

# MASTEROPPGAVE

Mastergrad i organisasjon og leing.

## Frå to ledernivå til etatsorganisering.

Et studie om endring i organisasjonsstruktur og innvirkning på lederes oppgaver og lederroller.

av

Irene Helland Vikøren

Juni 2014



Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no – www.hisf.no

Masteroppgave i: Organisasjon og ledelse

Tittel: **Fra to ledernivå til etatsorganisering.**

Et studie om endring i organisasjonsstruktur og innvirkning på lederes oppgaver og lederroller.

Engelsk tittel:

From two-leader levels to agency organization. A study about organizational structure and impact on managers' tasks and leadership roles.

Forfatter:

Irene Helland Vikøren

Emnekode og emnenavn:

MR690 Masteroppgåve i organisasjon og leiing

Kandidatnummer:

11

Publisering i institusjonelt arkiv, HiSF Biblioteket (sett kryss):

Jeg gir med dette Høgskulen i Sogn og Fjordane tillatelse til å publisere oppgaven i Brage hvis karakteren A eller B er oppnådd.

Jeg garanterer at jeg er opphavsperson til oppgaven, sammen med eventuelle medforfattere. Opphavsrettslig beskyttet materiale er brukt med skriftlig tillatelse.

Jeg garanterer at oppgaven ikke inneholder materiale som kan stride mot gjeldende norsk rett

JA\_x\_      Nei\_\_

Dato for innlevering:

13. juni 2014

Eventuell prosjekttilknytning ved HiSF

Emneord (minst fire):

Organisasjonsstruktur, lederrolle, oppgaver, etatsorganisering

Tittel og sammendrag:

Fra to ledernivå til etatsorganisering. En studie om endring i organisasjonsstruktur og innvirkning på lederes oppgaver og lederroller.

Studiet er gjennomført i etat for tjenester til utviklingshemmede i Bergen kommune, da det etter flere år med to nivåmodell ble etablert egen etat, noe som innebar et nytt ledernivå, men med opprettholdelse av resultatenehetene. Det er benyttet kvalitativ metode, med intervju av fire resultatenehetsledere og åtte avdelingsledere. Hovedfunnet er at det er stor oppslutning om denne organiseringen, spesielt knyttet til at det var behov for et beslutningsnivå oppad som tidligere manglet. Ved å studere lederens oppgaver og lederroller, fant jeg at avdelingsledernes lederrolle har blitt mer spisset administrativt, med flere administrative og merkantile oppgaver. Når det endres i organisasjonsstrukturen og kravene til prioriterte oppgaver for lederne, endres eller forflyttes også lederrollen, fra produksjon til mer administrasjon. Gjennom studiet ble det konkludert med at Bergen kommune nå har tre-ledernivå, men uten å endre i beslutning hos enhetslederne og avdelingslederne. Organisasjonen bærer i stor grad fortsatt preg av å være desentralisert. Funnet pekte på at endringen i organisasjonsstrukturen har vært godt implementert, mye på bakgrunn av at lederne selv har sett behovet for dette nye ledernivået, også for å samle disse tjenestene under en etat. Utfordringer knyttet til løse koblinger ble derved ikke identifisert i denne studien.

Title and Abstract:

From two-leader levels to agency organization. A study about organizational structure and impact on managers' tasks and leadership roles.

The study is conducted in the agency of services for the developmentally disabled in Bergen municipality. After several years with a two-level leadership, it was established separate agency, which meant a new management level, but with the maintenance of profit. By using a qualitative method, with interviews of four profit unit managers and eight resident managers. The main finding is that there is a satisfaction of this way to be organized, especially related to the need for a decision-making level upwards who previously demand. By studying leaders responsibilities and leadership roles, I found that the department managers' leadership has been more closely managed, with several administrative and mercantile tasks. Once the change in organizational structure and requirements of the priority tasks for leaders, altered or moved also the leadership role, from production to more administration. Through the study it was concluded that the Bergen municipality now has three management levels, but does not change the decision by unit managers and department heads. The organization carries a large extent still signs of being decentralized. Findings indicated that the change in organizational structure have been well implemented, much of the background of the leaders have seen the need for this new leadership position, also to collect these services under one agency. Challenges relating to resolve links were thus not identified in this study.

## Forord:

Å gjennomføre masterstudie i organisasjon og ledelse har vært som å gjøre en oppdagelsesreise i egen organisasjon, en reise der jeg stadig oppdager nye kriker og kroker og stadig stiller nye spørsmål. Det har vært engasjerende og lærerikt å fordype meg i ledelsestema, sett på lederrollen og oppgaver og til å bidra med en liten kunnskapsbrikke i det store bildet. Reisen startet da siste del av dette masterstudiet ved Høgskolen i Sogn og Fjordane ble lagt til Bergen. Jeg vil rette en stor takk til Oddbjørn Bukve, for gode foredrag og for at du ville veilede meg i innspurten på oppgaveskrivingen. Det var nyttig og helt nødvendig.

Jeg vil rette en stor takk til Bergen kommune som har vist stor vilje og holdt døren åpen for at jeg kunne få forske i organisasjonen. En av verdiene til Bergen kommune er ÅPENHET. Dette kommer klart frem i alle ledd. Først og fremst gjennom velvilje fra etatsjef i tjenester til utviklingshemmede, til å gjennomføre undersøkelsene og til å la meg få bruke av tiden til travle ledere. Deretter en stor takk til dere tolv informanter, avdelingsledere og resultatenhetsledere som har vært svært viktige formidlere av deres ledelseshverdag. Dere har satt av tid og rom, disse møtene har vært nyttige og svært interessante. Av samtlige tolv personer jeg har forespurt om å delta i studien, så har ALLE sagt dere villig. Dette viser en organisasjon som preges av åpenhet. Dette gjør meg ydmyk, tusen takk! Min tålmodige leder, du har vært en god samtalepartner og en god støtte. Takk for at jeg har fått beklage meg over alt skrivearbeidet innimellom, så bare ler vi litt av det.

Min følgesvenn gjennom studiet, Berit. Takk for laget gjennom studiet, det har vært nyttig å «evakuere» til fjells for å kunne skrive på hver våre oppgaver i fred og ro. Du har vært en god støtte og inspirasjon til å fullføre dette tidskrevende studiet, men også til å dele oppturer og fremskritt i arbeidet.

Til sist, men aller størst :

Takk til deg min kjære Svein, som har vært så tålmodig og støttende. Du har stilt opp iblant luftet både meg og hunden vår når det har vært påkrevd. Nå har vi lengre turer til gode.

# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning og bakgrunn .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tre anbefalinger fra Agendarapport 2009.....	1
1.2 Innføring av fagetater med egne etatsjefer.....	2
1.3 Etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede.....	4
1.4 Balansert målstyring og styringskort.....	5
1.5 Litt om meg og bakgrunn i forhold til forskingsprosjektet .....	5
1.6 Problemstilling.....	6
1.7 Avklaring og avgrensing.....	6
<b>2.0 Teori.....</b>	<b>7</b>
2.1 New public management som bakteppe.....	7
2.2 Teori om ledelse.....	9
2.2.1 Managerialisme/ ledelsesbasert styring.....	10
2.2.2 Ledelse i byråkrati.....	10
2.2.3 Ledelse i ulike nivå.....	12
2.3 Lederroller.....	13
2.3.1 Henry Mintzberg om lederroller.....	13
2.3.2 Strand om roller og funksjoner.....	14
2.3.3 PAIE-modellen.....	15
2.3.4 Om tjenestelederrollen og krysspress.....	18
2.3.5 «Two-way window».....	19
2.3.6 Ledernes handlingsrom.....	21
2.4 Om organisasjon og endring.....	22
2.4.1 Tre faser i endring. Oppløsning, endring og reetablering.....	23
2.4.2 To ulike tilnæringsmåter for endring.....	23
2.4.3 Endring og økonomistyring.....	24
2.4.4 Prinsipal-agent teori.....	25
2.5 Hvordan påvirker struktur ledelse?.....	26
2.5.1 Sentralisering versus desentralisering.....	27
2.5.2 Om koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd .....	28
2.6. Oppsummering.....	29
<b>3.0 Metode og vitenskapelig ståsted.....</b>	<b>30</b>
3.1 Vitenskapelig kunnskap.....	30
3.2 Kvalitativ metode.....	31

3.2.1	Temasentrert tilnærming.....	32
3.3	Om utvalg og intervjuform.....	33
3.3.1	Gruppeintervju.....	33
3.3.2	Strategisk utvalg.....	34
3.4	Om å forske i egen organisasjon.....	35
3.5	Positivistisk eller konstruktivistisk ståsted.....	35
3.6	Om utarbeiding av intervju.....	36
3.6.1	Fremgangsmåte for å skaffe informanter til samtaleintervju.....	37
3.7	Om gjennomføring av intervju.....	38
3.8	Erfaringer med intervju og etisk refleksjon.....	39
3.9	Konfidensialitet versus åpenhet.....	40
3.10	Sammendrag.....	40
<b>4.0</b>	<b>Fremlegg av funn.....</b>	<b>40</b>
4.1	Presentasjon av enhetslederne.....	41
4.2	Presentasjon av avdelingslederne.....	41
4.3	Ledernes tilbakeblikk på etablering av etat.....	42
4.4	Ledernes opplevelse av egen lederrolle etter etablering av etat.....	44
4.5	Om ledernes arbeidsoppgaver.....	46
4.6	Lederne om administrasjon versus ledelse.....	55
4.7	Om ledernes handlingsrom.....	59
4.8	Har det ved etablering av etat blitt mer eller mindre fokus på fag?.....	62
4.9	Har det ved etablering av etat blitt mer eller mindre fokus på økonomi?..	63
4.10	Har oppfølging av de operative lederne blitt styrket- ledere nærmest brukere og ansatte?.....	64
4.11	Har vi gått fra to ledernivå til tre?.....	65
4.12	Oppsummering av funn.....	66
<b>5.0</b>	<b>Drøftings og analysedel .....</b>	<b>68</b>
5.1	Har lederne fått endret sine oppgaver og lederroller og hvordan har etablering av etat påvirket dette?.....	65
5.2	Fra to ledernivå til etat- sentralisert eller desentralisert?.....	73
5.3	Har etablering av etat bidratt til tettere koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse?.....	80
<b>6.0</b>	<b>Oppsummering og sammenfatting av resultat .....</b>	<b>84</b>
	Litteraturliste.....	87

- Vedlegg

## 1.0 Innledning og bakgrunn :

Målet med denne oppgaven er å undersøke en betydelig endring i organisasjonsstrukturen i en av landets største kommuner, med over 270 000 innbyggere. I 2006 hadde kommunen, i likhet med mange andre kommuner innført to ledernivå med resultatenhetsledere direkte underlagt kommunaldirektøren. Etter noen år med denne modellen, ble det i 2009, på oppdrag fra byrådsavdeling for helse og omsorg i kommunen, gjennomført en ekstern undersøkelse av tjenesteområde 3, som var hjemmetjenester til eldre og tjenester til utviklingshemmede. Dette var etter en tilbudskonkurranse gjennomført i desember 2008. Konsulentselskapet Agenda Utredning & Utvikling AS fikk oppdraget med å foreta gjennomgangen som resulterte i en rapport, heretter kalt Agendarapport. Denne rapporten danner grunnlag for endringer i organisasjonsstrukturen innenfor disse tjenestene.

Bakgrunnen for at gjennomgangen ble utført, var at kommunen opplevde en sterk vekst i etterspørselen etter tjenester, til dels særlig ressurskrevende tjenester. Dette ga utslag i kraftig vedtaksvekst. Byrådsavdeling for helse og omsorg lå an til et samlet negativt avvik på 113 millioner kroner i 2008 og konkluderte med at det skulle foretas en ekstern gjennomgang/evaluering av tjenesteområde 3. Dette for å avdekke om tjenesten ble drevet effektivt sammenlignet med andre store byer, og finne tiltak som kunne bidra til å ta ned utgiftene på varig basis.

*«Denne vedtaksveksten fører til et utgiftsbilde som ikke er bærekraftig over tid i forhold til kommunens vedtatte økonomiplan og de økonomiske utsikter når det gjelder årene som kommer. På enkelte områder har kommunen store utfordringer knyttet til krysspisset mellom de faglige utfordringene og økonomistyring på resultatenhetsnivå (sit. Agendarapport)».*

Rapporten pekte på at organisering av tjenestene og sammenhengen mellom organisering og økonomistyring var en problemstilling av selvstendig betydning. Rapporten pekte på at helse- og omsorgstjenestene i Bergen hadde en svært flat organisasjonsmodell – langt flatere enn i flere av de andre storkommunene. Videre pekte de på manglende sektorledelse med definert ansvar for hver av deltjenestene (institusjon, hjemmetjenester, utviklingshemmede og forvaltning) både når det gjaldt økonomioppfølging og utvikling. De konkluderte også med at

organisasjonsmodellen ikke la til rette for kontakt mellom likeartede driftsenheter slik at en kunne lære av hverandre. I forhold til organisering ble det gitt 3 anbefalinger :

### **1.1 Tre anbefalinger fra Agendarapport 2009:**

1. et ledersjikt som ivaretar styringen av hver enkelte deltjeneste.
2. styrke oppfølgingen av de operative lederne – ledere nærmest brukere og ansatte.
3. størrelsen på de resultatene som har størst utfordringer bør vurderes. Dette for å gi bedre forutsetninger for økonomisk styring.

I 2010 ble det gjort endringer i organisasjonsstrukturen, som en direkte følge av denne rapporten, med innføring av etater med egne etatsjefer for hver av disse.

### **1.2 Innføring av fagetater med egne etatsjefer:**

Ved etatsetableringen ble helse og omsorg delt inn i seks etater:

- Etat for forvaltning
- Etat for hjemmesykepleie
- Etat for tjenester til utviklingshemmede
- Etat for helsetjenester
- Etat for alders-og sykehjem
- Etat for barn og familie

Jeg viser dette med organisasjonskart før og etter, altså det første fra 2009, det andre fra 2010.



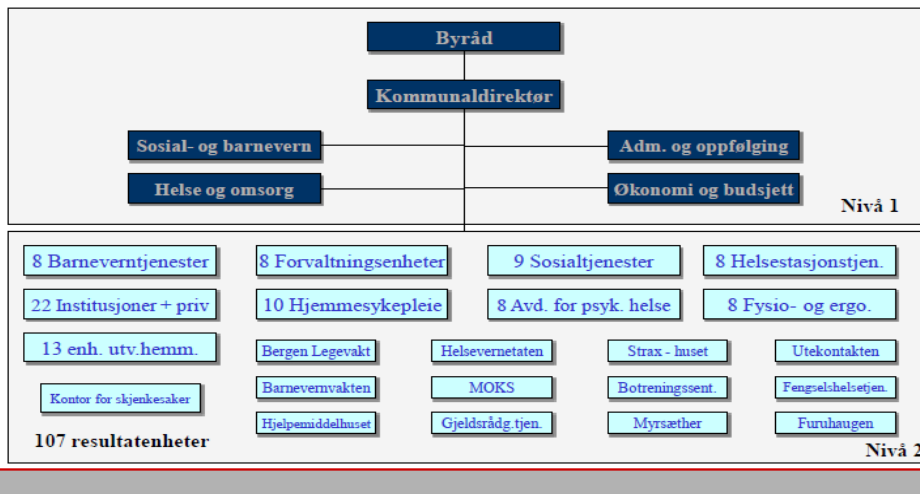


Fig. 1 Organisasjonskart for helse og omsorg 2009.

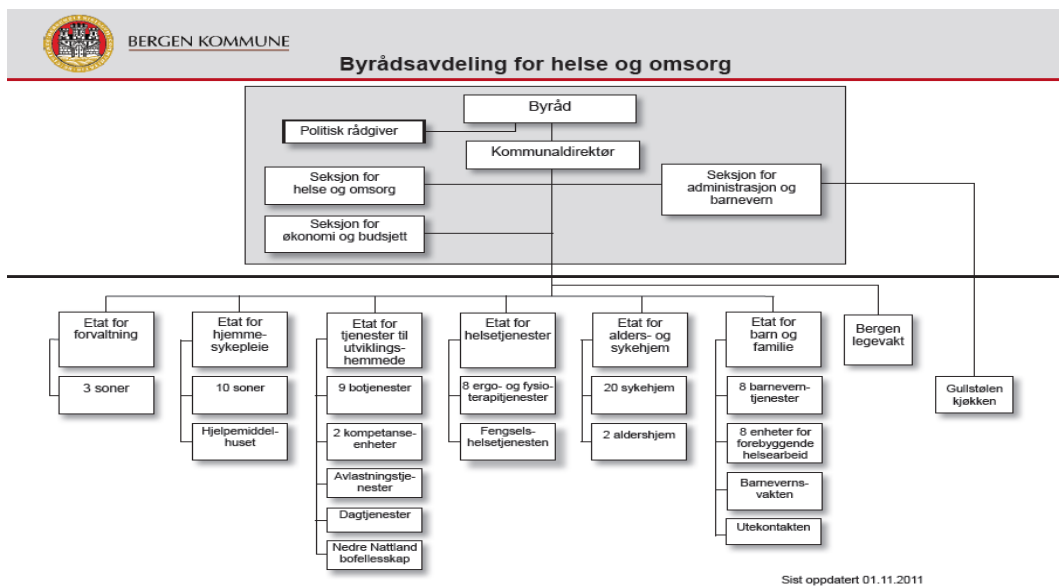


fig.2 Organisasjonskart for helse og omsorg 2011/2012 (fra Bergen kommunes nettside, des.12)

Boksene i organisasjonskartet viser hvordan posisjoner og funksjoner er fordelt i organisasjonen. Linjene i kartet angir også hvordan autoritet forplanter seg nedover i organisasjonen og hvordan de formelle relasjoner for overordnet styring og kontroll er.

### 1.3 Etablering av en egen etat for tjenester til utviklingshemmede :

En av disse etatene var altså tjenester til utviklingshemmede, som jeg i denne forskningsstudien vil ta utgangspunkt i. Tjenester til utviklingshemmede innbefatter botjenester, dagsentertjenester, avlastningstjenester og kompetanseenheter. Disse tjenestene ble samorganisert, mot tidligere bydelsorganisert sammen med ulike andre tjenester. Etatsjef etablerte en egen ledergruppe for resultatenhetsledere innenfor tjenester til utviklingshemmede. Denne ledergruppen jobbet etter samme styringskort, noe de også hadde gjort før etablering av etater. Men altså nå sammen i felles ledergruppe. To av tjenestene; dagsentertjenester og avlastningstjenester hadde vært byomfattende siden 2006, men enhetslederne fungerte i ledergrupper knyttet til bestemte bydeler, organisert via rådgiver, frem til etatsetableringen. Nå var 13 resultatenheter blitt 14 resultatenheter samlet under en etat. I forhold til effektivitet i tjenesten til utviklingshemmede, ble det i agendarapporten pekt på at i botjenesten til utviklingshemmede var det mange små boenheter, med i gjennomsnitt 5,45 brukere pr. bolig.

