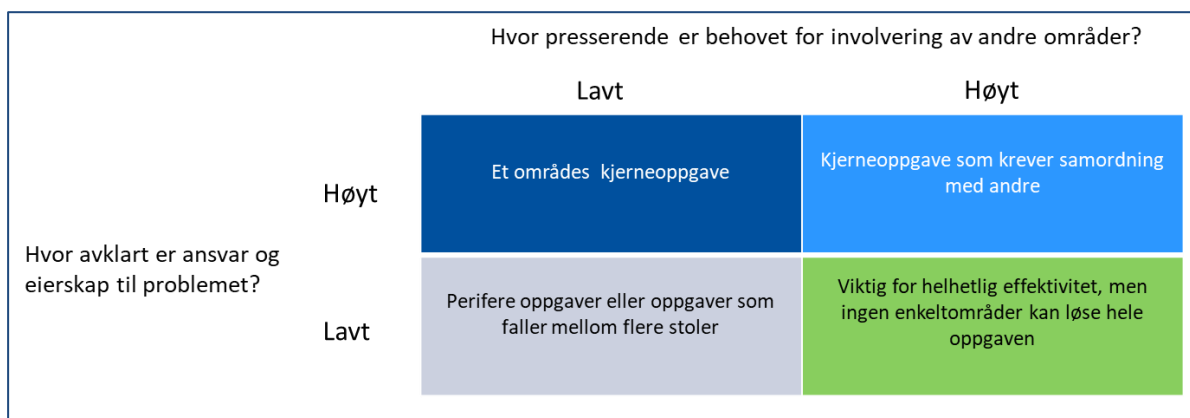
Vi understreker at poenget med denne diskusjonen ikke er at vi etterlyser at gruppen skulle bli gitt myndighet til å fungere som et nytt stabsnivå i beredskapsorganisasjonen. Det er snarere snakk om at den til en viss grad var en godt bevart hemmelighet blant de som kjente til dens eksistens. Det er i samordningens natur at slike arenaer fort blir usynlige i organisasjonen, særlig når de er opprettet for et spesifikt formål, men organisasjonskartet er på ingen måte den eneste kilden til synlighet. Det er mulig å skape et handlingsrom og relevans for resten av organisasjonen gjennom å gi den synlighet og legitimitet, og dette kunne satt samordningsgruppen i stand til å utgjøre en enda større forskjell i håndteringen av pandemisituasjonen.

6. Hvordan kan erfaringene fra samordningsgruppen bedre tverrsektoriell omstillingsevne i en ny normalsituasjon?

Til nå i rapporten har vi utelukkende fokusert på samordningsgruppens bidrag til kommunens omstillingsevne i håndteringen av pandemisituasjonen. Som mange av deltakerne trekker frem i intervjuer, kan erfaringene med tverrsektoriell samordning i krisen inneholde lærdommer for å styrke kommunens omstillingsevne overfor uventede hendelser i normalsituasjonen og for en eventuell sektorovergripende krise i fremtiden. Flere av informantene er inne på at kommunene antas å møte et betydelig omstillingsbehov i årene som kommer. Enten omstillingsbehovet er knyttet til demografiendringer, et krympende økonomisk handlingsrom eller klimaendringer (Meld. St. 30 (2019-2020), så har utfordringene det til felles at de er tverrsektorielle og dermed innebærer nye behov for samordning.

I dette kapitlet vil vi løfte blikket og diskutere hvorvidt og hvordan erfaringene fra samordning i krisen kan omsettes til forbedring i en ny normalsituasjon. Diskusjonen tar utgangspunkt i en dialogbasert analyse som ble gjort med representanter for samordningsgruppen. En del av denne analysen besto i å gjøre et «tankeeksperiment» hvor gruppen forsøkte å beskrive hvordan gruppens mandat ville sett ut hvis man skulle utformet det med erfaringene fra pandemien, men med en normalsituasjon som virkeområde.

For å analysere og utvikle evnen til samordning er det behov for et visst nivå av presisjon rundt hvilke samordningsbehov det er snakk om, hvem som trenger samordningen, og med hvilket formål den skal skje. Figur 5 viser en grov inndeling av ulike former for samordningsbehov, sett opp mot klarheten i ansvarsforhold og eierskap til de sakene som søkes løst.



Figur 5. Grovoversikt over ulike samordningsbehov og klarheten i ansvar og eierskap til arbeidsoppgaver

Figuren viser at noen oppgaver og problemer samsvarer med organisasjonens spesialisering og faller inn under ett områdes ansvarsområde uten at det er behov for samordning med andre områder (øvre venstre kvadrant). Andre oppgaver vil inneholde samordningsbehov, men samtidig være tett knyttet opp mot enkeltsektorens kjerneoppgaver og slik sett springe ut fra relativt avklarte ansvarsforhold (øvre høyre kvadrant). Her vil det gjerne være tydelig hvem

som «eier» problemet og ansvaret for å ta initiativ til samordning, og det vil være færre aktører involvert i samordningen. Et eksempel her kan være planarbeid som er forankret innenfor én sektor, men hvor det likevel er behov for å involvere andre sektorer for å kunne belyse problemet og ivareta kommunens helhetlige interesser.