*«Dette gir utfordringer i forhold til å skulle ta ut effektiviseringspotensialet her, og krever sterk styring av ressursbruken i og mellom boliger. Det bør arbeides systematisk i oppfølgingen av resultatenheter med lavest effektivitet for å ta ut potentialet. Her vil det være behov for å gjennomgå enkelt-boliger. Det er behov for å se nærmere på intern organisering, ledelse, ansvars- og oppgavefordelingen mellom yrkesgruppene i boligene– hva gjør de boligene som har høyest effektivitet? Hvilke (om)prioriteringer gjøres internt i resultatenheter? Det er også grunn til å se nærmere på håndteringen av sykefravær i botjenesten med tanke på hvem som tar beslutninger, hvilke løsninger som velges og hvilke vurderinger som gjøres før beslutningen tas (sit. Agendarapport s. 12)».*

Altså ble det, innenfor disse tjenestene, anbefalt å styre ressursbruken gjennom systematisk oppfølging av bestemte resultatenheter med lavere effektivitet. Dette peker tilbake som i de to siste av de tre generelle anbefalingene, 2) styrke oppfølgingen av de operative lederne – ledere nærmest brukere og ansatte og 3) å se på størrelsen på de resultatenheter som hadde størst utfordringer bør vurderes. Dette for å gi bedre forutsetninger for økonomisk styring.

Dette danner bakgrunnsteppe for at Bergen kommune fikk en egen etat for tjenester til utviklingshemmede, med en egen etatsjef som skulle følge opp disse anbefalingene fra Agendarapporten.

#### **1.4 Blansert målstyring og styringskort:**

Bergen kommune anvender balansert målstyring med styringskort med fire perspektiver som er:

- Brukerperspektivet
- Medarbeiderperspektivet
- Økonomi
- Arbeidsprosesser

Hvert felt har sitt styringskort som godkjennes av kommunaldirektøren. Det vil si at etat tjenester til utviklingshemmede jobber etter det samme styringskortet, med mål og tiltak innenfor disse fire områdene.

#### **1.5 Litt om meg og min bakgrunn i dette forskningsprosjektet :**

Min arbeidsbakgrunn, med grunnutdanning som vernepleier, har i stor grad vært innenfor tjenester til utviklingshemmede. Dette på ulike arena, som skole, bofellesskap og dagsenter. Jeg har jobbet i en kommune med ca. 25.000 innbyggere og i følgende med over 270 000 innbyggere. Endring i organisasjonsstruktur er nokså vanlig med jevne mellomrom, med ulike reformer på bakgrunn av nye tanker og idéer, eller fordi det som endres rett og slett ikke fungerer etter intensjonene. Jeg har innehatt ulike funksjoner, de siste årene som avdelingsleder ved ett av de 9 dagsentrene til utviklingshemmede, i sistnevnte kommune. Det har vært spesielt interessant å studere organisasjonsstruktur og betydning av dette i en så stor organisasjon der så mange systemer og så mange personer er avhengig av hverandre for å lykkes i å gi tjenester av god kvalitet. Det er også av stor interesse jeg har studert sammenhenger mellom struktur og ledelse, derfra ut i den direkte tjenesteutøvelsen. Hvordan henger dette sammen med organisasjonsstrukturen i en stor kommune som gir mange tjenester til mange mennesker? Det kreves samarbeid mellom de ulike tjenesteutøverne, mellom lederne for de ulike tjenestene og mellom de ulike nivåene i organisasjonen. Spesielt interessant synes jeg det har vært å studere hvordan endringer i organisasjonsstrukturen

påvirker yrkesutøverne, i dette tilfelle lederne, i ulike ledd i etaten. Dette ledet meg til mitt valg av følgende problemstilling:

## **1.6 Problemstilling**

*Fra to-ledernivå til etat - hvordan har etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede påvirket lederne roller og oppgaver ?*

Jeg vil undersøke hvordan etablering av etat har hatt innvirkning i forhold til oppgaver og lederroller for resultatenhetsledere og for avdelingsledere innen de fire tjenestoområdene i tjenester til utviklingshemmede. Dette innenfor botjenester, avlastningstjenester, dagsentertjenester og kompetanseenhetstjenester. Jeg setter da opp følgende underspørsmål som jeg ønsker besvart:

- 1) Har resultatenhetslederne og avdelingslederne fått endringer i sine oppgaver og lederroller etter etablering av egen etat og hvordan har etatsorganiseringen påvirket dette?
- 2) Har etablering av etat bidratt til tettere koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse?
- 3) Fra to ledernivå til etat- sentralisert eller desentralisert ?

## **1.7 Avklaring og avgrensning :**

Jeg har altså valgt å studere endring i organisasjonsstrukturen i Bergen kommune der jeg har valgt ut en av de seks etatene. Jeg vil studere om etablering av etat har bidratt til endring i lederes roller og oppgaver, der jeg vil undersøke i de laveste ledernivåene, altså på avdelingsleder- og resultatenhetsledernivå. Jeg kommer til å ha fokus på før og etter

etablering av etat, for å se hva denne strukturendringen har bidratt til i. Jeg kommer ikke til å studere andre forhold i etaten, slik at det vil ikke være noen total evaluering eller si noe om hvor stor økonomisk effekt denne endringen har hatt. Jeg fokuserer på ledernes oppgaver og lederroller samt koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse.

## **Kapittel 2: Teorigrunnlag for forskningsstudie**

I dette kapittelet vil jeg belyse teori som er av betydning for min problemstilling. Først vil jeg innlede med litt teori om New public management som bakgrunn for stadige organisasjonsendringer i kommunal sektor. Deretter vil jeg klargjøre aktuelle ledelsesbegreper og begreper om endringsprosesser. Jeg vil legge frem teori om organisasjonsstruktur og dens innvirkning på ledelse og presenterer til slutt i teorikapittelet en modell for å forstå dette med lederroller og oppgaver.

### **2.1 New public management som bakteppe.**

Modeller og begreper fra bedriftsøkonomien har blitt tatt i bruk i offentlig sektor i omtrent samtlige land i alle verdensdeler, med ulike politiske systemer. Norge har fulgt etter andre land. Vi gikk fra planøkonomi til NPM.

*Oppgaver og myndighet har blitt delegert lenger ned i de offentlige hierarkiene og deler av den offentlige tjenesteytingen har blitt overført til private selskaper, frivillige organisasjoner og husholdningene. Troen på regulering ved hjelp av konkurranse på markedet har i stor grad fortrenget troen på regulering gjennom sentralisert planlegging ( sit.Hansen og Negaard 06 s. 19).*

I 1986 ble inntektssystemet forandret ved at man gikk bort fra planøkonomiens detaljerte sentralstyring og over til rammetilskudd der kommunene selv fikk myndighet til å bestemme bruken av rammen. Staten gir pålegg i form av lover og budsjettforutsetninger. Dette begrenser også tilleggsbevilgninger når rammene ikke strekker til. Kommunene fikk «ansvar i eget hus» (ibid s.22). Det har også blitt mer vanlig å konkurranseutsette tjenester som det

tidligere var en selvfølge at kommunen utførte selv. Kommunen har ansvaret, men gir oppdraget til firma som gir det beste tilbudet i konkurranse.

*Innføringen av to styringsnivåer i kommunene, med virksomhetene direkte underlagt en sentraladministrasjon under rådmannens ledelse, bidrar i praksis til å redusere virksomhetens mulighet til å få oppfølging og støtte fra overordnede i den daglige driften. De må i større grad klare seg selv. Det kan være mange grunner for denne omleggingen, en av dem er at det legger forholdene til rette for konkurranseutsetting (sit. ibid s. 24).*

De viser også til at med bestiller – utfører- modellen, har skillet mellom den sentrale bestillerenheten og virksomhetene som utfører tjenestene, blitt skarpere og mer formelt. Kommunal virksomhet blir til forveksling mer lik private virksomheter. Bergen kommune jobber etter denne modellen i dag.

Oddbjørn Bukve beskriver at i en mål- og resultatstyrt organisasjon blir lederne og måtene de utfører sine oppgaver på, viktig for om organisasjonen når sine mål. Det er derfor ikke tilfeldig at New public management legger stor vekt på lederne og deres rolle. Mange kommuner har lederutviklingsprogram og over halvparten av kommunene har spesifiserte krav til lederne og lederne blir evaluert årlig (Bukve 2012, s. 118).

Bukve beskriver også at et problem i offentlig sektor er at målene kan bli for sammensatte og komplekse til at en kan handle etter dem og at det kan tenkes at de ansatte i et målstyringsregime velger å handle ut fra egeninteresse istedenfor målene til organisasjonen. Den målstyrende organisasjonen utvikler da system for rapportering av resultat og etterkontroll av arbeidet. En ender da i en kontrollspiral som tenderer mot å undergrave den tilliten til egenkontroll som var sentral i den opprinnelige grunnen for målstyring (Power, 1997 i Bukve 2012 s. 89). Bukve viser til at også målstyrte organisasjoner kan utvikle hierarki og sentralstyring gjennom slike mekanismer.

Bergen kommune valgte altså å gå fra to-ledernivå til etatsorganisering. Bukve (2012) beskriver en endringsbølge i 1990-årene, da kommunene begynte å organisere kommuneadministrasjonen i målstyrte resultatenheter. Dette gjorde Bergen kommune i 2006. Dette førte til en flatere administrativ organisering av kommunene. Resultatenhetene skulle rapportere direkte til rådmannen, den såkalte tonivåmodellen. Organisasjonsmodell 1) er et eksempel på dette. I 2004 hadde 43 % av kommunene tatt i bruk resultatenheter . En ren tonivåmodell fører til svært store kontrollspenn der mange enhetsledere skal rapportere direkte til kommuneledelsen, med eksempler på over 200 resultatenheter (ibid s. 117). I en informasjonsbrosjyre om styringssystemet i Bergen kommune (på Bergen kommunes hjemmeside) står det at «Byrådet innførte i 2004 to-nivåmodellen med mål om å skape en flatere organisasjonsstruktur ved å redusere antall myndighetsnivå». Målet var også å klargjøre ansvar og myndighet mellom de ulike organisasjonsnivåene i kommunen, ikke minst når det gjaldt resultat. Der står også presisert at det må skilles mellom myndighetsnivå og ledelsesnivå (brosjyre BK 2009).

## **2.2 Teori om ledelse**

Det brukes ulike begrep som ledelse, styring og administrasjon og det finnes et utall definisjoner av hva ledelse er. På engelsk brukes begrepet management, og dette ses også mye brukt innen ledelse i Norge. Ordet ledelse brukes både om personene som utøver ledelse og om aktivitetene de utøver i egenskap av å være ledere. På engelsk skilles det gjerne mellom leadership og management, på norsk skilles det mellom ledelse og administrasjon.

*«Med ledelse forstår vi aktiviteter og egenskaper som får andre til å gjøre ønskede ting eller oppnå ønskede resultater (sit.Øgar og Hovland 2004 s. 59)».*

Ledelse handler om å utføre lederoppgaver ved bruk av sine egne lederegenskaper og ledelsesvirkemidler (Ibid s. 59).

Kotter beskriver forskjellene mellom administrasjon og ledelse slik: «*Uten god administrasjon vil komplekse virksomheter ofte bli kaotiske på en måte som truer selve eksistensen deres. God administrasjon innebærer en viss orden og konsekvens i viktige dimensjoner som kvalitet og økonomisk lønnsom produksjon. Ledelse, derimot, handler om å takle forandringer* (sit. Kotter, John i Martinsen (red) 09s. 60)». Han viser til ulike grunner til dette, men at større endringer blir mer og mer nødvendig for å kunne overleve og konkurrere effektivt. Flere endringer krever alltid mer ledelse. Administrasjon sikrer gjennomføring av planer ved hjelp av kontroll og problemløsning, og ledelse innebærer å oppfylle visjonen motivasjon og inspirasjon, altså å sørge for at menneskene beveger seg i riktig retning. Dette krever en rekke ferdigheter hos ledere, der det å kunne styre retningen for forandringene er grunnleggende for lederskap (utdrag fra ibid).

### **2.2.1 Managerialisme / ledelsesbasert styring**

Strand (2007) bruker begrepet managerialisme eller ledelsesbasert styring, det som har skjedd fra 1980 tallet og fremover. I utgangspunktet har begrepet ledelse og virksomheten ledelse, hatt en beskjeden plass eller vært fraværende. Konteksten er tett for ledelse i det offentlige. Ledelse har tradisjonelt vært lite vektlagt, da beslutningene skal være upartiske og objektive og rommet for skjønn og vilkårlighet er lite.

«*En kan spørre seg om det overhodet skal ledes i det offentlige, når demokratiet er kilden til beslutningene og rammene for utfoldelse er strenge normer og lite bevegelige byråkratier*».(sit.ibid s. 317).

### **2.2.2 Ledelse i byråkrati.**

Ulike former for organisasjon gir betingelser for ledelse. Det skilles gjerne mellom fire organisasjonsformer; byråkrati, ekspertorganisasjon, gruppeorganisasjon og entreprenørorganisasjon (Strand 09 s. 259). Ledelse har organisasjonsform som ramme, der det gir varierende betingelser og utfordringer for ledelse innenfor den enkelte hovedform. Det typiske for byråkrati er

- tydelig autoritetshierarki med mange ledd
- spesialisering av arbeidsoppgaver



- skriftlighet og formaliserte arbeidsmåter
- ofte livslange karrierer innen systemet

(Gjengitt fra Strand 09 s. 263)

*«Hovedkravet til ledere i en byråkratisk organisasjon, er å ivareta organisasjonens rutinemessige virksomheter og hindre uønskede avvik. Det innebærer å ha kunnskap om rutiner og prosedyrer, kunne koble og generalisere rutiner og kunne vurdere om rutinen er i samsvar med overordnede prinsipper og direktiver, og om forandringer eller nye rutiner er påkrevd (sit. ibid s. 263)».*

Strand peker da på at tradisjonelle ledere har administrasjon (A) og faglig basert tjenesteyting (P) som hovedanliggender. Integrasjon (I) og entreprenørskap (E) er forutsatt ivaretatt i politiske prosesser og håndtert av folkevalgte. Folkevalgte bestemmer da

- hvilke oppgaver en skal velge eller være opptatt av
- hvilke ressurser en skal kunne bruke
- hvilke avveininger en skal gjøre mellom forskjellige hensyn
- hvordan en skal forsvare virksomheten mot kritikk

Innholdet i reformer og tendenser i samfunnet har satt ledelse på dagsordenen og ledelse i søkelyset ; ledere må kunne ta ansvar og få fullmakt og privilegier. Det offentlige har begreper og forestillinger fra privat virksomhet, som konsern, målstyring, kvalitetsledelse, effektiv ressursutnyttning og lignende uttrykk. Borgerne omtales som kunder og lederne utpekes som de som skal innføre og iverksette det nye. Ledelse som begrep, teknikk og rolle blir aktualisert som nøkkelen til forbedring av offentlig virksomhet (Strand 07 s. 318/319).

### 2.2.3 Ledelse i ulike nivå :

I kommunene finner vi ledere på ulike nivå. Det er vanlig å skille mellom 3 ledelsesnivå :

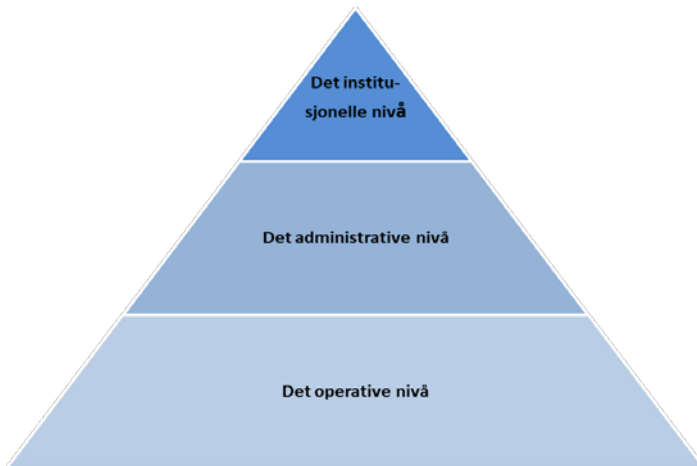


Fig 3 : Ledelsesnivåer i organisasjoner (Gjengitt fra Jacobsen og Thorsvik 2002 s. 379).

#### 2.2.3.1 Det institusjonelle nivå :

På det institusjonelle nivå finner vi toppledelsen, som har ansvar for å formulere overordnede mål, langsiktig planlegging og budsjettarbeid, og tilpasning til eksterne aktører som er av vesentlig betydning for virksomheten. Toppledelsen må gi organisasjonen et verdigrunnlag slik at den fremstår som noe som ansatte kan identifisere seg med. Ofte vil toppledelsen utgjøre en ledergruppe der medlemmene har spesialiserte funksjoner. I Bergen kommunen vil dette være rådmannen og hans stab. Etatsjefene vil være en del av denne ledergruppen.

#### 2.2.3.2 Det administrative nivå :

På det administrative nivå finner vi mellomlederne, som har et overordnet ansvar for begrensede områder av organisasjonens virksomhet. De viktigste funksjonene til mellomlederne er å sette mål for virksomheten, organisere, administrere og integrere arbeidet i eller mellom de enhetene som de har ansvar for. Mellomlederne har viktige kommunikasjonsfunksjoner som et bindeledd til det operative nivå, hvor organisasjonens kjerneaktiviteter utføres. I etat for tjenester til utviklingshemmede i Bergen kommune vil dette være resultatansvarlige lederne.

### **2.2.3.3 Det operative nivå**

På det operative nivå finner vi lederne som har det daglige oppsyn med og ansvar for kjerneaktivitetene i organisasjonen. Ledelsesoppgavene vil være klart avgrensede til den arbeidsgruppen man har ansvar for, og vil som oftest omfatte veiledning og koordinering av arbeidet. Lederen må derfor ha spesialisert kunnskap om arbeidet og vite i detalj hvordan oppgavene bør løses. De nære sosiale relasjonene til medarbeiderne vil ofte fylle lederrollen med sosiale funksjoner knyttet til det å støtte, oppmuntre og motivere. I Bergen kommune utgjør det operative nivå avdelingsledere / stedlige ledere. De har faglig ansvar med delegert personal- og økonomiansvar.

Jacobsen og Thorsvik (2002) hevder at ledelse er noe som i hovedsak ligger i det øverste institusjonelle nivået, mens administrasjon er tettere knyttet til administrativt og operasjonelt nivå. Det er lederne i de to nederste nivåene jeg vil studere, altså enhetslederne og avdelingslederne. (Strand bruker begrepet teknisk nivå istedenfor operasjonelt nivå, men innbefatter det samme).