Andre oppgaver vil være preget av mindre avklarte ansvarsforhold, samtidig som behovet for samordning enten ikke er erkjent eller ikke anses som presserende på kort sikt (nedre venstre kvadrant). Dette er gjerne oppgaver eller fagområder som havner mellom sektorer, eller som ligger så lang fram i tid at de ikke når opp i kortsiktige prioriteringer. I intervjuene er det noen som nevner sosialpolitikken i Trondheim kommune som eksempel på denne typen problemstillinger.

Kvadranten nede til høyre er den som beskriver samordningsgruppens rolle i pandemihåndteringen: Problemet har oppstått brått, med følgende uklare ansvarsforhold og eierskap, samordningsbehovet spenner bredt over områdene, samtidig som det er presserende med tanke på helhetlig effektivitet.

Det er på ingen måte klare kriterier for hvilke typer samordningssituasjoner som plasseres inn i de ulike kvadrantene, og man kan også se for seg at det samme problemet vil kunne få forskjellige samordningsbehov avhengig av hvilken situasjon det er snakk om. Like fullt vil det være nyttig å vurdere kjennetegn ved oppgaver/problemer og samordningsbehov, forut for initiativer som sikter på å forbedre evnen til samordning.

6.1. Samordning i krise og normalsituasjon

Det første spørsmålet som må besvares i diskusjonen om videreføring av erfaringer fra krisesituasjoner til en ny normalsituasjon, er hva som skiller de to situasjonene og hva dette betyr for overføringspotensialet. En krise er en ekstraordinær situasjon hvor håndteringen krever ekstraordinære ressurser eller ekstraordinær organisering. I dette ligger det at kriser representerer en situasjon hvor det ikke er noen tvil om at det kreves ekstra innsats, at arbeidet har høy prioritet i den eller de organisasjonene som er involvert, og at arbeidet med å tilpasse seg situasjonen kan utgjøre en stor forskjell for liv, helse og materielle eller samfunnsmessige verdier. Små og store organisatoriske svakhetene som er til stede i normalsituasjonen, økes i synlighet og betydning og blir mer presserende å håndtere for å kunne omstille seg til krisen.

I denne situasjonen er samordning en hastesak, og når krisen blir stor nok løftes samordning gjerne opp som noe av det viktigste man kan gjøre. Til tross for at det som regel ligger et likhetsprinsipp i bunn, blir den spesialiserte arbeidsdelingen i organisasjoner utfordret i krisetider og blir erstattet av et mer felles mål – å i fellesskap komme mest mulig helskinnet gjennom situasjonen. I en normalsituasjon er dette bildet annerledes. Forutsetningene for den spesialiserte arbeidsdelingen er til stede, de sektorvise arbeidsoppgavene er de mest fremtredende, de små og store organisatoriske svakhetene er til å leve med, og det tverrsektorielle arbeidet er mindre preget av hastverk.

Forskjellene i disse situasjonelle betingelsene er en viktig faktor som kan forklare hvorfor uventede hendelser ofte håndteres fleksibelt og vellykket på tvers av sektorene, for eksempel i norske kommuner, mens det skorter mer på samordningen i det forberedende og forebyggende

arbeidet (Almklov, Antonsen, Størkersen og Roe, 2018). Det tilsier også at det rett og slett kan være utfordrende å gjenskape samordning som har vært vellykket i en krise, i den etterfølgende normalsituasjonen.

6.2. Kan samordningsgruppen i nåværende form videreføres i en (ny) normalsituasjon?

Med de forskjellene mellom kriser og normalsituasjon som ble påpekt i 6.1, blir det neste spørsmålet: Hva står igjen av samordningsgruppen når man tar bort de kjennetegnene ved krisesituasjoner som gjør samordningsbehovet presserende? Dette spørsmålet ble også stilt i intervjuene. Mange av informantene så et potensial for å videreføre samordningsgruppen i sin nåværende form, med et lignende mandat og lignende arbeidsoppgaver:

Samordningsgruppa i fredstid? Det ville vært litt av det samme som vi ser nå. Det er personer som har forskjellig kompetanse inn i gruppa og lett tilgang på sine direktører.

Samtidig er det viktig å ha med seg at samordningsgruppens mandat og sammensetning er skreddersydd for utfordringene som oppsto som følge av pandemien. For et annet samordningsformål vil det kunne være andre tverrsektorielle innsatsområder som må inkluderes, og annen kompetanse som trengs inn for å løse oppgavene.

En videreføring av dagens samordningsgruppe, med samme mandat og sammensetning, vil kunne være en viktig samordningsarena i Trondheim kommune, men vår vurdering er at det som står igjen i normalsituasjonen først og fremst er organisasjonsenhetens samordningsbehov. I firefeltstabellen over ulike samordningsbehov (figur 5), vil overgangen fra krise til normalsituasjon innebære at samordningsgruppens karakter beveger seg fra å være en presserende utfordring som involverer hele organisasjonen, til å først og fremst være samordningsbehov rundt organisasjonsenhetens kjerneområde.