## **2.3 Lederroller :**

Jeg vil nå se på teori om lederroller og presentere en modell som senere vil anvendes i oppgaven.

### **2.3.1 Henry Minzberg om lederrolle**

Henry Minzberg, i Martinsen (red.) 2009 : beskriver lederens jobb ved hjelp av en rolleterminologi. Ut fra formell autoritet springer status, som fører til ulike menneskelige relasjoner, som i sin tur gir tilgang til informasjon. Informasjonen setter i neste omgang lederen i stand til å ta beslutninger og velge strategier. Dette viser han med følgende modell:

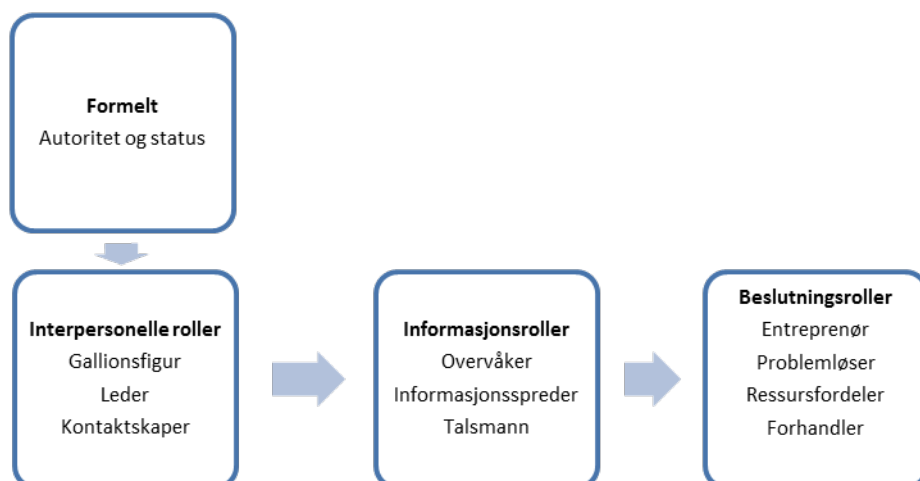


Fig. 4 Lederens ulike roller (gjengitt fra Mintzberg i Martinsen 09 s. 48)

Minzberg viser til at formell autoritet, altså det å inneha en lederrolle, er utgangspunktet for de tre mellommenneskelige rollene (interpersonelle roller). Disse danner utgangspunktet for de tre informasjonsorienterte roller. Disse to settene med roller gjør lederen i stand til å spille de fire beslutningsrollene (ibid s.48). Ledere er ansvarlige for arbeidet til sine underordnede, og handlinger knyttet til dette involverer rollen som leder. Lederskap er betinget av hvordan ledere utfører de ulike roller, og den innbyrdes sammenhengen mellom de ulike rollene. Handlinger innebærer direkte og indirekte lederskap, direkte for eksempel ved opplæring av nyansatte, indirekte ved for eksempel å motivere og oppmuntre for å balansere individuelle behov med organisasjonens mål.

### 2.3.2 Strand om roller og funksjoner:

Definisjon av rolle:

*«En rolle utgjøres av summen av de normene som knytter seg til en posisjon (sit.Aubert 1979, i Strand s. 388)».*

Roller kan identifiseres på minst 4 betydningsnivåer og ved vektlegging av ulike aspekter.

1. formell rolle
2. rolle i betydning oppgave eller funksjon
3. iscenesatt rolle
4. dyproller.

Rollebegrepet er nyttig når en vil forstå ledelse og utøve ledelse. Det er særlig funksjonsrollen jeg vil se nærmere på i denne oppgaven, hvilke oppgaver eller funksjon en fyller, for eksempel koordinator eller produsent, begreper som videre presenteres i PAIE-modellen.

### 2.3.3 PAIE modellen :

Torodd Strand (2007) knytter rollebegreper til organisasjonsbegrepet gjennom begrepet funksjon. Strand deler inn i 4 forskjellige organisasjonsfunksjoner : **P**rodusentfunksjonen, **A**ddministratørfunksjonen, **I**ntegratorfunksjonen og **E**ntreprenørfunksjonen

Strand viser han i følgende modell:

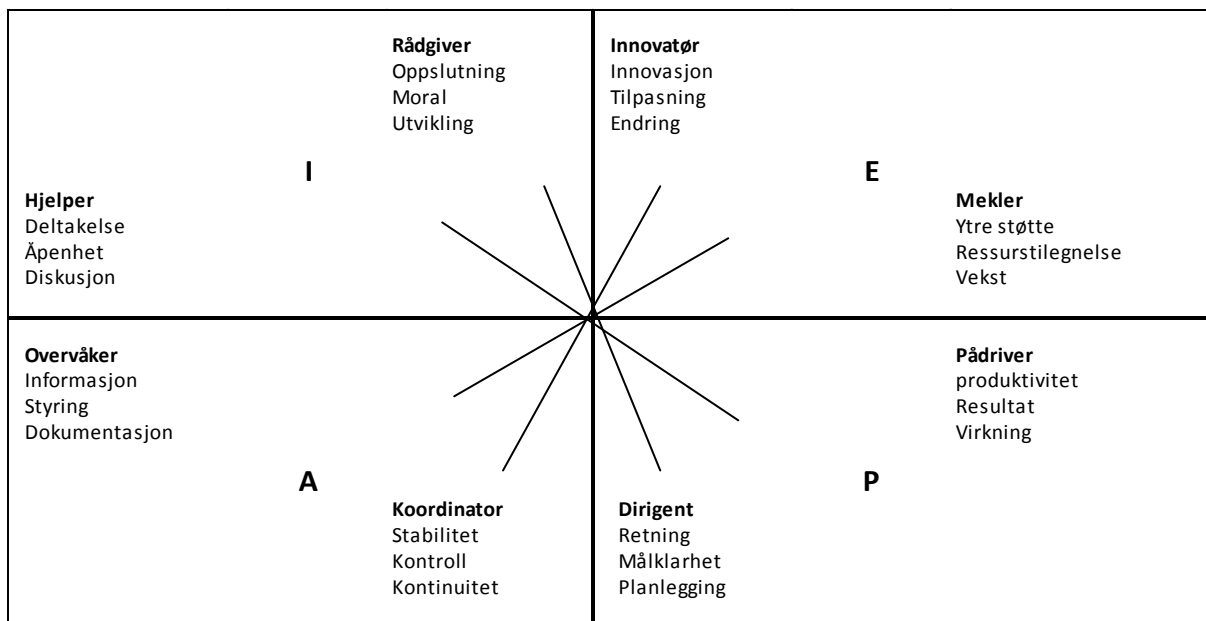


Fig. 5 Fire områder der ledere kan bidra med noe i organisasjonen. Roller. (Strand 2007 s.234)

Denne modellen omtaler jeg heretter som PAIE-modellen. Jeg vil nå utdype disse 4 ulike funksjonene i PAIE modellen, da jeg senere i oppgaven vil bruke denne i analyse:

### **2.3.3.1 Produsentfunksjonen :**

Produsentfunksjonen handler om å påvirke mål og resultat ved å være pådriver og dirigent.

*«Pådriveren er en logisk problemløser som håndterer tidsfrister og stress på en god måte, og som er personlig motivert for å oppnå resultater. Dirigenten kan motivere andre, delegere, legge planer og sette mål (sit. Strand s. 459)»..*

Oppmerksomheten rettes mot prestasjoner og resultater, og ledere av denne typen er villige til å knytte sitt verd og sine belønninger til resultatoppnåelsen. Målsettingsatferd hos ledere er ikke bare påkrevd, men også effektiv, ifølge Selznick(1957:25 i Strand 2012). Ledere er i posisjoner der en kan se mål, sammenhenger og konsekvenser klarere enn de fleste andre organisasjonsmedlemmer (Strand s. 441).

### **2.3.3.2 Administratorfunksjonen:**

Administratorfunksjonen handler om behovet for orden og kontroll og innbefatter begrepene *overvåker* og *koordinator*. Det forutsettes informasjon og tilstrekkelig oversikt, slik at kunnskap om relevante hendelser og prosedyrer for atferd lagres, kan fremfinnes og brukes til å regulere atferd (ibid s. 462). Han viser til at særlig i det offentlige rapporteres det at de offentlige lederne ønsker å komme bort fra denne typen arbeid (ibid s. 480). Hos ledelsen på mellomledernivået er utfordringen å arbeide med samordning og sammenhengen mellom enhetene. Kan arbeidsoppgavene omfordeles, kan enhetene deles inn på andre måter, er det knirk i samarbeidet mellom enhetene, er flyten av varer og informasjonen tilfredsstillende, er det slakk som kan hales inn? De må kartlegge resultater og oppfyllelse av mål hos underenhetene og sammenligne dem.

Hos arbeidsledelsen handler det om å se til at kontrollsystemene faktisk brukes, og å rapportere avvik. En viktig del av deres funksjon fordi de befinner seg nær de konkrete arbeidsoperasjonene, er å få innsikt i hvordan feil oppstår og hvilke problemer som eventuelt skapes ved de systemene som er iverksatt. Administratorfunksjonen kan både gi fornuftig

problemløsning og bidra til å stivne til og gjøre det vanskelig å oppfylle organisasjonens formål. Men kontroll og oversikt er fornuftig og nødvendig .

### **2.3.3.3 Integratorfunksjonen:**

Integrasjon handler om fellesskapsbygging. Organisasjoner trenger integrasjon gjennom sosiale mekanismer og gjennom ledelsestiltak som tar opp spørsmål om

- Deltakelse
- Identitet
- Oppslutning
- Moral
- Utvikling og konflikthåndtering.

Strand deler inn i rollene som pådriver og hjelper. Han bruker også begrepene veileder eller mentor. Dette innbefatter arbeid med kulturer, der kulturer kan brukes, forsterkes, tolkes og i spesielle tilfeller forandres. Ledere kan være kilder for fellesskapsfølelser eller tvil og splid (Strand s. 483). Medarbeidersamtaler og vurderingssamtaler er eksempler på instrumenter i forhold til integrasjonsrollen. Han peker videre på tre trekk ved atferd, som er 1) ledere som tør å stå frem og være symboler på viktige ting i organisasjonen, 2) ledere som tør å gå inn i tette relasjoner med folk og som forstår betydningen av samtaler og 3) lederen som er opptatt av å utnytte og utvikle medarbeidernes kompetanse med minst mulig styring(Strand s. 502).

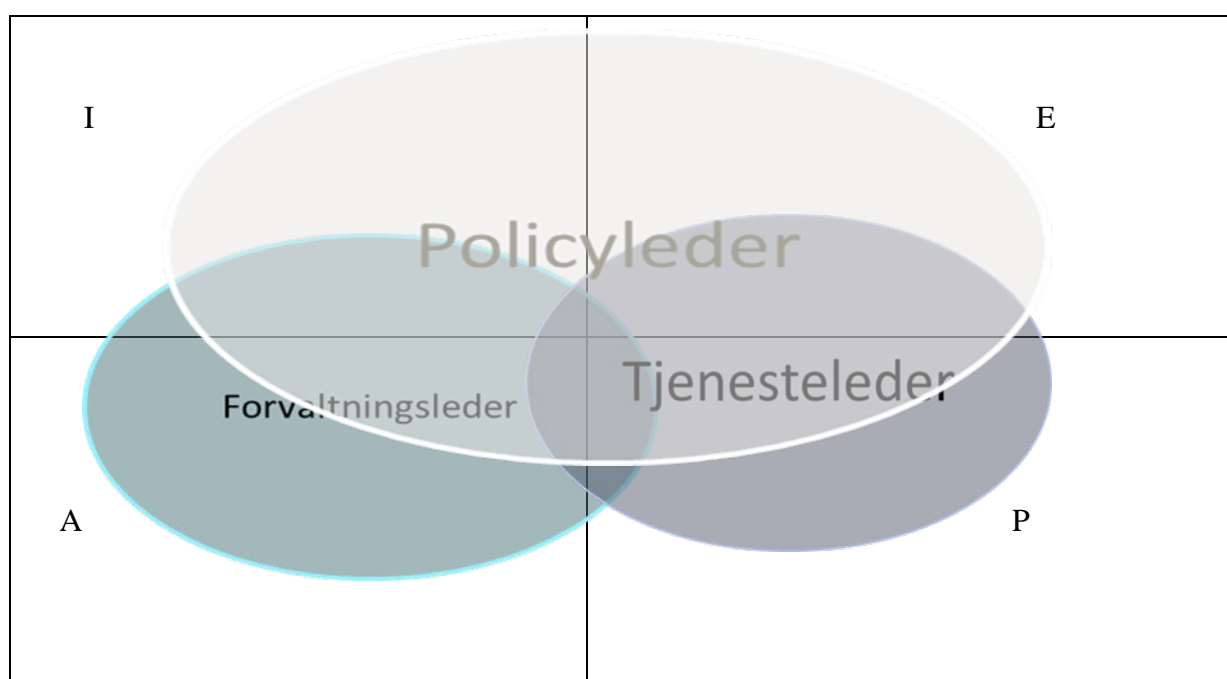
### **2.3.3.4 Entreprenørfunksjonen:**

Entreprenørfunksjonen retter seg mot omverdenen, gjennom ressursheving og nyskapning. Synet på at gode ledere er entreprenører og transformasjonsledere, er noe som legges til grunn for mange av dagens reformer og organisasjonsforandringer. Entreprenørfunksjonen handler om *mekleren* og *innovatøren*, den som går ut i omverdenen og skaffer ressurser og avverger trusler (Strand s. 505/528). I management litteraturen får entreprenørfunksjonen stor oppmerksomhet, gjerne knyttet til begreper som strategisk ledelse og til dels detaljerte oppskrifter på hvordan en skal analysere og beherske en usikker omverden. Lederen som entreprenør får gjerne en synlig og mye omtalt rolle, på grunn av ofte spektakulære handlinger. Entreprenøren utfordrer omverden og har et aktivt forhold til risiko.

De ulike funksjonene er ofte koblet sammen innenfor en rolle. 3 typiske roller er

- Rollen som policypåvirker (politikere, rådmann, etatsjef)
- Rollen som forvalter eller administrator (resultatenhetsleder)
- Rollen som tjenesteleder (avdelingsleder/ stedlig leder)

Dette viser Strand med følgende modell:



**Figur 6. Om roller, Strand (2009)**

I mitt case vil policyleder være etatsjef. Forvaltningsleder eller administrator vil være resultatenhetslederne og tjenestelederene vil være avdelingslederene ute på tjenestestedene.

### **2.3.4 Om tjenestelederrollen og krysspress:**

Strand utdyper litt om rollen som tjenesteleder, altså ledelse nærmest bruker. Det er særlig tjenestelederen som tildeles rollen som leder i det daglige, arbeidsleder, resultatansvarlig og



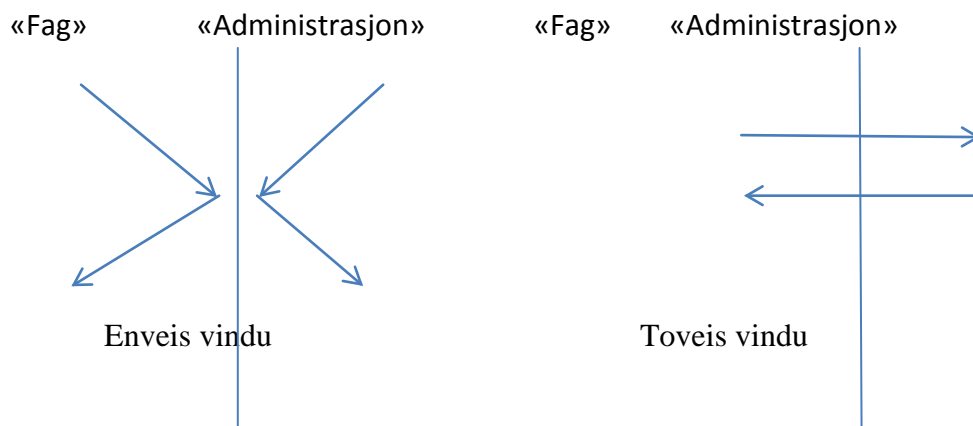
personalansvarlig. Som produsent av tjenester og publikumsrettede aktiviteter. Det er særlig disse aktivitetene som måles og sammenlignes med privat sektor.

1. Arbeidet er personalintensivt.
2. Arbeidet er ofte preget av fagspesialister som arbeider relativt selvstendig, individuelt eller i grupper.
3. Borgerne er vanligvis underlagt en viss autoritet eller tvangsmakt, de er ikke bare kunder.

I kontrollpregede offentlige tjenester styres mye av virksomheten av regler og direktiver, men lavere ledd vil også kunne utvikle lokale regler og prosedyrer som bidrar til å påvirke hvordan borgeren opplever tjenesten. Brukerundersøkelser viser at det kan være store forskjeller i måten likeartede tjenester oppfører seg på (Strand 2007 s. 342). Tjenesteleder kan være direkte deltaker til tjenesteproduksjonen, eller være løsere koblet til den. Han viser også til at dersom tjenesteleder er en slags administrativt overordnet forvalter uten fagkunnskap, vil de reelle mulighetene til påvirkning være små og mulighetene for misforståelser og konflikt større.

### 2.3.5 «Two-way window»

Forskeren Sue Llewelyn (2001) innførte begrepet “two-way Windows” i en artikkel hun har skrevet etter å ha gjennomført en studie blant leger i ledende stillinger. Med økonomi og styring på den ene siden og profesjonaliteten, kunnskapen om faget på den andre siden:

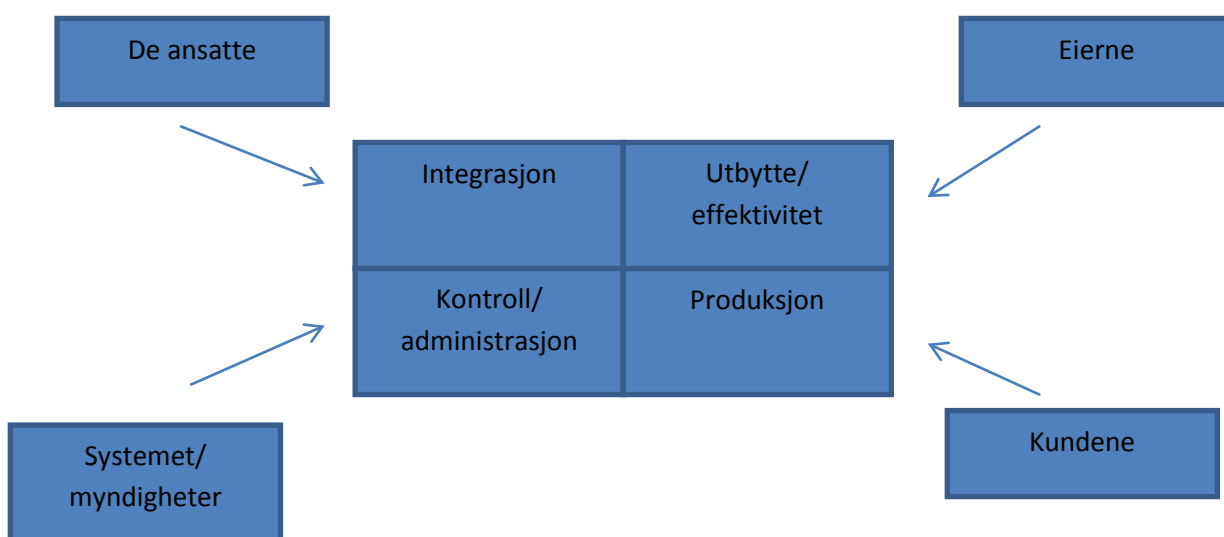


**Fig.7 Metafor for two way window (gjengitt fra forelesning med Øyvind Glosvik 14.03.13)**

Medisinske ledere kan integrere ledelsesoppgaver i sitt arbeid, mens administrative ledere kan ikke integrere medisinske oppgaver . Fagfolkene har derfor en privilegert posisjon i organisasjonen, fordi legene disponerer de tre nødvendige maktkildene: tilgjengelighet til ideer, kontroll over tolking av ideene og evne til å spre tolkningene (forelesning Glosvik 2013) . De operative lederne, avdelingslederne og resultatenhetslederne er ofte fagfolk som representerer ekspertene. Denne metaforen vil jeg senere benyttes i drøftingsdel.

Strand formidler at tjenestelederrollen er sterkt påvirket av at den er i en posisjon mellom to sterke systemer; på den ene siden oppdragsgiverne og på den andre siden de utførende fagfolkene. En har bare begrenset mulighet til å påvirke fagfolkene, fordi det er selve møtet mellom tjenesteyteren og klienten som produserer tjenestene. Målstyring innebærer dokumentasjonskrav som er lite realistiske og standarder som ikke dekker den variasjon av situasjoner en tjenesteyter kan komme opp i. Lederrollen kan da dreie seg om å håndtere formaliteter og til å være i ubekvemt fokus for konflikter. *ibid* s. 342.

Modell Strand s. 392.



**Fig 5.**

Fig. 8 *“Fire grupper som stiller forventninger til ledelsen, og hovedinnretningen på deres forventninge (Strand 2009 s. 392)*

Med denne modellen viser han at alle interessenter kan ha forventninger til ledelsen, og derved er med på å påvirke de rollene ledelsen får.

### **2.3.6 Ledernes handlingsrom :**

Begrepet handlingsrom blir ifølge Strand et supplement til rollebegrepet og gjennom en aktiv rolleforståelse kan lederne skaffe seg handlingsrom.

*«Lederens muligheter til å påvirke resultatet er ikke bare avhengig av hvilken organisasjon lederen leder, men også av de spesifikke betingelsene ledelsen har for å handle (sit. Strand 07 s. 122)».*

Handlingsrommet bestemmes av de fullmakter lederen formelt har, det uformelle mandatet en har opparbeidet seg og omfanget av felt og saker der ingen andre påstår at de har myndighet. Lederens spesielle kunnskaper og tilgang til informasjon og herredømme over midler til belønning, bestemmer også handlingsrommet. Et forenklet mål på handlingsrom er andel av tiden som kan brukes til oppgaver etter eget valg(ibid).

*«En av de faktorene som skiller lederrollene fra andre roller, er nettopp at de fungerer i problemsoner der det ikke er rutinebestemt og klart hva som er riktig å gjøre. De må ta uprogrammerte beslutninger, dvs. de beslutningene og handlingene som rettferdiggjør ledelse som noe spesielt, mer enn som et hjul i maskineriet (sit. Strand s. 397)».*

Den britiske ledelsesforskeren Rosemary Stewart (i Strand 07 s. 397/398) har utviklet en modell for å beskrive lederroller og hvordan de kan variere nettopp med hensyn til handlingsrom eller områder for ledes valg. Dette i mulighetsområdet mellom krav og begrensninger. Hun fant at rolleutforming og handlingsrommet varierer sterkt for identiske stillinger, at handlingsrommet ikke er definert en gang for alle, men kan utvides og trekkes sammen.

## **2.4 Om organisasjonsendringer:**

Jeg vil ta med noe teori om endringsledelse i forhold til den omorganiseringen som har blitt gjort i Bergen kommune. Det er nødvendig å ha dette som et bakteppe i forhold til endringene i struktur og ledernes opplevelser av dette i forhold til sine oppgaver.

*«Å lede endringsprosesser er en av de viktigste og vanskeligste ledelsesoppgavene. For noen teoretikere er dette lederskapets essens, alt annet kommer i andre rekke. (sit. Yukl, Gary i Martinsen 09 s.167)».*

Effektivt lederskap er nødvendig for å revitalisere en organisasjon og lette tilpasninger til et miljø i forandring, både i privat og offentlig sektor. Yukl (ibid) beskriver at gjennomføring av endringer i en organisasjon har større mulighet for å lykkes dersom en leder :

- forstår bakgrunnen for motstand mot endringer
- kjenner de ulike faser i en endringsprosess
- kjenner ulike former for endring
- kjenner til hvor viktig det er å bruke hensiktsmessige modeller for å forstå organisatoriske problemer.

Yukl skriver også at strategiske endringer ofte krever personlige endringer og endringer av arbeidsroller, organisasjonsstruktur og teknologi for å lykkes. Ved interne organisasjonsendringer kan enten økonomiske eller menneskelige faktorer vektlegges (Beer og Nohria 2000, i Yukl i Martinsen red. 2009). I økonomitilnærmingen forsøker man å bedre

bunnlinjen ved hjelp av endringer som nedbemanning, omstrukturering og justeringer av belønninger og incentiver (Yukl i Martinsen 2009 s. 173). Yukl viser til at Lewin i Martinsen (red. 2009 s. 170), delte inn endringsprosess i 3 faser :

#### **2.4.1 Tre faser i endring, Oppløsning, endring og reetablering:**

I oppløsningsfasen vil de ansatte erkjenne at gamle måter å gjøre ting på ikke lenger holder mål. I mitt case vil dette være ved fremlegging og offentliggjøring av agendarapporten. Denne viste at Bergen kommune ikke drev effektivt / økonomisk sammenlignet med andre kommuner, altså ved benchmarking. Veksten i utgifter var høyere enn veksten innenfor bestemte tjenestoområder. I endringsfasen ser folk etter nye måter å gjøre ting på og velger en positiv tilnærming. I mitt case blir dette da det blir bestemt å innføre etater. I reetableringsfasen blir den nye tilnæringsmåten etablert og innarbeidet. Etatsjef samler en ledergruppe innenfor samme tjenestoområde, tjenester til utviklingshemmede. Alle tre faser er viktige for en vellykket omstilling. Det vises til at dersom man går direkte til endringsfasen uten å ha vært gjennom oppløsningsfasen, vil en kunne møte apati og sterk motstand.

#### **2.4.2 To ulike tilnæringsmåter til endring:**

Gary Yukl beskriver to ulike tilnæringsmåter i forhold til endring. Den ene er den holdningsorienterte, mens den andre er den rolleorienterte. **Den holdningsorienterte** medfører endring i holdning og verdier gjennom overbevisning, opplæringsprogrammer, aktiviteter med teambygging som mål eller gjennom kulturendringsprogrammer. Opplæringsprogrammer kan benyttes for å øke tekniske eller personlige ferdigheter hos de ansatte. Her ligger troen på at holdninger og ferdigheter kan påvirke de ansattes atferd. **Den rolleorienterte** tilnærmingen går ut på å endre roller ved å endre arbeidsflyten, endre stillinger ved å legge til nye arbeidsoppgaver og ansvarsområder, endre myndighetsforhold, betingelser eller prosedyrer. Dette for evaluering av arbeid og for å endre belønningssystemet. (Yukl 2006, i Martinsen,2010, s. 172)

### 2.4.3 Endring og økonomistyring :

Busch skriver i artikkelen «Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv» at økonomistyring fremstår ofte som synonymt med budsjett og regnskapssystemer. Han mener det er viktig med en videreutvikling av begrepet slik at det fanger den komplekse virkeligheten som dagens organisasjoner står overfor. Fragmenterte styringsmodeller begrenser læringsmulighetene og blokkerer for implementering av hensiktsmessige løsningsstrategier. Han viser også til store forskningsmessige utfordringer i skjæringspunktet mellom organisasjonsteori og tradisjonell bedriftsøkonomisk teori. Det er behov for konseptuelle modeller som har stor bredde og integrerer ulike aspekter både i forhold til innsikt og praktiske løsninger.

Det er økonomi som var bakgrunnen for omorganiseringen, etatsetableringen og ny lederstruktur i Bergen kommune. Øgar og Hovland (2004 s. 79) formidler at økonomistyring ikke er et fullstendig styringssystem, men en del av et styringssystem som er knyttet til økonomiske begreper, størrelser, virkemidler og analyseverktøy. Hvis vi ser tilbake på styringskortene som ble nevnt i punkt 3.5 ser vi at økonomi er ett av områdene i dette. Det kom frem av Agendarapporten at av hensyn til økonomi og beslutninger som tas, må det en tettere oppfølging til hos lederne. Dette gjøres ved at etatsjef har tett oppfølging med resultatenslederne, som igjen skal følge tettere opp sine avdelingsledere. Det er derfor også sentralt å se hvor økonomisk ansvar og beslutning ligger. Øgar og Hovland (2004) viser til at økonomistyring er sekundært og kan ikke ses løsrevet fra virksomhetens faglige og andre målsettinger. Helsetjenestens mål er å tilby gode helsetjenester til befolkningen,

I artikkelen «Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv» skriver Busch at innenfor organisasjonsteori har styring og kontroll alltid vært sentrale begrep, men de har i liten grad vært integrert med problemstillinger knyttet til styring av ressursanskaffelse og verdiskapning. Dette bringer oss til prinsipal- agent teori.

#### 2.4.4 Prinsipal – agent teori :

Gjennom prinsipal-agent teorien kom de ovennevnte perspektivene klarere frem og et større fokus ble satt på hvordan opportuniste kunne kontrolleres gjennom ulike former for organisatorisk kontroll (Ouchi 1979). Dette ble videreført i **transaksjonskostnadsteorien** som på mange områder forsøker å integrere økonomisk teori og organisasjonsteori. Både begrenset rasjonalitet og opportuniste ble lagt inn som sentrale forutsetninger for å forstå aktørenes valg mellom grunnleggende kontraktsformer (Williamson 1979, 1981 i art. Busch). Disse teoretiske retningene har vist at det er fruktbart å integrere ulike teorier for å forstå ressursdisponeringsatferd i organisasjoner.

I prinsipal-agent teori fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. I kommunen sier en gjerne at politikerne er prinsipalen og rådmannen er agent, men begrepet kan brukes mellom alle ledernivåer. Hvordan skal prinsipalen sikre seg at agenten utøver en atferd som er i prinsipalens interesse? Det vises til tre hovedårsaker til at agentrelasjoner er vanskelige og muliggjør opportunistisk atferd:

1) Ulik målstruktur hos prinsipal og agent

Lederen kan ha andre mål enn medarbeiderne. Der lederen vektlegger økonomiske mål, legger gjerne medarbeiderne større vekt på kvalitet.

2) Asymmetrisk informasjon

Ved ulik kontaktflate med interessenter, vil prinsipal og agent motta en særegen informasjon, eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Lederen vet da ikke om medarbeideren utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål.

3) Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent.

Selv om målkonfliktene er minimale, kan agenten ta en mye høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker, for eksempel bryte regler eller bevege seg i gråsoner for å gi brukerne et godt tilbud (Busch og Vanebo i Vanebo (red.) 2005)

## 2.5 Hvordan påvirker struktur ledelse ?

*«Med organisasjonens struktur og styringsform mener vi organisasjonens oppbygning, ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike deler og medarbeidere i organisasjonen, de handlingsreglene som gjelder for det arbeidet de utfører, deres innbyrdes samhandling og samhandlingen med omgivelsene, deriblant brukerne (sit. Øgar og Hovland 2004 s. 32/33)».*

Den store interessen for organisasjonsstruktur blant forskere og praktikere henger ifølge Egeberg (1989, i Fivelstad/Bakka/Nordhaug 2004 s. 69) sammen med at begge gruppene oppfatter struktur som en viktig bestemmende faktor for atferd i organisasjoner. Empirikeren vil søke etter årsaker til atferd, eller faktorer som kan bidra til å forklare ulike typer prosesser, mens praktikeren i de samme forholdene ser mulighet for påvirkning og styring (ibid s. 69). I internasjonal faglitteratur omtales dette med begrepet «organizational design», altså forming, strukturering eller utforming. Vi forbinder gjerne organisasjonsstruktur med organisasjonskart som beskriver hvordan organisasjonen er bygd opp. Jeg viste dette ved de to ulike organisasjonskartene i Bergen kommune, for helse og omsorg i Bergen kommune før og etter etablering av etat . Det endres der fra en «flat struktur» til en mer hierarkisk struktur, med ett nytt ledernivå.

Organisasjonsstruktur har 3 generelle effekter på atferd ; stabilitet, begrensning og koordinering (Jacobsen og Thorsvik 2004). Bukve viser til at skillet mellom aktører og strukturer åpner for spørsmål om forholdet mellom disse, om handlingene til aktørene er styrt av den frie vilje eller om de er fanger av de samfunnsstrukturene de er plassert i (Bukve 2012 s. 47). Det er også sentralt å se på skille mellom sentralisering og desentralisering.



## 2.5.1 Sentralisering versus desentralisering

Hvor i organisasjonen skal ansvar og myndighet ligge og hvilke oppgaver skal prioriteres og eventuelt koordineres? Fivelstad m fl. (2004) skisserer ulike hovedargumenter for desentralisering og for sentralisering. Jeg har valgt å sette disse argumentene inn i et skjema for å bedre se disse opp mot hverandre:

Argumenter for sentralisering	Argumenter for desentralisering
Gir fordeler i koordinering av aktivitetene i organisasjonen.	Gir ledelsen mulighet til å konsentrere seg om de sentrale oppgavene. Ved sentralisering blir lederne ofte overbelastet, verst i store organisasjoner. Fører ofte til at sentraliseringens fordeler forsvinner.
Gir øverste ledelse overblikk og lettere å holde organisasjonen «på sporet» i fastlagt retning.	Motivasjon : Mennesker jobber mer og bedre når de får muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon.
Enklere å avbalansere de funksjonelle grupperingene mot hverandre ved å sentralisere beslutninger om strategi, ressursfordeling og politikk.	Flere personer får prøve seg i beslutningssituasjoner. Mer ansvar og flere utviklende oppgaver. Stimulerer intern rekruttering til høyere stillinger.
Kan bety besparelser på administrasjon, blant annet ved å gruppere spesialister i større enheter istedenfor å spre dem rundt i organisasjonen.	Gir økt fleksibilitet og hurtigere beslutninger på de operative nivåene i organisasjonen, spesielt i større organisasjoner.
Beslutningsmyndighet konsentreres hos de dyktigste lederne, som gjerne har lang erfaring med organisasjonens problemer.	Desentralisering og kulturprogrammer går hånd i hånd. En søker å styre ved hjelp av idèer, ikke kommandoer. (Beckèrus m.fl 1988, i Fivelsrud m.fl 2004 s. 85)
Gir mulighet for raske beslutninger når uventede kriser truer organisasjonen, og når uventede sjanser dukker opp.	«Frihet under ansvar» innebærer ofte et økonomisk resultatansvar, lettere å avgrense og fastsette ansvar.

Fivelstad m.fl (2004) forklarer at i mange diskusjoner ser en sentralisering og desentralisering som to motpoler, noe som kan føre til misforståelser av den desentraliserte formen. «*En levedyktig organisasjon forutsetter at visse funksjoner er sentralisert* (sit.Fivelstad m.fl. s.86).

## 2.5.2 Om koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd.

I artikkelen «Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet», skrevet av Tor Busch og Lone Sletbakk Ramstad fremholder de at Offentlige virksomheter i dag står foran store utfordringer knyttet til effektivitet og legitimitet. Dette ved at nye løsninger gjerne hentes fra privat sektor.

*«Forskning viser at det ofte kan oppstå løse koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd.(sit. ibidk»*

Utgangspunktet for denne artikkelen er en undersøkelse av endringsprosesser som fant sted i en større bykommune etter at det var gjennomført relativt store organisasjonsmessige endringer. Resultatene derfra viste at endringsstrategiene endret karakter underveis – med en kombinasjon av teknisk-rasjonelle og humanistiske strategier i utredningsfasen, politiske strategier i beslutningsfasen og en mer eksplorativ strategi i implementeringsfasen.

*Legitimiteten til endringene hadde ulik basis blant politikere, administrative ledere og enhetsledere. Årsaken til løse koblinger på tjenestenivå kunne primært føres tilbake til at endringene hadde lav legitimitet på enhetsnivå og ledelsens valg av endringsstrategier i implementeringsfasen (sit ibid)*

Resultatene fra undersøkelsen viste også at det var flere forhold som kunne påvirke implementeringsprosessen og grad av dekobling mellom nye organisasjonsstrukturer og medarbeidernes atferd.

*«For det første er det viktig å skille mellom strukturelle endringer som påvirker design av stillinger og gruppering av oppgaver og endringer som er knyttet til forventninger om en annen utnyttelse av medarbeidernes handlingsrom – dvs utøvelse av ledelse (sit ibid»).*

Når det gjelder strukturer som definerer nye arbeidsoppgaver og nye organisatoriske enheter, er det lett å observere tette koblinger. Dette i motsetning til forventninger om å utøve en ny form for lederatferd innenfor nye handlingsrom hvor det langt lettere kan oppstå løse koblinger.

*«For det andre synes legitimitetskonflikter å ha større betydning for grad av dekobling enn konflikt mellom legitimitet og effektivitet. Til sist er det klare indikasjoner på at de valgte endringsstrategier ikke har vært optimale for å sikre en god implementeringsprosess. Det vil si at ledelsen i seg selv kan være av avgjørende betydning(sit ibid )».*

Det er fortsatt stort behov for forskning på dette området. Offentlig sektor er i sterk endring og det er viktig å studere effekten av de ulike moderniseringsprosjektene. Den mangelfulle evaluering (Pollitt 2002) kan tyde på at det å skaffe organisasjonen legitimitet er av større betydning enn en forbedring av effektiviteten – noe som er en støtte til Brunsson (1989). I den videre forskning kan det være behov å se på alternative endringsstrategier i implementeringsprosessen med større vekt på kultur og meningsskapende ledelse enn bruk av teknisk-rasjonelle strategier. Disse kommer lettere til kort i profesjonelle virksomheter eller på ledernivå i enheter hvor det er vanskelig å foreta presise målinger av resultater – dvs større vekt på klankontroll som strategi (Ouchi 1979).