I sin nåværende form vil samordningsgruppen neppe kunne være en generell «muskel» for samordning i Trondheim kommune som helhet. Lærdommene fra gruppens funksjon og arbeid vil med det handle mer om å trekke ut erfaringer knyttet til arbeidsform, suksessfaktorer og utfordringer, enn spørsmålet om videreføring eller ikke videreføring av gruppen i seg selv. Med utgangspunkt i en eksisterende og velfungerende samordningsarena primært for organisasjonsområdet kan lærdommene likevel tenkes å ha satt organisasjonen bedre i stand til å 'oppskalere' og tilpasse en slik samordningsarena dersom et nytt og sektorovergripende samordningsbehov skulle oppstå.

6.3. Hvordan kan erfaringene omsettes til samordningsevne i en (ny) normalsituasjon?

Selv om dagens samordningsgruppe ikke kan sies å være svaret på kommunens generelle samordningsbehov, er det en rekke av lærdommene fra gruppen som kan omsettes til bedre samordningsevne i en ny normalsituasjon. Vi vil særlig trekke frem følgende forhold:

- Størrelse og kontinuitet
- Mellomromskompetanse
- Beslutningsmyndighet og synlighet i organisasjonen
- Forholdet til kommunens øvrige organisasjonsstruktur

Størrelse og kontinuitet - Small is beautiful?

Tilbakevendende i våre intervjuer er refleksjoner omkring *størrelse*. Både i et lengre og kortere tidsperspektiv har mange strukturer i kommunen en tendens til å vokse, noen ganger på bekostning av effektiviteten. Det at samordningsgruppen representerer en «miniatyrtugave» av kommunedirektørens fagstab er verdt å merke seg når man skal vurdere effektene som er oppnådd, og hvilke lærdommer som kan trekkes ut av det. Gruppen representerer en faglig bredde, samtidig som den er av en størrelse som muliggjør varig samarbeid på tvers av områdene og potensialet for å utvikle et tverrsektorielt team.

Vår forståelse av samordningsgruppen er da også at det ikke er slik at mer samordning naturlig vil følge av større gruppe. Kanskje er det snarere motsatt. Den begrensede størrelsen tillater møter der kort varighet lar seg kombinere med aktiv deltakelse, i tillegg at det bygges en kontinuitet i de relasjonene samordning skal foregå i. Relasjoner og tillit er sentrale dimensjoner i en gruppe der resiprositet er en viktig mekanisme. Samordningsoppgaver er sjelden av en slik art at de gagnar alle parter like mye til enhver tid; noen ganger kreves det innsats fra en part som ikke ser noen gevinst for sitt felt umiddelbart, men der gevinsten for helheten er betydelig.

det har vært nyttig for meg å høre hva andre sier. Det er lettere å iverksette ting vi kanskje ikke hadde tenkt på. (...) det ble merarbeid til oss, men det frigjorde tid for andre. Merarbeid for oss er bra for andre. Det er sånn man burde fungere i hverdagen.

En slik resiprositet er vanskeligere å få til jo større en organisasjon er, fordi man da har færre anledninger til å 'yte tilbake' og etablere en åpenhet som ikke trues av intern konkurranse. At dette *fungerer* i samordningsgruppa, ser vi gjennom at gruppe-medlemmene har vært preget av motivasjon for å delta, i alle fall i de mest krevende fasene av pandemien, selv om forholdet mellom hva man yter og hva man får, varierer.

Mellomromskompetanse

Som beskrevet ovenfor, ligger nøkkelen til samordningsgruppens effekter i det vi har kalt for mellomromskompetanse. Dette handler både om enkeltpersonene som inngår i en samordningsgruppe, men også i høy grad om gruppen som aktør. Medlemmene av samordningsgruppen er ikke bare valgt på grunn av sin fagkompetanse, men på grunn av sin organisasjonsforståelse, sine nettverk horisontalt og vertikalt i organisasjonen, og de faktum at de har høy tillit både i organisasjonens strategiske ledelse og i de enhetene de representerer. I

samordningsgruppen aktiveres disse trekkene som en form for sosial kapital med forhøyet legitimitet på gruppenivå.

Mellomromskompetansen finnes allerede i organisasjonen, men er relativt usynlig. For eksempel vil de viktige uformelle nettverkene være vanskelig å få øye på, og få tilgang til, for de som ikke har lang fartstid i organisasjonen. Organisasjonsforståelsen krever gjerne også at man har hatt roller i ulike deler av organisasjonen, og slik sett bygget forståelse for helhetlige behov i kommunen. For å utnytte denne kompetansen til bedre samordning i en ny normalsituasjon vil det være ønskelig å gjøre den mer synlig, og å «gjødsle» den for å sikre ettervekst – særlig den mellomromskompetansen som finnes i eksisterende grupper og på eksisterende arenaer. Dette innebærer også å anerkjenne mellomromskompetansen på personnivå. Mange vil sikkert innvende at det er et svakhetstegn at organisasjonen gjør seg avhengig av enkeltpersoner, og at det burde vært systemer og rutiner som ivaretok behovene for samordning. Det er mye riktig i dette, men vår analyse indikerer at samordning ikke bare er et resultat av arbeid, det er også en ferdighet og arbeid i seg selv. Dette gjør det relevant å snu på spørsmålet om personavhengighet, fra å etterspørre en utvikling som gjør nøkkelpersonene mindre viktige, til å spørre «hvordan skaper vi flere av dem», og hvordan skaper vi arenaer og tilstrekkelig handlingsrom slik at mellomromskompetansen kommer til nytte? Gjennom å gi økt synlighet og status til det tverrsektorielle arbeidet og mellomromskompetansen, kan det tenkes at man faktisk reduserer personavhengigheten, og samtidig tar vare på ferdigheter man vet er viktige for smidighet og gjennomføringsevne i organisasjonen.