## **2.6 Oppsummering**

Jeg har nå gjennomgått ledelsesteori som kan belyse min problemstilling som jeg gjentar innledningsvis i neste kapittel. Jeg har valgt ut noen modeller som jeg vil komme tilbake til i

drøftingsdel i kapittel 5. I neste kapittel vil jeg redegjøre for valg av metode for å studere dette.

### **3.0 Metode og vitenskapsteoretisk ståsted**

Problemstillingen lyder «*Fra to-ledernivå til etat - hvordan har etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede påvirket lederne roller og oppgaver ?*» Jeg har i forrige kapittel beskrevet relevant teori og vil i dette kapittelet gjennomgå og begrunne valg av metode for å få svar på mitt forskningsspørsmål.

### **3.1 Vitenskapelig kunnskap**

*«Vitenskap er systematisk og kontrollert utvikling av kunnskap om naturen, mennesket og samfunnet (sit. Aadland2004, s. 50)».*

Vitenskapelig kunnskap skal ha en høy grad av presisjon og være generell. Den skal kunne gjelde for et flertall av lignende fenomener og situasjoner. Dernest skal den være etterprøvbar. Som forsker skal jeg redegjøre for mine metoder og premisser og målet med god forskning skal ifølge Aadland (2004, s. 52) være at de samme resultatene skal kunne finnes av mange gjensidig uavhengige forskere om de tar utgangspunkt i de samme faktaene. Altså skal den være person-uavhengig, så lite farget av forskerens personlige særegenheter som mulig. De personlige vinklingene skal i så fall være tydeliggjort.

*«Vitenskapsteoriene kan på sett og vis fungere som speil for vår selvforståelse. Har vi kun ett speil, vil vi få et ganske endimensjonalt speilbilde, som vi kjapt forveksler med virkeligheten selv siden vi bare har dette ene bildet å forholde oss til. Har vi flere speil, kan vi oppdage at våre speilbilder er ulike – alt etter hvilken teori vi speiler oss i (sit. Aadland 2004 s. 21)».*

Min utdanning som vernepleier er naturlig nok med og påvirker min vitenskapsteoretiske forankring. Hermeneutikken står sentralt i de helse- og sosialfaglige utdanningene. Hermeneutikk er fortolkningsvitenskap. Filosofen Wilhelm Dilthey (i Aadland 2004, s. 174) mente det var en vitenskapelig artsforskjell mellom naturvitenskapen og humanvitenskapen, at det skal andre begreper og teorier til for å studere menneskelig handling, sosialt liv og kultur, enn for å kartlegge naturen. I moderne hermeneutikk ses dialogen som selve grunnformen i menneskelig eksistens (Habermas, i Aadland s. 176), der ikke bare samtalen, men også dialog oppstår i en tekst som leses. Franskmannen Ricoeur var opptatt av hvordan man kan tolke og forstå en tekst- eller et annet menneske, at teksten er noe mer enn bare det forfatteren la i den. Den blir selvstendig og lever sitt eget liv (ibid s. 176). Røttene til den kvalitative tilnærmingen ligger i den hermeneutiske tradisjon, der selve materialet er tekster og disse fortolkes så kreativt og innsiktsfullt som mulig (Aadland s. 207).

### **3.2 Kvalitativ metode**

For å få svar på forskningsspørsmålet jeg gjentok innledningsvis i dette kapitlet, falt valget på å benytte kvalitativ metode. Dette fordi jeg ønsket å fange opp den opplevde hverdagen hos resultatensledere og avdelingsledere.

*«Kvalitative tilnærminger gir grunnlag for fordypning i de sosiale fenomener vi studerer. I studier som er preget av en nær kontakt mellom forsker og de som studeres, som ved deltakende observasjon og intervju, gir kvalitative tilnærminger grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fylldige data om de personer og situasjoner vi studerer. Intervjusamtaler er et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer over sin situasjon».*  
(sit. Thagaard, 2008 s. 11/12)».

Ringdal (2007) viser til at kvalitativ forskningsstrategi ofte er induktiv:

*«Den kvalitative forskeren setter seg først nøye inn i informantens situasjon for eksempel gjennom samtaleintervju. På dette grunnlaget forsøker forskeren å finne nøkkelbegreper som kan benyttes til å forstå informantenes situasjon eller handlinger (sit. Ringdal 2007s. 92).»*

For kvalitativ forskningsstrategi er det ifølge Ringdal søken etter mening og formålsforklaringer som er mest sentral, der det sentrale i kvantitativ forskningsstrategi er årsaksforklaringer (ibid s. 92). Et annet skille er avstanden til fenomenet som studeres. I kvalitativ metode vektlegges nærhet og observasjon av et fåtalls studieobjekter i sine naturlige omgivelser, mens i kvantitativ kan dette være spørreundersøkelser basert på store utvalg. For å fange opp den opplevde arbeidshverdagen til lederne, valgte jeg å gjennomføre samtaleintervjuer på begge de to utvalgte ledernivåene. Jeg var interessert i å fremskaffe informasjon om tiden før, under og etter etablering av etat.

### **3.2.1 Temasentrert tilnærming:**

*«Temasentrerte tilnærminger kan knyttes til presentasjoner av materialet hvor temaene er i fokus. Analyser av materialet som er basert på temasentrerte tilnærminger, innebærer at vi sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene (..) Sammenligning av informasjon fra alle informanter kan gi en dyptgående forståelse av hvert enkelte tema (sit. Thagaard s. 171).»*

Ettersom dette omhandlet endring i lederstrukturen i en bestemt kommune, vil dette kunne betegnes som et case-studie.

*«Case-studier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller cases (..)En utbredt oppfatning er at case-studier omhandler en empirisk avgrenset enhet, som en gruppe eller en organisasjon (sit. Ibid s. 49).»*

Thagaard sier at når en case-studie omhandler en større enhet som en organisasjon, er det organisasjonen som helhet og ikke de enkelte personene forskeren har informasjon fra, som representerer fokus for analysen. Hovedpoenget er å oppnå rikholdig informasjon om de enhetene som studien forsker på (ibid s. 50).

### **3.3 Om utvalg og intervjuform:**

I Bergen kommune var det 14 resultatenhetsledere og cirka 80 avdelingsledere innen etat for tjenester til utviklingshemmede på det tidspunktet jeg planla å gjennomføre intervju. Det innebar et relativt lite utvalg av kandidater blant enhetslederne, men et større utvalg av kandidater blant avdelingslederne. Jeg valgte derfor å benytte samtaleintervju, med både enkelt- og gruppeintervju. Ved etablering av egen etat står enhetslederne nærmest både etatsjef og sine avdelingsledere, både administrasjon og produksjon. De vil kunne si noe om lederoppgaver og lederrollen, sin egen og sine stedlige ledere. Avdelingslederne kan si noe om sin rolle og sine arbeidsoppgaver. Det vil også være mulig å se sammenhenger og ulikheter i hvordan de og resultatenhetslederne opplever det før og etter etablering av egen etat.

*«Samtaleintervju er en fleksibel intervjuform tilpasset en kvalitativ forskningsstrategi. Samtaleintervju, som kan beskrives som en målrettet samtale, foregår oftest ved at forsker og informant møtes ansikt-til-ansikt (besøksintervju)(sit. Ringdal 2007 s.23)»*

Samtaleintervjuet gir også rom for improvisasjon fra intervjuerens side og en vil ha muligheten for å følge opp uventede og interessante tråder i slike intervju (ibid s. 103).

#### **3.3.1 Gruppeintervju:**

Gruppeintervju kan bidra til å utdype de temaene som tas opp, fordi deltakerne kan følge opp hverandres svar og gi kommentarer i løpet av intervjuet. Brandt (1996, i Thagaard 2009, s. 90) definerer et gruppeintervju som en metode hvor flere mennesker diskuterer et tema med en forsker som leder og ordstyrer. Dybdeintervjugrupper gir medlemmene mer tid til å reflektere over det som blir sagt og til å bli bedre kjent med hverandre (ibid s. 90). Repstad (2007 i

Thagård 2008) fremhever at gruppeintervjuer passer best i situasjoner hvor medlemmene er noenlunde samkjørte. I etat for tjenester til utviklingshemmede valgte jeg denne intervjuformen hos avdelingslederne. Jeg ønsket å gjennomføre gruppeintervju med to og to avdelingsledere. Dette slik at de vil kunne spille på og supplere hverandre. Jeg håpet å få med flere aspekter når to med noenlunde samme arbeidsområde kunne supplere hverandre. Det ville også kunne gi en god og trygg intervjusetting. Fremgangsmåten var at ved spørsmål om deltakelse, tok jeg kontakt med en først, og oppfordret deretter til å foreslå et annet medlem fra ledergruppen de var en del av. Noe av tanken var også at min rolle som intervjuer ikke ville bli så fargende for intervjuet når det var to «andre» avdelingsledere som svarte og spilte på hverandre. Min rolle ble å stille spørsmålene og fungere som ordstyrer. De som takket ja fikk anledning til å invitere med seg en til leder fra egen ledergruppe, altså benyttet jeg *snøballmetoden*. Snøballmetoden innebærer å kontakte noen personer som har de egenskapene eller kvalifikasjonene som er relevante for problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver. Deretter be dem om navn på andre som har tilsvarende egenskaper (Thagaard 2009 s. 56). I mitt tilfelle var dette avdelingsledere i samme ledergruppe. Erfaringen med dette viste seg å være veldig positiv. Av de fire avdelingslederne jeg spurte, takket alle ja. Tre av informantene ga meg navn på andre i ledergruppen jeg kunne spørre, en forespurte en annen leder og tilbagemeldte til meg at de ville delta sammen.

### **3.3.2 Strategisk utvalg:**

Jeg valgte en strategisk utvalgt gruppe av avdelingsledere og resultatenhetsledere. Strategisk utvalg vil si at «*vi velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver (sit. Thagaard s. 54)*». Utvalget er strategisk fordi informantene representerer egenskaper som er relevante for problemstillingen, og fremgangsmåten for et utvalg er basert på tilgjengeligheten for forskeren. I mitt tilfelle fikk jeg først og fremst en godkjenning fra etatsjef i egen kommune. Jeg sendte mail med informasjon om studien (inforskriv, vedlegg 1) og fikk klarsignal til å gjennomføre dette. Som ansatt i denne kommunen ville jeg jo også beslaglegge noe tid for de lederne som ville bidra til intervju. Jeg hadde oversikt over alle resultatenhetslederne i kommunen og hvem av dem som hadde vært enhetsledere i tilstrekkelig antall år, som i mitt studie var at de måtte ha vært i lederrollen i minst fem år. I forhold til avdelingslederne var det noe vanskeligere å få en oversikt gjennom å benytte



informasjonssidene/intranett i kommunen. Jeg fikk derfor fra etatsjef en oppdatert oversikt over alle avdelingslederne, men måtte kontakte noen av enhetslederne for å høre hvem av avdelingslederne som hadde vært i fem år.

### **3.4 Om å forske i egen organisasjon**

Jeg ønsket å forske på leders oppfatninger av egen rolle og egne oppgaver etter etablering av egen etat. Dette ville jeg gjøre i etaten der jeg selv var en av de 140 avdelingslederne. Det er givende å undersøke noe som berører egen arbeidshverdag, noe jeg har vært opptatt av, men også utfordrende i forhold til å forske i et miljø jeg selv har vært en del av. Jeg har derfor måtte reflektere en del over de valg jeg har gjort, både i forhold til valg av metode og i fremgangsmåten for å skaffe informanter. Jeg kom til at det må være mulig å forske i egen organisasjon, da det gir mening, læring og er engasjerende, jeg ville snakke med folk som var engasjerte og opptatt av å formidle noe om egen arbeidshverdag. En av verdiene til kommunen er åpenhet. Jeg tenkte at dette var et godt utgangspunkt for å studere egen organisasjon, noe som viste seg å være veldig riktig.

*«Når forskeren er observatør i sin egen kultur, kan det være lettere å oppnå en forståelse av informantens situasjon. Det er fordi forskeren deler mange av de samme erfaringene som informanten(sit Thagaard s. 79)».*

Det at forskeren har kjennskap til miljøet som studeres, kan både være en styrke og en begrensning. Begrensningen kan være at forskeren kan overse nyanser som ikke er i samsvar med egne erfaringer. Jeg var derfor innstilt på å være kritisk og ryddig i forhold til fremstillingen av en slik sak. Dette med rolleavklaring ble også viktig.

### **3.5 Positivistisk eller konstruktivistisk ståsted:**

Thagaard peker på at det er ulike perspektiver på hva intervjudata egentlig sier noe om, og skiller mellom et positivistisk ståsted, der intervjusituasjonen representerer «den ytre verden», der informantens beskrivelser representerer opplysninger om opplevelser, kunnskaper og

synspunkter som gjenspeiler tidligere erfaringer. ses på som en tilnærmet «nøytral» mottaker. Det andre perspektivet representerer et konstruktivistisk ståsted, der fokus rettes mot betydningen av sosial interaksjon mellom forsker og informant og hvordan begge parter i fellesskap utvikler kunnskap og forståelse i intervjusituasjonen (Rapley 2007:22 i Thagaard 200 :87) Når jeg i forskningsstudiet sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene, kan måten de blir representert på bli noe stykkvis og delt. Der tekst som i utgangspunktet er basert på et samarbeid mellom forsker og informant, deles opp og de enkelte bitene løsrives fra sin opprinnelige sammenheng. «*Det er sammenligningen mellom informantene som er i fokus, og ikke den enkelte informant*» ( sit.Thagaard 2009:187). Temaene som analysen er rettet mot er definert av forskeren og preget av forskerens perspektiv, noe som ifølge Thagaard kan føre til en fremmedgjøring av informanten.

### **3.6 Om utarbeiding av intervju:**

Jeg valgte samtaleintervju der de fleste spørsmål var åpne. Noen var standardiserte spørsmål, som alder, kjønn, utdanning og tid i nåværende stilling. Forøvrig var spørsmålene åpne. Jeg tok utgangspunkt i formaliserte spørsmål, men hadde rom for å improvisere ut fra disse, en delvis strukturert tilnærming. Jeg benyttet diktafon og notater i intervjuene. Notater var nyttig for å notere egne utsagn, mens intervju som ble tatt opp med lyd kunne transskriberes og analyseres i etterkant. Ved å benytte diktafon, ga dette meg bedre oppmerksomhet og tilstedeværelse i selve intervjuet. Ut fra problemstillingen jeg ønsket å få besvart, valgte jeg å gruppere inn i 5 tema med spørsmål basert på disse. Disse 5 temaene var like, men med noen tilpassede spørsmål til resultatenhetsleder og avdelingsleder. De 5 temaene var

1. Om arbeidsoppgaver og handlingsrom, ledelse versus administrasjon
2. Om samarbeidet med egen leder og i egen ledergruppe
3. Om informasjon oppover og nedover
4. Om selve etatsetableringen og samarbeid med etatsjef
5. Om hva etablering av etat har bidratt til i forhold til arbeidsoppgaver og egen lederrolle

Etter å ha formulert spørsmålene, gjennomførte jeg et prøveintervju med en medstudent som også kjenner tjenesteområdet godt. Dette var til stor nytte, både for å få prøvd ut om spørsmålene var forståelige og relevante, men også for selv å prøve ut rollen som intervjuer.

De tekniske hjelpemidlene ble også prøvd ut, med både diktafon og privat mobiltelefon for å sikre at dette ble tatt opp og for å prøve ut lyd kvalitet. En annen nyttig gevinst var å få målt hvor lang tid intervjuet ville ta. Det var ønskelig å få det til på 1 til 1,5 time. Dette for å kunne forberede informantene på hvor lang tid som måtte settes av. Etter dette prøveintervjuet ble spørsmålene korrigert noe ut fra tilbakemeldinger og intervjuguidene (Vedlegg 2) sendt inn til godkjenning hos NSD. Etter godkjenning var jeg klar til å begynne å gjøre avtaler med informantene.

### **3.6.1 Fremgangsmåte for å skaffe informanter til samtaleintervju :**

Først og fremst benyttet jeg kommunens organisasjonskart, som var tilgjengelig på internett, for å skaffe meg en oversikt over organisasjonen. Her kunne jeg finne organisasjonskartene, men disse ga likevel ikke fullstendig oversikt over oppdaterte navne og telefonlister. For å kunne gjennomføre studiet i egen organisasjon, kontaktet jeg etatsjef for tjenester til utviklingshemmede ved å gå tjenestevei, via egen resultatenhetsleder. Jeg sendte over informasjon om forskningsstudiet og kopi av samtykkeskjema som skulle benyttes, til informasjon. Jeg beskrev at jeg ville benytte kvalitativ metode, som innebar intervju av 12 personer innenfor tjenestene. Jeg fikk godkjenning til å gjennomføre forskningsstudie i egen organisasjon, dette pr. mail. Jeg gjennomførte også en presentasjon ved driftsoppfølging i egen tjeneste. Med ledergruppen i egen tjeneste og etatsjef med sin stab, la jeg frem mine forskningsspørsmål og plan for gjennomføring. Jeg hadde behov for en fullstendig oversikt over utvalg av informanter og fikk derfor, ved å gå via min leder, etatsjef til å komme med en fullstendig og oppdatert oversikt over hvem som var resultatenhetsledere (13) og hvem som var avdelingsledere (80).

Ett av kriteriene for mine informanter, var at de måtte ha vært resultatenhetsleder eller avdelingsleder i over 4-5 år, altså fra før tjenester til utviklingshemmede ble etablert som en egen etat. I forhold til resultatenhetslederne hadde jeg selv kjennskap til hvem som oppfylte disse kriteriene og kunne gjøre et utvalg ut fra det. Jeg gjorde et utvalg fra listen, med tanke på bredde i ulike tjenester, altså botjenester, avlastningstjenester, dagsentertjenester og kompetanseenhets tjenester, valgte jeg ut 4 informanter som jeg ville be om å få intervjuet. Jeg tok først kontakt pr. telefon, ga litt informasjon og avtalte å sende over mer utfyllende informasjon. Alle som ble forespurt sa seg villig til å la seg intervjuet. Vi hadde videre dialog gjennom mail, noe som var veldig praktisk ettersom det er et godt kommunikasjons-

hjelpemiddel i en travel hverdag, der det er lett å sjekke ut status i forhold til avtaler. Jeg sendte ut informasjonsskriv om forskingsstudiet og om hva det innebar å være informant. Jeg lot det være opptil informantene å velge tidspunkt og sted. Fremgangsmåten for å avtale gruppeintervju var noe annerledes i forhold til at det da skulle passe for flere. Jeg gjorde et strategisk utvalg i forhold til hvilke resultatenheter disse lederne jobbet i, dette også med tanke på bredde i type tjeneste. Jeg måtte kontakte en del av enhetslederne pr. mail for å be om navn på alle som hadde vært avdelingsledere i minst fem år. Jeg tok deretter direkte kontakt pr. telefon til noen av disse lederne. Alle fire takket ja til å delta i undersøkelsen. Jeg benyttet videre den såkalte «snøballmetoden». Flere hadde forslag til en eller flere personer i sin ledergruppen som jeg kunne spørre. Èn av dem jeg forespurte pr. mail, tok selv kontakt med en annen leder og tilbakemeldte et «vi to kan stille». Videre ble det gjort avtaler pr. mail.