Beslutningsmyndighet og synlighet i organisasjonen

Den formelle siden ved samordningsgruppen - mandat, myndighet og relasjonen til ledelse og linje har vi tidligere beskrevet som en faktor som åpenbart påvirker gruppens handlingsrom. Flere ser problemer med hvordan gruppen kan få tilstrekkelig myndighet uten å bli til et ekstra mellomlederledd i organisasjonsstrukturen.

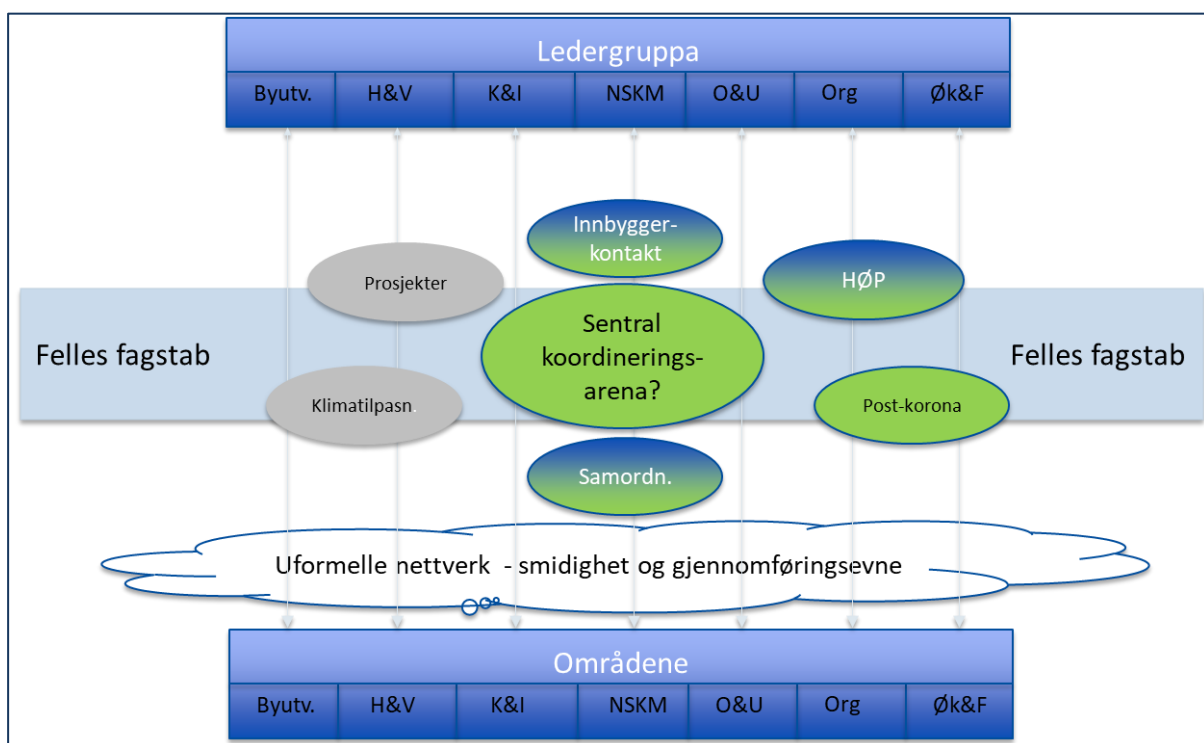
Og så kommer de inn og sier at vi skal ha ei samordningsgruppe. Ok, javel, er det et mellomlederledd? Man skal ha noen som ... Blir det plukka ut, eller blir det utlyst, er det en form for stilling? Vi har direktørområder, fagstabber, avdelingsledere, hvor havner dette? Er det over enhetslederne?

Når dette har vært uttalt i krisesituasjonen, hvor organisasjonen er preget av fleksibilitet og tilpasningsevne, er det all grunn til å tro at det vil gjøre seg minst like gjeldende i en normalsituasjon. Dette reiser igjen spørsmålet om synlighet, og det å utvikle samordningsfunksjoner som har makt nok til å være en selvstendig kraft i å drive frem bedre tverrsektoriell samordning. På et helt enkelt plan forutsetter samordning at ansatte i områdene gjenkjenner samordningsbehov, at de vet hvor de kan gå for å få gjort noe med dette behovet, og at de får positiv erfaring med at det skjer noe med behovet. Dette bringer tilbake metaforen om samordningsarenaer som er synlige nok til å fremstå som «fyrtårn» i organisasjonen, i den forstand at den blir et naturlig bord å legge tverrsektorielle saker på og at det er en tydelighet i saksgangen inn og ut av denne arenaen.