### **3.7 Om gjennomføringen av intervjuene**

Intervjuene av resultatenhetslederne ble gjennomført i løpet av november og desember i 2013, Avdelingslederne ble intervjuet i januar og februar 2014. Av alle de fire resultatenhetslederne, valgte alle å gjennomføre intervjuene på eget arbeidssted/kontor. Alle var positiv til at jeg kunne få benytte diktafon, noe som var et uvurderlig hjelpemiddel for meg både i intervjusituasjonen og i etterkant når intervjuene skulle transkriberes. Av avdelingslederne, valgte to av «parene» å gjennomføre intervju på en av deres tjenestesteder, mens de andre to parene valgte at intervju ble gjennomført på sted organisert av meg. Det at alle var villig til å delta ble videre fulgt opp av at jeg ble godt mottatt. Alle var godt forberedt. De hadde satt av tid og rom, stengt telefoner og merket av for opptatt. Dette ga en god ramme for gjennomføringen av intervjuene. Vi hadde satt av tid, inntil 1,5 time. De fire intervjuene med enhetslederne tok i underkant av 1 time, mens gruppeintervjuene med 2 sammen, tok mellom èn og èn og en halv time. For min egen del, i rollen som intervjuer, erfarte jeg at det var nyttig å begynne med enkeltintervjuene først. Dette ga en god øvelse før jeg skulle gjennomføre gruppeintervju, som krevde mer forberedelse og et noe annet fokus i intervjusituasjonen. Her var det to som vekselvis skulle besvare spørsmålene og det krevde en annen bevisstgjøring fra min side, å la begge bli hørt samtidig som at svarene fikk flyte litt fritt, ikke bli for strukturert.

Alle de 8 intervjuene av til sammen 12 informanter, ble transkribert fortløpende. Jeg hadde derfor vært bevisst på å avtale intervjuer med en del tid imellom, slik at jeg fikk avsatt tid for transkribering. Lydopptakene ble transkribert med alle ord og uttrykk, alle på bokmål uavhengig av dialekt. Jeg tok med lyder som hm, eh, ikke sant? Og noterte i parentes ved f.eks betenkning, latter og annet. Enkeltintervjuene ble transkribert direkte etter intervjuene. Ved transkribering av gruppeintervjuene, ble dette gjort på samme måte, men da med to farger, slik at det var mulig å skille hvem som hadde sagt hva. Jeg hadde nå et rikt materiale som skulle gjennomgås, sammenfattes og besvare de forskningsspørsmål jeg hadde.

Jeg opplevde det som svært nyttig å bruke notater under intervjuene i tillegg til lydopptak. Både for å notere stikkord og sjekke ut om spørsmålene var besvart, men også for å gi informantene anledning og tid til å tenke seg nøyere om i sine besvarelser, til å utdype sine svar grundigere.

### **3.8 Erfaringer med intervjuene og etiske refleksjoner:**

At forskeren har kjennskap til miljøet som studeres både kan være en styrke og en begrensning. Fordelen var som beskrevet gjerne at det kan være lettere å oppnå en forståelse av informantenes situasjon, da jeg som forsker deler mange av de samme erfaringene som informantene. Begrensningen kan altså være at forskeren kan overse nyanser som ikke er i samsvar med egne erfaringer. Dette med rolleavklaring ble, som tidligere nevnt, viktig. Det kan bli en miks av roller som forsker, bekjent, kollega eller kollega av kollega, underordnet eller som fremmed. Likevel blir en intervjusituasjon konstruert, med et bestemt mål å få svar på spørsmål som handler om arbeidshverdagen til lederne. Med forståelse for det fagfeltet jeg jobber i, gjorde det mulig for meg å stille nyttige tilleggsspørsmål eller til å unngå nettopp dette, ved at informantene svarer på et fagspråk som for meg som fagperson er forståelig. En kan uansett ikke spille en annen person enn seg selv, selv om jeg er bevisst min rolle. Fra noen av informantene som for meg var kjente ansikter, kunne jeg få svar som «*Du vet jo også det at...*» eller «*Det har dere sikkert merket*». Intervjusituasjonen vil uansett være noe farget av hvem du som forsker er, hvordan du stiller spørsmålene, hvordan du også trygger informantene og deg selv blant annet med bruk av humor. Dette ble synlig for meg. Det var enklere for meg å utdype en del av spørsmålene, på bakgrunn av kjennskap til enheten og de ulike rollene. Jeg opplevde stor åpenhet omkring egne oppgaver og roller, hvordan strukturen fungerer og hva som ikke fungerer like godt. Flere av informantene var ukjente for meg, og

det viste ikke noen stor forskjell i besvarelser av den grunn. Fokus på spørsmålene og temaet var sentralt, uavhengig av om jeg var kjent eller ikke.

### **3.9 Konfidensialitet versus åpenhet:**

Jeg har hatt høyt fokus på konfidensialitet i forhold til mine informanter. Både i forhold til hvordan jeg har gjort utvalget, hvordan vi har korrespondert, hvordan jeg har sikret oppbevaring av informasjon, notater og diktafon osv. Det viste seg likevel at flere av informantene var positiv og behjelpelig med å la seg intervju og også delte dette villig med sine kolleger. Som da jeg kom til en av resultatenslederne, og vedkommende sitter sammen med mange av kollegene sine. Vi snakker litt sammen, og da vedkommende reiser seg for å vise meg til kontoret, spør en av de andre : «Jaja, så nå skal han intervjues?». Vedkommende hadde på forhånd informert sine kolleger. Jeg har likevel hatt høy bevissthet om at dette er opp til dem selv, men de skal være trygge på at det ikke kommer fra meg eller at jeg snakker til andre om hva som fremkom i intervjuene. Det skulle fra min side kun benyttes i det direkte skriftlige forskningsarbeidet, noe som senere ville bli gjort tilgjengelig. Dette har jeg hatt høyt fokus på å være bevisst.

### **3.10 Sammendrag**

Jeg har i dette kapittelet belyst min innfallsvinkel eller metode for å finne svar på mitt forskningsspørsmål. Jeg har begrunnet mitt valg av kvalitativ metode for å finne ut av hvordan ledernes arbeidshverdag ser ut for og etter etablering av etat. Problemstillingen lød: *Fra to-ledernivå til etat - hvordan har etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede påvirket ledernes roller og oppgaver ?*

I det neste kapittelet vil jeg legge frem de ulike funn fra intervjuene.

### **4.0 Funn i undersøkelsen :**

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå de funn jeg har gjort på bakgrunn av samtaleintervju, enkeltvis og i grupper med to og to ledere. Jeg hadde altså valgt å intervju fire enhetsledere og åtte avdelingsledere og vil her presentere informantene. For å forenkle teksten vil jeg bruke begrepene avdelingsleder og enhetsleder i referering til informantene.

#### **4.1 Presentasjon av enhetslederne:**

Av resultatenhetslederne er det to kvinner og to menn. Enhetslederne har alle vært enhetsledere siden 2006, da det ble innført resultatenhetsledere. De er alle utdannet vernepleier. Tre har videreutdanning i ledelse og administrasjon, mens én har lederopplæring og ulike kurs i ledelse. Én har både lederutdanning og annen videreutdanning. Antall årsverk i enheten varierer stort, men i gjennomsnitt ca. 150 årsverk. De gir tilbud til i gjennomsnitt 237 brukere. Det varierer hvilket tilbud som gis og det er stor variasjon i antall, slik at disse tallene vil bare fungere som en stipulering av størrelse. Resultatenhetslederne benevnes videre i presentasjonen som A,B,C og D.

#### **4.2 Presentasjon av avdelingslederne:**

Av de åtte avdelingslederne, er det seks kvinner og to menn. Alle er utdannet vernepleiere. Fire har videreutdanning i ledelse, mens seks har annen faglig videreutdanning. Avdelingslederne er i alderen 38 til 61 år. Alle har vært avdelingsledere i mer enn fem år, og i gjennomsnitt 11,25 år. Alle har fagansvar, personal og- budsjettansvar for sine avdelinger. De har personalansvar for mellom 8 og 28 årsverk, i gjennomsnitt 17,7 årsverk. De har fagansvar for mellom 5 og 30 brukere. Det varierer hvilke tjenester det gis og det kan dreie seg om å lede i ett eller to bofellesskap, et dagsenter eller en avlastningsenhet. To av avdelingslederne leder to avdelinger permanent, mens én er midlertidig leder for to avdelinger. Én av avdelingslederne er for tiden leder ved en annen avdeling enn til vanlig. Én av lederne har ansvar for en tilleggstjeneste, i forhold fag, lønn og personalansvar. De andre leder én avdeling hver. To av lederne har en liten andel av stillingen knyttet til fagkonsulent funksjon i sin enhet. Avdelingslederne benevnes videre i presentasjonen med A1 til A8.

### 4.3 Ledernes tilbakeblikk på etablering av etat:

I innledningen beskrev jeg at på bakgrunn av Agendarapporten i 2009, ble det gjennomført en endring i organisasjonsstrukturen ved etablering av etater i 2010. I alle intervjuene ble informantene bedt om å gjøre et tilbakeblikk og si litt om selve etatsorganiseringen.

#### 4.3.1 Enhetsledernes tilbakeblikk på etablering av etat:

Informantene ble bedt om gjøre et tilbakeblikk og fortelle litt om selve etatsetableringen.

*«...før det hadde vi disse helse- og sosialrådgiverne, som kommunaldirektøren delte opp litt sånn bydelsvis, der vi satt sammen med hjemmesykepleien, psykiatrien, sykehjem i en type ledergruppe og hadde oppfølging av oss. Også fikk vi denne delts på grunn av agendarapporten som kom i 2008, der man påpekte at kommunen har en lite tydelig styringsform. At det var derfor vi gikk fra to-nivå til et tre-nivå (A)».*

*«Jeg var kjempefornøyd når vi på en måte ble etat...vi ble mye tydeligere på en måte. Også fikk vi jo en sjef. En leder(...)Jeg hadde jo en leder før, men det var mye mer distanse i forhold til det... Vi ble en ledergruppe og ikke bare et fagnettverk (D)».*

En annen enhetsleder viser også til tidligere organisering:

*«..vi hadde en rådgiver som hadde på en måte ingen makt og myndighet...som sånne løse greier på en måte (..)Og den hadde ingen beslutningsmyndighet, den rådgiveren. Så når etatsorganiseringen kom, så ble det en helt ny verden for meg som resultat enhetsleder..(C)»*

En annen enhetsleder trekker også frem dette med segregering av tjenesten. «Noen av de største utfordringene vi har er jo samarbeidet på tvers(A)». Enhetsleder formidler at denne



utfordringen har blitt større, ikke bare pga å ha blitt etat, men at psykiatri også er i en annen byrådsavdeling.

*«Man får noe og mister noe og jeg tenker at det er nesten uavhengig av hvilken organisasjonsstruktur man velger, så det har sine fordeler og ulemper (A)».*

**Funn :** Alle svarene fra enhetslederne viser at det er stor tilfredshet med etableringen av etat og særlig dette med å ha fått en sjef å forholde seg til, noe som ga en tydeligere struktur. Eller som en av enhetslederne sier: *«Når vi fikk etaten, var det helt etter mitt hjerte» (B)*. Ingen omtaler det som negativt, men trekker frem noen utfordringer knyttet til samarbeid med andre tjenester.

#### **4.3.2 Avdelingsledernes tilbakeblikk på etablering av etat?**

En av avdelingslederne forklarer etableringen med at det hadde vært en to-nivå modell i noen år, men at det manglet et ledd mellom kommunaldirektøren og enhetsleder.

*«Jeg kan ikke si jeg merket så veldig mye (A3). A4 bekrefter «Nei, jeg synes heller ikke det. Jeg tror at endringene var størst for enhetslederne. For vi merket ikke så mye til det før heller, at det manglet et ledd der. For vi forholder oss først og fremst til enhetslederen»,* men legger til at det kanskje kom litt flere beslutninger i saker, det som ikke sto på enhetsleder, men litt lenger oppe.

*«Etatsomleggingen har bare blitt enklere på en del administrative ting, og man vet hvem man skal forholde seg til administrativt(A6)»,*

men viser også til at det var resultatenhetsorganiseringen i 2006 som førte til de største forandringene ved til at noen av tjenestene ble byomfattende.

*«Jeg synes at etaten har vært flink til å samle dette her med beste praksis og det at folk kan dra nytte av hverandres kompetanse. Det synes jeg. Og ikke minst dette med felles fagdager som etaten har begynt å legge opp til nå de siste årene. Det synes jeg er veldig bra. Det hever kompetansen for alle ansatte (A7).*

*«..det betyr ikke så mye for oss i virkeligheten. Vi er satt til å gjøre den samme jobben som vi alltid er blitt satt til. Det jeg merker det på er at det kommer flere sånne rapporteringskrav (A1)».*

**Funn:** Av de åtte avdelingslederne som er blitt spurt er det ingen som er negativ til etablering av etat. Det har flere fordeler enn ulemper. Svarene peker også på at det er en formening om at det nok er resultatenhetslederne som har merket dette mest. Det er videre aktuelt å se nærmere på dette med ledernes oppgaver og eventuelle endringer i disse.

#### **4.4 Ledernes opplevelse av egen lederrolle etter etablering av etat**

Jeg spurte enhetslederne og avdelingslederne om deres lederrolle var blitt endret ved etablering av etat. Jeg la ikke noen føringer i forhold til begrepet lederrolle.

##### **4.4.1 Enhetsledernes syn på egen lederrolle etter etablering av etat:**

De fire enhetslederne svarer alle at de ikke direkte har fått endringer i sin lederrolle, men at det har blitt tydeligere struktur.

*«Selve lederrollen innenfor resultatenheten har kanskje ikke endret seg så mye, men det at... Det som har endret seg er vel at når vi har saker som vi ønsker å få gjennom, så har vi lettere for å få det gjort, når vi har en etatsleder og jeg er en del av en ledergruppe i etaten som kan jobbe med felles saker. Jeg tror det er det som har endret seg i forhold til min lederrolle, kanskje, det er mer avklart, beslutningsmyndighetene. Myndigheten oppad er mer avklart (C)».*

**Funn:** Alle enhetslederne svarte altså veldig sammenfallende på dette spørsmålet. Lederrollen er ikke endret, men det er mer tydelighet og blir lettere tatt beslutninger på etatsnivå enn tidligere. Avdelingslederne fikk det samme spørsmålet, men svarte mer ulikt på dette spørsmålet.

#### 4.4.2 Avdelingsledernes syn på egen lederrolle etter etablering av etat:

*«Altså de har jo hatt veldig mye fokus på ledelse. Det synes jeg har vært okei, at rollen vår har vært mer definert og vi får lov til å se litt på rollen og de forskjellige...rollen vi skal fylle. Det er jo ikke en, det er mange, sant. Så det synes jeg har vært veldig positivt (A5)».*

Dette med tydeligere roller er noe flere av avdelingslederne også trekker frem.

*«..nå når vi har etaten, så har de liksom spisset litt mer den administrative rollen til lederne. Vi var jo mere faglige, mye mer ute i miljøet før, det var vi, at vi var mer i den faglige biten. Nå har det liksom spisset litt mot det mer administrative og at de setter fokus på den lederrollen. Altså alle de hattene du må ha, sant...Så vi har jo da innført dette med faglig miljøterapeut, sant. At de skal ha ansvar for den faglige biten da, i samarbeid med leder selvfølgelig(A8)».*

*«Det er blitt en mer rendyrket lederrolle. Før gikk jeg faktisk en kveld i miljøet. Det ser jeg jo, at når vi ble etat så måtte jeg ta bort den senvakten. For den spiste så mye av min administrative tid. Også tenker jeg også, selv om jeg personlig synes det er synd å ikke være i miljøet, så ser jeg den som veldig mange sier. At det blir litt sånn miksing av roller fordi at du er en del av miljøet. Du skal vaske og være med de her den ene dagen, også skal du gjerne sette deg ned og ha en personalsamtale dagen etter (A7)».*

*«Det er en krevende rolle. Det tar mye..du må gi veldig mye, så står det ikke helt i forhold til...det med lønn(A2)».*

*J»eg vil jo si det har styrket lederidentiteten min. For det har vært mer fokus på det. Videreutdanning er jo sånn som har kommet via etaten. Den på BI (A2)».*

**Funn:** Enhetsledernes opplever at deres lederrolle ikke ble endret som følge av etablering av etat. Vi legger litt ulike oppfatninger i dette med rollebegrepet, men det avdelingslederne trekker frem er at avdelingslederrollen har blitt mer rendyrket i retning av å ha blitt mer administrativt spisset. Mer tid til å administrere, mindre tid til å jobbe faglig opp mot brukerne av tjenestene. Mer administrasjon og merkantile oppgaver til avdelingslederne, mer av det faglige ansvaret ned til miljøterapeutene/fagpersonene.

#### **4.5 Om ledernes arbeidsoppgaver:**

I intervjuene ble informantene bedt om å beskrive en vanlig arbeidshverdag og hvilke oppgaver som preger arbeidshverdagen. Videre fikk de spørsmål om hvorvidt de jobber direkte mot brukere og pårørende. De fikk også spørsmål om når de driver med ledelse og administrasjon og om de har oppgaver utenfor egen avdeling/enhet.

##### **4.5.1 Hvilke oppgaver har enhetslederne og hva preger arbeidshverdagen?**

Først og fremst ba jeg lederne beskrive en helt vanlig arbeidshverdag. Deretter ba jeg dem om å trekke frem hva som preger arbeidshverdagen deres, ved da å trekke frem ett par av de mest utførte oppgavene. Fellestrekket er at ingen dager er like og at oppgavene varierer i stor grad. Jeg satte opp en skjematisk oversikt for å se variasjonen av typer oppgaver som her kom frem. For å dele inn og synliggjøre disse oppgavene, har jeg valgt å sette dem inn i PAIE-modellen som jeg har beskrevet i kapittel 2.



til dette har betydning for ressursinnhenting til sine enheter. Samarbeid kunne nok ha lagt i alle disse rutene, da det kan være samarbeid på etatsnivå, samarbeid utenfor organisasjonen, samarbeid med pårørende og med sine underordnede. Jeg setter det likevel her, da det er så mye tid som går til strukturerte møter, at det trolig vil være i disse det foregår entreprenørskap. I møtevirksomhet kan det ligge mange elementer av de ulike feltene. Et ledermøte i etaten, kan for eksempel innebære utviklingsarbeid og nyskapning. Likeledes kan et møte med egen ledergruppe også ha elementer av entreprenørskap. I forhold til Integrasjon, er de i stor grad opptatt av å være tilstede for lederne i sine resultatenheter. Å være kjent med hva som skjer ute i tjenestene og å ta imot problemstillinger som kommer fra dem og ha medarbeidersamtaler og personalsamtaler.

Enhetslederne sier at mye av arbeidshverdagen er preget av møter og samarbeid.

*«Mye av hverdagen består av møter; faste møter og planlagte møter og mere akutte møter, så stort sett den arbeidstiden fra halv ni til tre er mye opptatt og belagt med ulike typer møter, og det er både innenfor økonomi, innenfor personal og mer sånn faglig orienterte møter. Det er både ansatte, pårørende, andre samarbeidspartnere og internt i kommunen (A)»*

Tre av fire enhetsledere svarer at møtevirksomhet preger arbeidshverdagen, mens én svarer at

*«...det går på den økonomiske driften og tilpasninger i forhold til det ute» «....det er første året vi har den ABF`en og når vi ikke vet hvordan den slår ut så er det mye arbeid som går på det (D)».*

For å utdype dette med møter, sier også en enhetsleder:

*«...men i møter legger jeg også medarbeidersamtaler, personalsamtaler, altså (A)»*

En enhetsleder anslår at 75 % av arbeidstiden er belagt med møter.



det flere av lederne som gjør oppgaver knyttet til medisinhåndteringen, som å sikre opplæring og delta i istandgjøring av dosetter. De er også deltakende i en del møter og samarbeid knyttet til brukerne. I rubrikken for **Entreprenørskap**, har jeg satt inn det å drive med planlegging i virksomheten, jobbe med prosjekter og det å ta ulike beslutninger. Å jobbe med overstyrende planer og prosedyrer vil nok også innbefatte medvirkning i hvordan tilbudet skal se ut og hva som skal prioriteres høyere enn noe annet. Jeg har også satt inn dialog med forvaltning og samarbeid med andre tjenester, da dette handler om omgivelsene og avhengighetsforholdet til vedtak og ressurser. I rubrikk for **Integrasjon** har jeg satt inn oppgaver som i hovedsak går på arbeid knyttet til de ansatte, som veiledning og samarbeid med ansatte, bygge kultur og gjøre systemer som f. eks. ABF (aktivitetsbasert finansiering) kjent. Å være synlig og tilgjengelig er begreper som går igjen og som passer godt inn i forhold til integrasjon.

På spørsmål om hva som preger arbeidshverdagen til avdelingslederne svarer de at arbeidshverdagen i stor grad er preget av personalarbeid, henvendelser og administrative oppgaver. En nevner også rekruttering. Flere trekker frem det med tilgjengeligheten og avbrudd av administrative oppgaver med innleveringsfrister.

*«Det som noen ganger kan være litt frustrerende er at du lager en plan og du vet, okei, at i dag skal jeg gjøre sånn og sånn og sånn, også bare skjer det ting som du må gjøre underveis, også går du hjem, også har du ikke fått gjort kanskje noe av det som sto på den egentlige planen(..) men så er det noe med at det er tross alt noe med det viktigste med den jobben, det å snakke med folk og se de ansatte og at de får svar på ting de lurer på (A1).»*

Da legger den andre informant til:

*« Ja, jeg sier meg enig i det. For det med tilgjengeligheten, er det noe de etterspør, så er det å ha en leder som er tilgjengelig (A2)»*



## Funn:

På spørsmålene om hva som preger arbeidshverdagen til enhetslederne og avdelingslederne, har jeg satt inn de ulike besvarelsene i PAIE-modellen, der enhetslederne er merket med rødt.

		Rådgiver	Faglig veiledning m. enkeltpersonale		Jobbe med overstyrende planer		Innovatør		
		Oppslutning	Oppfølging av ansatte, nyansettelser				Innovasjon		
		Moral	Rekruttering og veiledning		Økonomisk drift og tilpasninger		Tilpasning		
		Utvikling	Personalarbeid		ABF og turnus, menneskelige verdier		Endring		
			Personalarbeid						
			I				E		
Hjelper					Møter og samarbeid			Mekler	
deltakelse								Ytre støtte	
Åpenhet			Henvendelser, kontakt og tilgjengelighet					Ressurstilegnelse	
Diskusjon			Henvendelser, mail og telefon					Vekst	
Overvåker								Pådriver	
Informasjonstyring			Personalarbeid					Ytre støtte	
Dokumentasjon			Personalloppfølging					Resultat	
								Virkning	
			A					P	
				Koordinator		Dirigent			
				Stabilitet		Retning		Mye møter	
				kontroll		Målklarhet			
				kontinuitet		Planlegging			
			Administrative ting						
			Rapporter og dataskrivning						
			Vernesaker og akutt saker						
			Møtevirksomhet i størst grad						

Fig.....Hva som preger arbeidshverdagen til resultatenhetslederne og avdelingslederne.

Skissert i denne modellen, ser vi at enhetsledernes (i rødt) arbeidshverdag preges mest av møter. Disse blir plassert i flere rubrikker, da møter innbefatter både integrasjon, administrasjon, produksjon og entreprenørskap. Det blir derfor ikke målbart i noen forstand. Avdelingslederne har størst andel i Integrasjon. Dette ved faglig veiledning, rekruttering og oppfølging av ansatte. Arbeidshverdagen preges i stor grad av dette med å være tilgjengelig. Dette kom langt tydeligere frem i intervjuene av avdelingslederne enn hos enhetslederne. Enhetslederne har høyere grad av strukturerte, på forhånd avtalte møter.

I forhold til hvilke oppgaver lederne utfører i hverdagen sin, var det aktuelt å se nærmere på forholdet mellom administrasjon og ledelse.

### 4.5.3 I hvor stor grad har lederne oppgaver knyttet til direkte tjenesteproduksjon ?

Enhetslederne svarer at de i svært liten grad jobber direkte i tjenesteproduksjon.

En viser til et eksempel der en bruker var terminal og hadde en form for bakvakt, eller et kort tidsrom en avdeling manglet folk.

*«..ellers er jeg veldig tilbakeholden fordi at da blir arbeidsdagen min spist opp, altså (..)Hvis jeg blir bedt om å kontrollere noen enkeltdosetter, så gjør jeg det, så det er jo ikke noe stort mer enn det (B).*

*Dersom noe blir veldig utfordrende, for jeg tenker i utgangspunktet at jeg ikke skal det. Det skal mine avdelingsledere og mine miljøterapeuter gjøre i direkte tjenesteyting med våre brukere og pårørende. Men så hender det jo at vi har en utfordrende brukersak eller pårørendesamarbeid, og da går jeg jo, er jeg gjerne deltakende i en konkret enkeltsak. Nå er ikke det så veldig ofte, men man har alltid en fire-fem sånne saker i løpet av et år ( D)».*

Det er ingen av enhetslederne som jobber direkte vakter på noen av tjenestestedene.

Avdelingslederne jobber derimot tettere opp mot brukerne, noen med faste vakter i miljøet, men i begrenset grad. Dette varierer også i forhold til størrelsen på avdelingen de jobber på. En av lederne formidler at hun jobber to dager i uken i miljøet, mens i bolig eller avlastning, deltar lederne i morgenstell og tar imot brukerne som kommer hjem fra skole eller dagtilbud. Flere legger også til at de jobber direkte i miljøet med brukerne ved ferier, når de er hjemme. En leder i en stor avdeling sier:

*«Nå når jeg er inne i et vikariat så har jeg tenkt at det blir litt feil å involvere meg og jobbe med brukerne i den perioden. Jeg har gjort det litt, men bare for å bli kjent med noen, også mangler vi litt folk også steppe inn og gjøre en innsats (A1)».*

Flere av avdelingslederne formidler også at de har mye pårørendekontakt, både pr. tlf, mail, direkte henvendelser og i møter.

**Funn:** Avdelingslederne jobber i utgangspunktet som administrative ledere, men har også flere praktiske og direkte brukerrettede oppgaver. Etter etatsorganiseringen har det blitt fremmet at avdelingslederne skal være administrative ledere. Fremfor å jobbe 50/50 i miljøet, skal lederne heller lede flere avdelinger administrativt, en mer rendyrket lederrolle. Når vi så på utvalget av avdelingslederne som informanter, så vi at flere ledet flere avdelinger, eller var fleksible i den forstand at de er «flyttbare» og kan lede flere avdelinger. Flere av avdelingslederne fastholder den faglige innsikten, gjerne i forhold til at de har fagutdanningen sin i bunn.

#### **4.5.4 Har lederne fått endrede arbeidsoppgaver etter etablering av etat?**

Jeg har spurt enhetslederne om de opplever at de har fått endring i oppgavene sine etter etablering av etat: Ën sier hun får utrolig mye mer e-post, med ting man skal ha svar på, kartlegge, men ellers de samme oppgavene og jobber etter de samme målene. Opplever derfor totalt sett at mengden er den samme, da en del av de oppgavene en har hatt tidligere er færre.

*!Alle delegasjonsfullmakter som lå til resultatenhetsleder før etatsetableringen, ligger der fremdeles (C)».*

*«Nei, det kan jeg ikke si. At oppgavene er endret. »*

Svarene er sammenfallende fra enhetsledere. De opplever ikke å ha fått endret arbeidsoppgavene sine etter etablering av etat.

#### 4.5.5 Tror enhetslederne at avdelingslederne har fått endringer i oppgaver?

*«I forbindelse med etat, tror jeg ikke det har vært noen endringer for avdelingslederne, med unntak av det som kommer fra etaten, med registrering, med telling (A)».*

*«Jeg tror ikke det handler om etter etablering av etat, kanskje, men det handler om endring av systemer i (kommunen) og krav til rapportering, mer enn at det handler om etablering av etat (..) For min opplevelse av avdelingsrollen er at den over tid har utviklet seg til mye rapporteringsarbeid og mye som skal gjøres utover det å være faglige ledere i dagsentere eller i et bofellesskap. Og det er jo endrete tider, sant. Det handler jo om RS og det handler om Agresso og det handler om at vi skal..sant, styringskort og alle tingene vi har fått etter hvert. Nei, ikke etter etablering av etaten, tenker jeg (C)».*

*«..arbeidsoppgavene til hver enkelte leder er vel ganske lik nå som de var tidligere (D)»*

*«Åja, det synes jeg. Jeg synes de har fått mye endret, men det kan jo godt hende at vi har fordi om vi ikke ...men det er jo alle disse påleggene som kommer til leder ute, ikke sant, med RS som et verktøy (..) Det medfører jo et merarbeid for dem. Ja, nei, jeg ser masse merarbeid som ledere ute har fått (B)».*

#### 4.5.6 Opplever avdelingslederne å ha fått endringer i sine arbeidsoppgaver etter etablering av etat?

*«Vi har i hvert fall fått mere oppgaver. Corporater og dette greiene som vi skal følge opp. Som vi ikke helt vet hvordan vi skal følge opp (ler). Nei, men bare det når det ligger et system som vi bør gjøre noe med. Og jeg ikke vet hva jeg skal gjøre med det, hva skal jeg gjøre inni her?(A5)».*

På videre spørsmål om det er kommet flere systemer som må håndteres, er svaret ja.

To av lederne formidlet at de ikke merket noe i selve overgangen til etat.

*«Men jeg merket ganske stor forskjell i 2013. I forhold til oppgaver ut i forhold til rapporteringer, skjema, kartlegging. Altså en økning i fagdager, møtepunkter, ja kartlegging og skjemaer. Mye på mail (..) og litt sånn dobbelt i forhold til enheten. At man føler man gjør ting litt dobbelt noen ganger(A4)»*

*«..mer og mer merkantile oppgaver blir lagt på oss ledere. Og det er også en trend i tiden at det skulle satses på oss for å få gjennom disse systemene. Jeg kan nok kanskje si at endringene i arbeidsoppgavene mine har vel kanskje gått på det at styringskort og andre ting i forhold til tjenester til utviklingshemmede er mer i fokus (A6)».*

**Funn:** I spørsmålene til enhetslederne og avdelingslederne om hvorvidt de har fått endret sine arbeidsoppgaver etter etablering av etat, er svarene fra resultatenhetslederne sammenfallende. De opplever ikke å ha fått endrede arbeidsoppgavene. Tre av fire enhetsledere tror ikke at avdelingslederne har fått særlige endringer i arbeidsoppgaver heller, men en «*ser masse arbeid som lederne ute har fått*». Avdelingslederne selv opplever å ha fått flere administrative og merkantile oppgaver med å registrere og kartlegge, bestillinger som kommer fra etaten. Ikke akkurat i overgangen til etat, men i etterkant av dette. Det pekes generelt på at systemene som benyttes tar mye tid, både i forhold til personalarbeid, med registrering i RS (ressursstyringsverktøy) og det har blitt pekt på dobbeltarbeid.

#### **4.6 Lederne om administrasjon versus ledelse**

Jeg har spurt lederne om forholdet mellom administrasjon og ledelse.

#### 4.6.1 Hva sier avdelingslederne om administrasjon versus ledelse?

På spørsmål om administrasjon brukes blant annet disse uttrykkene og begrepene :

Lønnskjøring, agresso, behandle søknader om ferie og permisjoner, oppfølging av sykmeldte, RS, HMS, sitter på PCen og svarer på rapporter, holder på med lønninger, HMS og booking av vakter.

*«Jeg synes det er vanskelig å svare på det. Nøyaktig hvor mye tid du bruker på administrasjon, sant, for det flyter av og til litt inn i hverandre (...du skal godkjenne en ferie, men det er ikke sånn at det bare er den administrative biten av det. Det handler om personalpolitikk, det handler om mange forskjellige ting. Så jeg synes det er litt flytende (A1)».*

*«Selv om det er litt sånn planlegging, så tenker jeg også at det handler om ledelse (A4)».*

*«Jeg tenker at nesten hele dagen går med til å administrere. Lite ledelse.(...) RS tar jo ganske mye tid. Det henger jo masse i øst og i vest. Sånne ting tar veldig mye tid, synes jeg, heng på skriver, heng på PC, det går jo på systemene som ikke fungerer optimalt (A5)».*

*«Jeg holder vel igjen på administrasjonssiden og prøver vel fremdeles å opprettholde en del av den ledelsestiden. Med å kunne hilse på alle brukerne hver dag og kunne hilse på personale og kunne ta en runde og se hva de gjør og diskutere faglige ting med de. Og veilede de i farlige situasjoner...Det matcher ikke alltid. Så det kan bli en stor konflikt mellom det å lede og det å administrere (A6)».*

På spørsmål om hvor mye tid avdelingslederne tror de bruker til administrative oppgaver, spriker dette mye. To mener 60-70 % av tiden, to mener ca. 80 % av tiden, to antyder 50 % av

tiden, mens en mener 20 % av tiden der den andre mener at det er mer enn 20 %. Hos tre av informantparene som ble intervjuet, var den andre enig med den første som ble spurt.

I forhold til ledelse bruker avdelingslederne uttrykk og begreper som «medarbeidersamtaler og veiledning», «rådgivning», «gi tilbakemeldinger», «passe på å se på arbeidet som blir gjort», «personalmøte», «vise hvordan man vil ha det», «bygge kultur», «ha en god dialog», «det med å få folk til å se positivt på utfordringene», «realitetsorientere», «gå inn i grupper», «hjelp de og å få spørsmål», «sykefravær/sykeproblematikk» og «ved beslutningstaking».

*«Så blir det litt sånn veiledning, rådgivning, i forhold til kanskje før et ansvarsgruppemøte. Kanskje etter et ansvarsgruppemøte. Ting om blir tatt opp der og litt hvordan vi skal gripe an videre (A3)»*

*«Det er av og til du må stille deg et spørsmål når du sitter der som leder: «Hvor er det blitt av vernepleieren i meg? Men den er der. Det er derfor du har den, og ikke minst når du har den tette dialogen med ansatte, så kan du faktisk...fortsatt har du overblikket og du kan faktisk komme med forslag og råd til hvordan de gjerne kan håndtere saken i forhold til den spesifikke beboeren. Og det synes jeg er kjempeviktig, det med råd og veiledning (A7)».*

Ledelse blir hos flere av avdelingslederne todelt, med skille mellom personalledelse og faglig ledelse:

*«Ledelse som går direkte på personal og på personalgruppen og etikken, det er den ene formen for ledelse. Den andre formen med ledelse jeg føler jeg driver, er den faglige ledelsen, med veiledning til de enkelte faggrupper og til de enkelte smågrupper. Den kunne jeg kanskje sett kunne vært større (A6)».*

**Funn:** Avdelingslederne bruker ulik tid på administrasjonsoppgaver, men legger også noe ulikt i ledelse og administrasjon. Flere sier det er vanskelig å skille, fordi oppgavene «flettes i hverandre». Det er likevel utsagn som peker på ønske om å ha mer tid til ledelsesoppgaver og noe mindre av det tekniske administrasjonsarbeidet jf. Systemer som ikke fungerer optimalt.

#### **4.6.2 Hva sier enhetslederne om administrasjon versus ledelse?**

I forhold til administrasjon bruker enhetslederne begreper og uttrykk som «rapportering», «mye som skal på plass og svares på», «skriftliggjøring».

*«Er det så stort skille mellom å lede og administrere da? (C)»*

På spørsmål om å stipulere, var svarene: over 50%, ca. 50 %, en synes det var vanskelig å skille, og en svarte i hvert fall 50%, men nok litt mer.

Om ledelse bruker enhetslederne begreper og uttrykk som «tilbakemeldinger», «det jeg gir lederne ute», «tilstedeværelse», «bringe saker opp i systemet», «i veiledningssituasjoner», «veilede i møter», «støtter lederne ute», «via dialoger på møter» og «ved å være synlig».

**FUNN:** Forane for å drive med ledelse er ulike! Forane for enhetslederne blir i større grad i strukturerte møter. Forane for avdelingslederne blir i mer ustrukturerte settinger, der vedkommende er aktivt ute, personale henvender seg, brukere henvender seg, pårørende henvender seg. Altså denne tilgjengeligheten og mer uforutsette formen. Utfordringen ligger i å finne tid. Denne tilgjengeligheten blir fremtredende hos avdelingslederne, tilgjengeligheten for alle parter, brukere, pårørende og personale. Forutsetningene for å administrere blir da også annerledes. Når det er snakk om å drive med direkte ledelse, er det i hovedsak begreper som kan knyttes til integrasjon (I) som benyttes.



## 4.7 Om ledernes handlingsrom:

I forhold til de ulike arbeidsoppgavene lederne har, så spør jeg hvordan de ser på sitt handlingsrom? Ledernes handlingsrom påvirkes, slik jeg fremstilte i teorien, av lederens mulighet til å påvirke resultater, som er avhengig av spesifikke betingelser for å handle. Handlingsrommet bestemmes av de fullmakter lederen formelt har, det uformelle mandatet en har opparbeidet seg og omfanget av felt og saker der ingen andre påstår at de har myndighet. Lederens spesielle kunnskaper og tilgang til informasjon og herredømme over midler til belønning, bestemmer også handlingsrommet. Et forenklet mål på handlingsrom er andel av tiden som kan brukes til oppgaver etter eget valg. Strand bruker begrepet handlingsrom som et supplement til rollebegrepet.