Forholdet til kommunens øvrige organisasjonsstruktur

Spørsmålene om størrelse, mellomromskompetanse, myndighet og synlighet som forutsetninger for samordning, har implikasjoner for den overordnede organiseringen av Trondheim kommune. Særlig oppstår det spørsmål om rollen til kommunedirektørens fagstab. Spissformulert kan man stille spørsmål ved om det strukturelle hullet som samordningsgruppen har fylt i pandemihåndteringen, er det hullet hvor fagstaben burde vært fra før, ut fra de intensjonene som opprinnelig lå bak denne. I denne delen av rapporten vil vi diskutere hvordan forbedret evne til samordning kan gripe inn i den eksisterende organiseringen i Trondheim kommune.

På tegnebrettet fremstår Trondheim kommune som en organisasjon som på mange måter er designet for samordning: Det er en tverrsektoriell ledergruppe, det er en fagstab som går på tvers av direktørområdene, samtidig som det finnes uformelle nettverk som brukes til løpende samarbeid ute i områdene. I intervjuene er det mange som stiller spørsmålet rundt fagstabens størrelse, og om den har vokst seg så stor at det som skulle være en arena som bidrar til å håndtere kompleksiteten i organisasjonen, har gått over til å skape ny kompleksitet i organisasjonen. Framveksten av ad-hoc-strukturer for tverrsektoriell samordning ses i sammenheng med dette. Figur 6 viser en skjematisk oversikt over de ulike nivåene hvor tverrsektoriell samordning skjer, og hvor samordningsevnen kan forbedres, inkludert de samordningsarenaene som opprettes med spesifikke formål.



Figur 6 Ulike nivåer og arenaer for samordning i Trondheim kommune. For betydning av fargene for de ulike arenaene, se Figur 5.

Selv om mange opplever at det er et forbedringspotensial i ledergruppens evne til å samordne saker på sitt nivå, og å legge til rette for samordning på andre nivå i organisasjonen, står

kommunedirektørens fagstab i en særstilling når det gjelder samordning i Trondheim kommune.

Ut fra studiet av samordningsgruppen fremstår det som at kommunen har jevnlige behov for koordineringsarenaer med utspring i kommunedirektørens fagstab, samtidig som det er vanskelig å holde oversikt over alle de ulike arenaene, foraene og prosjektene som til enhver tid pågår. Selv om det sannsynligvis er mye vi som forskere ikke forstår om arbeid og ansvarsforhold i fagstaben, stiller vi spørsmål om det er behov for en arena som tar rollen som en «hub» for kommunens behov for tverrsektoriell samordning og omstilling. Lærdommene fra samordningsgruppen viser at det er nyttig med et bord å legge uklare saker på for å starte tverrsektorielt arbeid, og ikke minst der det er en eksplisitt del av jobben å være mellomromsaktør. Dette vil være en gruppe som kan få en bred og varierende oppgaveportefølje. Dette tilsier at det ikke finnes medlemmer som er eksperter på alle saksområder som skal belyses, i alle fall ikke dersom hensynet til en begrenset størrelse skal ivaretas. Imidlertid er det ikke gitt at det er en slik gruppe som skal besitte all den kompetansen som trengs for å belyse de konkrete sakene, men at de derimot besitter den mellomromskompetansen som gjør dem i stand til å både se hvilke interessenter som er de relevante, og hvordan de kan involvere dem på en god måte. Dette innebærer en playmakerrolle i organisasjonen, hvor den primære arbeidsoppgaven er å bidra til å nå helhetlige mål gjennom å spille andre gode.

Hvordan kan en slik gruppe se ut, og hvor hører den hjemme i organisasjonskartet? Man kan se for seg en rekke ulike løsninger, men det finnes to ytterpunkter som kan trekkes frem. Én mulighet er å gjøre fagstaben som helhet til en slik enhet. Dette vil innebære å redusere fagstabens størrelse, gjennom å organisere oppgaver som er rent sektororienterte i egne områdevis stabsfunksjoner. Det kan synes som en kontroversiell løsning å øke evnen til samordning gjennom å gjøre stabsfunksjonene *mer* forankret i sitt eget område, men resultatet vil være en fagstab som er liten nok til at det lar seg gjøre å bygge relasjoner og arbeidsformer hvor samordning er den naturlige arbeidsformen.

Den andre muligheten er mindre radikal og tar som utgangspunkt at det ikke bare er antallet hoder i fagstaben som betyr noe, men hvordan man bygger strukturer og arbeidsformer for samordning i fagstaben. I figur 5 er dette omtalt som en «sentral koordineringsarena», i mangel av et bedre ord. Det finnes mange måter å utvikle denne funksjonen på, hver med sine dilemmaer. Ett alternativ er å etablere en gruppe bestående av stabskoordinatorer, som inngår i tett dialog med både ledergruppen og kommunedirektørens fagstab for øvrig. Styrken ved en slik løsning ligger i synligheten – den skaper et sett med roller i organisasjonen som kan gis et eksplisitt mandat om samordning, samtidig som det løfter frem en sentral arena for overordnet samordning, inkludert oversikt over ad-hoc-grupperinger, planprosesser etc. som inneholder tverrsektorielle arbeidsoppgaver. Utfordringen med en slik løsning er at det fort blir et nytt mellomledernivå, med tilhørende uklarheter opp mot kommunalsjefer og enhetsledere. Ett annet alternativ er å ha en fast arena, men med en fleksibel sammensetning ut fra hvilke tverrsektorielle saker som står høyest på agendaen. Styrken ved en slik løsning vil ligge i

smidigheten til å tilpasse sammensetning ut fra behov, mens svakheten ligger i at eierskapet til arenaen og arbeidet lett kan pulveriseres.

Alle de alternativene vi har reflektert rundt her, vil ha implikasjoner for fordelingen av makt, synlighet og prestisje i organisasjonen. Dette betyr at ev. endringer vil kunne oppleves som kontroversielle og bli gjenstand for motstand i organisasjonen. Det illustrerer også at spørsmålet om samordning i kommunen som organisasjon er større enn det som berører de enkelte samordningsinitiativene og med det bør være en del av en større og langsiktig organisasjonsutviklingsprosess.

6.4. Samordningens struktur og kultur

I diskusjoner om samordning blir det lett fokus på organisasjonsstrukturer, arbeidsdeling og «siloer». Dette er tilfelle i diskusjonen av ulike strukturelle løsninger for organiseringen av en sentral koordineringsgruppe ovenfor. Samtidig er strukturperspektivet bare halve historien. Like viktig er måten man forholder seg til strukturene og hvordan ansatte i organisasjonen tenker rundt eget ansvar og egne oppgaver i relasjon til andre deler av organisasjonen. Dette er et kulturperspektiv på samordning, som flere informanter kom inn på i intervjuene på spørsmålet om hvordan tverrsektoriell samordning kunne bli bedre ivaretatt i Trondheim kommune. Det etterlyses både en annen måte å tenke rundt arbeidsoppgavene på, i tillegg til at det allerede foregår mye tverrsektoriell samhandling som oppnås mer på tross av, enn på grunn av organisasjonsstrukturene:

Så måtte det være det at det blir mer aksept for den måten vi jobber på, litt parallelt med dagens prosesser, at det skal være vår faktiske måte å jobbe på. Vi har gode relasjoner i hverdagen, men vi føler at vi gjør det til tross for og ikke på grunn av de offisielle metodene. Det eksisterer denne typen samhandling med folk som vil det beste for kommunen.

Sitatet viser at det er ønske og vilje til at samordning skal være en del av måten å arbeide på i kommunen, men at det ikke oppleves å være helt samsvar mellom de uformelle nettverkene og den formelle organiseringen.

Slik vi tolker beskrivelsene av samordningskultur som kommer frem i intervjuene, etterlyses det en tydeligere forventning til tverrsektoriell tankegang i den enkeltes løsning av arbeidsoppgaver, og at behovet for samordning også må gjennomsyre ressursplanleggingen i kommunen. I dette perspektivet fremstår samordning mer som en naturlig måte å jobbe på, hvor man i mindre grad vil ha behov for å snakke om samordning som et spesifikt behov og spesifikke arbeidsoppgaver. Når tverrsektoriell samordning også kan ses i lys av organisasjonskultur, understreker det behovet for å inkludere kommunens samordningsevne som et delmål i større organisasjonsutviklingsprosesser.

6.5. Hvor starter man for å utvikle evnen til samordning?

Ut fra vår analyse av samordningsgruppen og det analytiske skillet mellom ulike samordningsbehov beskrevet i figur 5, lar det seg gjøre å skissere noen enkle spørsmål som kan tjene som avklaringer av problem og samordningsbehov som bør gjøres forut for forbedringsinitiativer.

Det første spørsmålet er knyttet til ansvarsforhold og eierskap til problemet. Hvilke saker er det som krever samordning, og hvem er interessentene som er involvert? Som vi har beskrevet ovenfor, er det stor forskjell på samordning som foregår rundt et områdes kjerneoppgaver, sammenlignet med de som involverer et stort antall interessenter, og det vil være forskjeller i hvor presserende behovet for samordning er.

Det andre spørsmålet er knyttet til forankringen av samordningsinitiativer. Hvor ligger forpliktelsen til slike initiativer? Dette berører både hvilke linjer som påvirker saksgangen inn og ut av gruppen eller arenaen, og hvilken myndighet den skal ha (informasjonsutvekslende, rådgivende eller besluttende)

Det tredje spørsmålet går på måten arbeidet organiseres. Hvordan bør samordningen skal foregå? Svaret på dette spørsmålet henger nært sammen med de to første. Noen samordningsbehov er gjentakende eller kontinuerlige, noe som tilsier at samordningen kan formaliseres og at det kan bygges varige relasjoner mellom interessentene. Andre samordningsbehov vil være mer saksspesifikke og kan løses mer som et prosjekt, dvs. en ad-hoc-struktur som er klart oppgave- og tidsavgrenset. En tredje variant vil være mer i form av faste møter viet til et spesifikt samordningsbehov, hvor det ikke nødvendigvis er den samme gruppen som møtes ved hver anledning. En fjerde variant ligger i løse nettverk, for eksempel fagnettverk som krysser grensene mellom områdene.

Det fjerde spørsmålet er – Hvem skal delta i samordningen? For noen samordningsbehov vil det være hensiktsmessig å peke ut medlemmer basert på representasjon, det vil si at man identifiserer roller som bør inngå, mer enn hvilke enkeltpersoner som er mest egnet. Dette vil ofte være tilfelle for formelle grupper eller arenaer, hvor involveringen av bestemte interessenter kan påvirke legitimiteten i prosesser eller beslutninger. I andre tilfeller vil det være viktigere å vektlegge det vi har beskrevet som mellomromskompetanse, i betydningen at det er egenskaper ved deltakerne som enkeltvis og samlet tilfører samordningen kvalitet og legitimitet.

Under er dette oppsummert i en tabell der det som står i de to grønne kolonnene må vurderes før de to oransje kolonnene kan tas stilling til. Det er ikke dermed sagt at en kun kan se på f.eks. en type saker, men hva de to første dimensjonene innebærer vil påvirke hva som er mest hensiktsmessig på de andre dimensjonene.

| HVILKE? | HVOR? | HVORDAN? | HVEM? |
|---|---|---|--|
| Type oppgaver som skal løses (se figur 2) | Hvor ligger forpliktelsen? | Arbeidsform – Hvordan bør det organiseres | Utvelgelse av aktører |
| <p>Et områdes kjerneoppgaver</p> <p>Kjerneoppgave som krever samordning med andre</p> <p>Perifere oppgaver eller oppgaver som risikerer å falle mellom flere stoler</p> <p>Viktighet for helhetlig effektivitet, men ingen enkeltområder som kan løse hele oppgaven</p> | <p>Rådgivende organ</p> <p>vs.</p> <p>Besluttende organ</p> <p>Skal det svares:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oppover? - Nedover? - På tvers? | <p>Formelt</p> <p>vs.</p> <p>Uformelt</p> <p>Varige relasjoner</p> <p>vs.</p> <p>Ad-hoc-organisering</p> <p>Gruppe?</p> <p>Møte?</p> <p>Nettverk?</p> | <p>Ut fra:</p> <p>Formelle posisjoner:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Linjeledelse - Stab - Områderepresentant <p>vs.</p> <p>Uformelle kompetanser/egenskaper:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfaring - Nettverk - Tillit - Autonomi/handlekraft |

7. Konklusjoner

Samordningsgruppen for har utgjort en forskjell i Trondheim kommunes håndtering av koronapandemien. Den har bidratt til å løse presserende tverrsektorielle oppgaver i kritiske faser av pandemien, og gjennom det gjort et viktig bidrag for den interne organiseringen i kommunen, i en situasjon hvor mye av oppmerksomheten trekke eksternt. Gruppen har gjennom krisen vært en arena for å adressere ulike former for usikkerhet i situasjonen, og å avklare praksiser på tvers av områder. Videre har den hatt utredningsoppgaver som ligger i kjernen av organiseringen av kommunens kriseledelsesfunksjoner, i tillegg til å ha hatt viktige samordningseffekter som er uplanlagte i den forstand at de er positive bivirkninger av dialogen som har foregått i gruppen.

Gruppen har vært i stand til å ta denne rollen gjennom å fylle «strukturelle hull» som følger av arbeidsdelingen mellom organisasjonens områder. Gruppens medlemmer har, individuelt og kollektivt, vært i stand til å fylle disse hullene gjennom det vi har kalt «mellomromskompetanse» - en erfaringsbasert kompetanse som følger av å ha flere medlemmer med lang fartstid i kommunen, solid organisasjonsforståelse og omfattende uformelle nettverk i organisasjonen.

Det er flere områder som kunne gjort gruppen i stand til å gjøre en enda større forskjell i krisen. Vi har trukket frem fire forhold knyttet til 1) forholdet til andre samordningsarenaer og kommunens beredskapsorganisasjon, 2) potensialet til å utfordre kommunens kriseledelse, 3) gruppens rolle i internkommunikasjon under krisen, og 4) gruppens beslutningsmyndighet og synlighet i organisasjonen. Dette er forhold som inneholder viktige lærdommer for fremtidig initiativ for å bedre samordningsevnen i kommunen.

I analysen av datamaterialet har vi vektlagt viktigheten av å skille mellom ulike samordningsbehov, og viktige forskjeller i de situasjonelle betingelsene for samordning i krise og normalsituasjon. Forskjellene i situasjonelle betingelser (med tanke på prioritering og hastegrad) legger sterke føringer for hvorvidt og hvordan samordning som har vært vellykket i en krise, kan gjenskapes i den etterfølgende normalsituasjonen. Det vil være viktige gevinster å hente i videreføring av dagens samordningsgruppe, men med samme mandat og sammensetning er det vår vurdering at dette først og fremst vil dekke organisasjonsenhetens samordningsbehov rundt arbeidsgiverrelaterte forhold. Samordningsgruppen i sin nåværende form vil neppe kunne være en generell «muskel» for samordning i Trondheim kommune som helhet. Lærdommene fra gruppens funksjon og arbeid handler mer om å trekke ut erfaringer knyttet til arbeidsform, suksessfaktorer og utfordringer.

Disse lærdommene peker på forhold som størrelse og kontinuitet i samordningsarenaer, utnyttelse og styrking av mellomromskompetanse, samt organisatorisk synlighet og tilgang til beslutningsmyndighet som sentrale dimensjoner i styrkingen av samordningsevne i en ny normalsituasjon. I tillegg diskuterer vi implikasjoner og dilemmaer i forholdet mellom behovet for samordning og trekk ved kommunens øvrige organisasjonsstruktur. Vi konkluderer med at kommunen har et behov for bedre samordning, men at utviklingen av denne henger nært

sammen med organiseringen i kommunen, og da i særdeleshet kommunedirektørens fagstab. Det er viktig å presisere at samordning på ingen måte må ses som et rent strukturelt fenomen, det vil også berøre trekk ved kommunens organisasjonskultur. Forholdet til så vel organisasjonsstruktur som -kultur tilsier at forbedring av samordningsevnen må ses som en integrert del av den større organisasjonsutviklingen i kommunen.

Analysen som beskrives i denne rapporten bygger på informasjon fra intervjuer med medlemmer i samordningsgruppen, i tillegg til observasjoner i samordnings- og kriseledelsesmøter. Det er også gjort intervjuer med deltakere i kriseledelsen. Det er viktig å være ydmyk på at informasjonsgrunnlaget er «topptungt» i den forstand at vi har begrenset innsikt i hvordan samordningsgruppens arbeid har satt spor etter seg i den operative delen av kommunens organisasjon. Vi diskuterer også spørsmål som berører organiseringen av kommunedirektørens fagstab. Det er viktig å presisere at vi ser organisasjonen utenfra, og med analysen av samordningsgruppen som det nøkkelhullet vi ser gjennom. Det betyr at informasjonsgrunnlaget bak de mer overordnede refleksjonene om kommunens organisering, er begrenset og mer egnet til å stille spørsmål enn å gi svar.

Når vi i nærmere ett år har fulgt Trondheim kommunes koronahåndtering, har vi studert organisasjonen i krisetid med formål om å trekke ut lærdommer for samordningen i fredstid. Dette ligger noen metodiske reserverasjoner i å et datamateriale innhentet i en unntakssituasjon, men det ligger også unike muligheter for læring i å forske på og med organisasjoner når de er satt under press. Når vi har studert samordning som fenomen i denne situasjonen, blir det tydelig at samordning ikke bare er et produkt av arbeid - Det er også arbeid i seg selv. Det er vanskelig å gjøre arbeid som det ikke er satt av tid til å gjøre, og en kan vanskelig forvente at arbeidet blir prioritert hvis det ikke gis synlighet og status. I en krisesituasjon blir dette som regel ivaretatt som en dyd av nødvendighet, men for samordning i normalsituasjonen er det noen grunnleggende rammebetingelser som også må være på plass for å oppnå forbedring.

Når vi har studert samordning i krisetid, har vi også sett kommunens beredskapsprinsipper og -organisering i spill. Spørsmålet om hvordan erfaringene fra krisen kan utnyttes i normalsituasjonen er implisitt også et spørsmål om hvilke strukturer kommunen går inn i neste krise med. Dette følger av likhetsprinsippet for beredskapsorganisering – at organiseringen i krisetid skal være mest mulig lik organiseringen i normalsituasjonen. Det ligger imidlertid en undervurdert symmetri i dette prinsippet, og det er at den forutsetter at organiseringen i normalsituasjonen faktisk er utformet blant annet med tanke på å være egnet til å fungere i en krisesituasjon. Dette berører blant annet forholdet mellom den ordinære linjeorganisasjonen og kommunens beredskapsstab, et område som per i dag er uavklart. På dette området har Trondheim kommune nå en sjelden mulighet til å bygge sammen ønsket om å bedre evnen til samordning og omstilling i normalsituasjonen, og behovet for å forberede seg på neste krise.

Referanser

- Almklov, P. G., & Antonsen, S. (2010). The Commoditization of Societal Safety. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(3), 132-144.
- Almklov, P.G., & Antonsen, S. (2014). Making work invisible: New Public management and operational work in critical infrastructure sectors. *Public Administration*, 92(2), 477-492.
- Almklov, P. G., Antonsen, S., Størkersen, K. V., & Roe, E. (2018). Safer societies. *Safety Science*, 110, 1-6.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32.
- Burt, R.S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110(2), 349-399.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2013). Wicked problems and the challenge of transboundary coordination: the case of emergency preparedness and crisis management in Norway: European Commission 7th Framework Programme.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Haavik, T., Fenstad, J.S., Olsen, M. S., Røyrvik, J. & Schiefloe, P. M. (2011). *Samfunnsmessige effekter av SIVAs engasjement – en studie av Forskningsparken i Tromsø og Verdal Industripark*. Rapport, NTNU Samfunnsforskning.
- Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo.
- Nambisan, S. (2009). Platforms for Collaboration. *Stanford Social Innovation Review*, 7(3), 44-49.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13(Spring), Vol. 4. Available online: prospect.org/print/vol/13 (accessed 7 April 2003).
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P., & Ellingsen, M.-B. (2011). Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse. *Rapport nr. 2/2011*.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.