### 4.7.1 Hvordan ser enhetslederne på sitt handlingsrom?

*«Jeg kan styre valg av prioriterte mål. Men jeg kan ikke styre valg av arbeidsoppgaver som ligger til det sentrale systemet og som ligger til etaten. Det er på en måte styrt, altså hva det er jeg skal gjøre i løpet av en måned, i forhold til rapportering og i forhold til ting som skal leveres og sånt. Det kan jeg ikke styre. Men jeg kan styre hvilke prioriteringer jeg vil vi skal ha i ledergruppen, eller hva vi sammen kommer frem til, det kan vi i stor grad styre (D)»*

Videre sier denne lederen: *« Det blir jo en balanse mellom det å kunne styre det du holder på med og det å bli styrt. Vi er jo styrt av den økonomien vi har.»*

En annen sier:

*«Jeg liker å tenke at jeg har et stort handlingsrom innenfor mitt ansvar, med ressurser og rammer. Og det er helt avgjørende for at jeg skal kunne trives som leder, å vite at jeg kan være med og påvirke, at jeg kan gjøre endringer i organisasjonen hvis det er nødvendig.(..) Men det er klart at jeg og andre blir innhentet utav noen begrensninger.*

*Det kan være i forhold til tillitsvalgte, overordnet ledelse, det kan være brukerorganisasjoner som påvirker oss og til dels regulerer oss (A).*

*«Jeg har et greit handlingsrom som leder på mitt nivå(A)».*

En enhetsleder sier også at han har stor grad av handlingsrom, mens de ulike fristene for prognoser og rapporteringer må følges.

**FUNN :** Enhetslederne tilbakemelder at de har stor grad av handlingsrom på sitt nivå, men begrensningene er i forhold til økonomiske rammer og ulike frister for prognoser og rapporteringer.

#### **4.7.2 Hvordan ser avdelingslederne på sitt handlingsrom?**

*«Jeg føler jeg har godt handlingsrom hvis jeg klarer å planlegge og strukturere mine dager (...)de faste fristene er jo grei, men altså plutselig kommer det noe du får halvannen uke på, da skal jeg gjerne ha kartlagt et eller annet, som noen i etaten finner ut kan være godt å bruke(A7)».*

*«Jeg synes jeg har veldig stor styringsrett, samtidig så kommer det ofte veldig korte tidsfrister på ting som skulle vært gjort». Det hender ikke sjeldent at mail om at dette skal gjøres i løpet av i morgen eller i dag. Og hvis du har helt andre ting du holder på med, så...men det har ikke vært et veldig stort problem(A5).*

*«Jeg opplever at jeg har et lite handlingsrom i forhold til at de merkantile og alle de administrative oppgavene blir så styrt at handlingsrommet og de personalpolitiske oppfølgingene av hvert enkelte personale blir så store oppgaver at handlingsrommet*

*mitt blir begrenset, utifra at kravene til meg er så stort i forhold til de enkelte systemene (..)Hvis jeg skal ta meg handlingsrom, så kommer jeg alltid under ett eller annet sted (..)Så derfor synes jeg at jeg har fått mindre handlingsrom til å gjøre de oppgavene som egentlig politisk og trendmessig er sagt at jeg skal gjøre i den tiden, i 2014. Å følge mer opp personalet. Å være mer leder. Mindre administrativt.(..)Altså selvfølgelig styrer jeg dagen min. Det er ikke handlingsrom, det er bare å prioritere oppgavene i rett rekkefølge (A6).*

På videre spørsmål om dette har endret seg og om det har sammenheng med etablering av etat, svarer informanten at noe kan knyttes til en trend i tiden men at noe nok har endret seg i forhold til at det har blitt en etat.

*« For etaten krever at vi skal ha fokus på systemer og at vi kan måles og at vi skal kunne gi tilbakemeldinger på forskjellige ting som før ikke eksisterte. Det må vel være en dobbelthet i det at noe er trend i tid, noe er etaten sin opprinnelse (A6)».*

Videre i forhold til målinger hos lederne, mener informanten at det er mye mer måling på den administrative biten enn på ledelsesbiten.

*«..hadde målingsinstrumentene vært enkel, så hadde de tatt mindre tid og vært mer konsentrert og samlet, så hadde jeg fått mer frihet til å gjøre de tingene jeg skulle(A6)».*

Flere av lederne trekker frem dette med korte frister som dermed påvirker deres handlingsrom. 2 av informantene svarer at de har godt handlingsrom og at det er forholdsvis det samme som før etablering av etat.

I forhold til økonomi, opplever en av avdelingslederne med lang erfaring, at med Agresso som verktøy i forhold til økonomi, er det mulig å følge med hver eneste post.

*«Før visste vi jo ikke hvor mye penger vi hadde, sant. Vi visste bare at vi ikke skulle bruke noe. Også fikk vi vite i oktober at hadde en million i minus. Men i visste jo ikke hvor mye vi hadde før vi begynte (A3).»*

Det er variasjon i svarene hos avdelingslederne. Informantene har ulike avdelinger og ulikt ansvar. Dette opplever jeg at kommer tydelig frem her i forhold til dette med handlingsrom. Det er også noe ulikt hva som legges i begrepet handlingsrom. Enhetslederne har en tydeligere opplevelse av å ha et godt handlingsrom. Avdelingslederne er mer presset i tid og oppgaver og har derfor en lavere grad av opplevd handlingsrom.

Jeg har nå lagt frem funn omkring etatsorganiseringen, om oppgaver og ledernes rolle, og vil nå legge frem noen funn omkring hvorvidt oppfølgingen av de operative lederne blitt styrket – lederne nærmest brukere og ansatte, slik agendarapporten pekte på?

#### **4.8 Har det ved etablering av etat blitt mer eller mindre fokus på fag?**

*«Jeg vil jo si at vi hadde et sterkt fagfokus før også (..)men kanskje det er litt mer klar linje på hva etaten står for kontra hvor det var mer opp til oss selv, før, hva vi holdt på med. At det er litt mer retning..(A1)»*

*«Det blir mindre fokus på fag for oss som ledere, men i tjenestene våre har vi et stort fokus på fag(A8)»A7 sier seg enig.*

*«Kanskje litt mer, ja (A3)».*

#### 4.9 Har det ved etablering av etat blitt mer eller mindre fokus på økonomi?

*En opplever at kravene til økonomi nå er mer tydelig, kravet til økonomisk balanse(C)*

*«Vi har fått mye mer forventninger om å sette oss inn i det systemet. Få større økonomiforståelse, fordi vi skal få større eierskap, sant (..) så er det forventet mer at vi skal ha en lojalitet i systemet. Og før, kanskje, forholdt vi oss ikke så mye til dette. Om vi gikk i minus. Men nå har vi mer fokus på det. Og det er bra (A2).*

*«Jeg synes det går i perioder, det her med økonomi. Nå er det jo det her med ABF`en som slår inn for fullt, og da må det jo bli fokus. Jeg vet ikke om det har noe med etaten å gjøre, sånn generelt (A1(..) Vi er blitt gitt større ansvar i forhold til rapportering og prognosearbeid..(A2)»*

*A7/A8: Mer. «Det er veldig mye fokus, i hvert fall i den senere tid. Etter innføring av ABF».*

*«Det opplever jeg mer og mer. Jeg vet ikke om det har noe med at etaten ble etablert (A4)».*

På et spørsmål om krysspress, trekker informantene i ett av gruppeintervjuene frem dette i forhold til økonomi, det å skape forståelse i personalgruppen.

*«Jeg tror ikke interessen er helt der, for man engasjerer seg ikke nok i det (..)de vil ikke ta det helt innover seg. Og da er det vanskelig , selv om vi sitter der og*

*forklarer(..) Også har du da behovene fra bruker, sant, ifra de pårørende som ønsker sitt og kan ikke helt forstå alle de tingene og begriper de ikke (..) Så du har kravene ovenfra og total lojalitet og måloppnåelse, sant (..) og da er det å gjenta det og ta det opp på personalmøter og prøve å skape forståelse. Men jeg tror aldri vi kommer helt i mål der (A8)».*

A7 legger til at

*«hele samfunnet er i endring, både her og globalt, og vi ser at de er økonomiske ting som styrer alt (..)Ansatte er veldig redd for store omveltninger og store forandringer (A7).*

Funn: Det oppleves å være et høyt fokus på fag, noe som også gir utfordringer i forhold til økonomi, når det arrangeres kurs i etaten, og lederne ute skal prioritere personer til å delta på disse. Det koster. På den andre siden har det blitt et høyere fokus på økonomi etter etablering av etat, noe som jo også var intensjonen med den.

#### **4.10 Har oppfølgingen av de operative lederne blitt styrket- lederne nærmest brukere og ansatte?**

A7 og A8 svarer momentant «Ja» til dette. De viser til ledersamlinger, god informasjon fra etaten om planlagte endringer, samhørigheten med lederne ved ledersamlinger, synliggjøring av lederne og mer definerte oppgaver. Etaten viser at det ønskes en klar lederstruktur og en klar lederrolle.

*«Jeg tenker det er uforandret (A3)».*

*«I forhold til dette med økonomi, svarer en av avdelingslederne at «Vi har fått mer på det med økonomi synes jeg. Fått mye mer forventninger om å sette oss inn i systemet. Få større økonomiforståelse, fordi vi skal ha større eierskap. Vi skal forholde oss mer*

*til tallene. Før forholdt vi oss ikke så mye til dette. Om vi gikk i minus. Så vi har blitt mer kritiske også, til bruken (A2)».*

Det vises til at det kommer mer informasjon ut og at en er tettere på etaten nå enn i starten. En enhetsleder svarer:

*«Ja. Det er det. Jeg tenker òg at koblingen mellom etat og avdelingsledere er styrket (..) det har vært satt fokus på at avdelingsledere også skal ha sitt faglige påfyll. Og det tenker jeg at vi er godt i gang med å dekke inn i etaten, med å ha fagdager og ha fokus på det (C).»*

Dette viser de to ulike vinklingene på dette. At noen opplever at denne oppfølgingen også har blitt gitt tidligere, mens noen mener at denne har blitt bedre.

#### **4.11 Har vi gått fra to ledernivå til tre ?**

Lederne ble ikke direkte spurt om dette, men jeg vil likevel trekke dette frem som et funn i oppgaven, at det er uklarhet om vi er har to ledernivå eller tre ledernivå. Det ene sitatet kom fra en av enhetslederne i kap. 4.3.1:

*«...før det hadde vi disse helse- og sosialrådgiverne, som kommunaldirektøren delte opp litt sånn bydelsvis, der vi satt sammen med hjemmesykepleien, psykiatrien, sykehjem i en type ledergruppe og hadde oppfølging av oss. Også fikk vi denne dels på grunn av agendarapporten som kom i 2008, der man påpekte at kommunen har en lite tydelig styringsform. At det var derfor vi gikk fra to-nivå til et tre-nivå (A)».*

En av avdelingslederne sa dette:

*«Det var jo i utgangspunktet en to-nivå modell. Etter å ha vært det i noen år, viste det seg vel at vi manglet et ledd. I forhold til beslutninger. Mellom kommunaldirektøren og enhetsleder Men det er jo fortsatt spørsmål om vi er en to-nivåmodell eller om vi har blitt tre igjen. I hvert fall nå som det ser ut som den administrasjonen i etaten vokser. Det blir flere i etaten, sant. Hvorfor det?(A3)»*

Spørsmålet ble hengende i luften, men peker på et sentralt spørsmål som jeg velger å ta med inn i drøftingsdelen i denne oppgaven, da dette betraktes som et relevant spørsmål.

#### **4.12 Oppsummering av funn:**

Jeg har nå gått gjennom de ulike funnene i intervju av fire resultatenhetsledere og åtte avdelingsledere innenfor ulike tjenester til utviklingshemmede, og vil nå oppsummere disse. Først og fremst kom det frem at det var stor tilfredshet ved etablering av etat. Dette var noe som var et behov, spesielt knyttet til at det lettere blir tatt beslutninger oppad og ved at resultatenhetslederne har fått en leder med beslutningsmyndighet over seg, fremfor en rådgiver uten denne myndigheten, slik organiseringen var før etatsetableringen. Det stilles likevel spørsmål og er noe uklarhet i forhold til om Bergen nå har to-ledernivå eller tre-ledernivå.

I forhold til lederrollen og oppgavene, fant jeg at det ikke var noe betydelig endring hos enhetslederne, verken i forhold til beslutningsmyndighet eller i form av flere eller færre oppgaver. Dette var forholdsvis uendret og kunne vanskelig ses i sammenheng med etablering av etat. Flere av enhetslederne viser da heller til den tiden de ble resultatenhetsledere, i 2006, da var det en mer tydelig endring i lederrolle og oppgaver.

I forhold til lederrollen og oppgavene hos avdelingslederne, fant jeg at det var flere endringer. For det første har avdelingslederrollen blitt mer tydeliggjort og spisset administrativt. Det har vært satt fokus på den lederrollen. Det skal være en større likhet i funksjon hos avdelingslederne der de skal fungere som administrative ledere. Likevel fant jeg at flere av



avdelingslederne likevel holder på en del av oppgavene som knyttes til miljøet. Flere jobber en del vakter i miljøet, sammen med miljøpersonale for å få hverdagen til å gå opp eller for å få muligheten til å drive direkte med fag også for å kunne gi direkte veiledning til personale. Etaten har hatt fokus på formidling av hvordan avdelingslederjobben skal være og også satt trykk på fokus på økonomi. Totalt sett er opplevelsen at avdelingslederne har fått flere arbeidsoppgaver. Ut fra presentasjonen av lederne, fant jeg også i mitt utvalg at avdelingslederne har stor fleksibilitet i ledelse av flere avdelinger, midlertidig ledelse i andre avdelinger og mer fragmentering i stillingene sine, som ved at en del av stillingen er knyttet til annen funksjon enn ledelse. De oppgavene som lederne hadde fått flere av var gjerne knyttet til økte krav til dokumentasjon, kartlegging og rapportering, oppfølging av økonomi og bruk av nye systemer for måling. Mer merkantile oppgaver, mindre fag og mer administrasjon.

I forhold til fokus på fag og økonomi, oppleves det å være mer fokus på begge deler. Både i forhold til videreutdanning for avdelingslederne med etablering av egen lederutdanning i Bergen kommune i samarbeid med BI, men også med fagdager felles i etaten, både for ansatte og med egne for lederne. I forhold til økonomi er det ABF (aktivitetsbasert finansiering) som medfører oppgaver med registrering knyttet til dette. Implementering av økonomiforståelse i personalgruppene var en utfordring hos noen av avdelingslederne.

Flere stilte seg spørsmålene om endring i oppgaver hadde sammenheng med etat, eller om det var «trend i tiden» eller bruk av ulike systemer som gjorde at de hadde fått flere oppgaver. Dette med systemer var et gjennomgangstema i forhold til arbeidsoppgaver, fordi det er her mye tid går bort, og annet arbeid som avbrytes ved denne tilgjengeligheten. Jeg fant at avdelingsledernes arbeidshverdag er preget av tilgjengelighet, for brukere, personale, pårørende og fra ledelsen oppad i form av krav til dokumentasjon og registrering. Jeg fant at krysspresset er stort hos disse lederne og korte tidsfrister blir en utfordring i dette «skviset».

Jeg har nå gjennomgått sentrale funn i undersøkelsen, der jeg i stor grad har skilt mellom avdelingslederrollen og enhetslederrollen. I det neste kapittelet vil jeg drøfte tre ulike spørsmål knyttet til problemstillingen jeg stilte innledningsvis og opp mot de funn jeg har

gjort gjennom disse intervjuene. Jeg vil også se disse opp mot teori som jeg tidligere presenterte i kapittel 2.

## **5.0 Drøfting og analyse**

Jeg vil nå i dette kapitlet gå grundigere inn og drøfte funnene opp mot tidligere presentert teori. Først i oppgaven la jeg frem bakgrunnen for etablering av etater i Bergen kommune, der en på bakgrunn av en ekstern gjennomgang av tjenesteområdene skulle avdekke om tjenesten ble drevet effektivt sammenlignet med andre store byer, og finne tiltak som kunne bidra til å ta ned utgiftene på varig basis. Videre beskrev jeg endringene som ble gjort i organisasjonsstrukturen, ved at det ble etablert etater med egne etatsjefer. Resultatenhetslederne innenfor tjenesteområde til utviklingshemmede ble samlet under en etat, med en etatsleder. Et nytt ledernivå ble innført. Det jeg ønsket å finne ut var hvordan dette hadde innvirkning på lederne i forhold til oppgavene og lederroller. Jeg gjennomførte undersøkelsen hos resultatenhetsledere og avdelingsledere innenfor en av disse etatene. Jeg valgte ut etat for tjenester til utviklingshemmede. Den består av 14 resultatenheter som innbefatter ulike tjenester; botjenester, avlastning og dagsentertjenester. Jeg valgte å intervju fire av resultatenhetsledere og åtte avdelingsledere. Funnene fra disse intervjuene, la jeg frem i forrige kapittel og vil nå drøfte disse funnene opp mot teorien jeg la frem i kapittel 2. Jeg vil i dette kapitlet drøfte tre ulike problemstillinger knyttet til dette. For det første vil jeg drøfte lederroller og oppgaver, hvorvidt disse har blitt endret og belyse opp mot teori om lederroller og PAIE modellen som jeg la frem i teorikapitlet. For det andre vil jeg drøfte hvorvidt organisasjonsstrukturen har medført endringer i ledernivåene. Om organisasjonen nå bærer preg av å ha blitt mer sentralisert eller desentralisert. Det tredje jeg vil drøfte er om etatsetableringen har bidratt til tettere koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse.

### ***5.1 Har resultatenhetslederne og avdelingslederne fått endringer i sine oppgaver og lederroller etter etablering av egen etat og hvordan har etatsorganiseringen påvirket dette?***

Jeg vil nå drøfte hvorvidt enhetslederne og avdelingslederne har fått endringer i sine oppgaver og lederroller etter etablering av etat. Gjennom intervjuene fant jeg at resultatenhetslederne i stor grad opplevde å ha de samme oppgavene, de samme fullmaktene og den samme

lederrollen. Avdelingslederne opplevde i større grad å ha fått flere oppgaver og opplevde at det var satt et høyere fokus på deres lederrolle.

*«..nå når vi har etaten, så har de liksom spisset litt mer den administrative rollen til lederne. Vi var jo mere faglige, mye mer ute i miljøet før, det var vi, at vi var mer i den faglige biten. Nå har det liksom spisset litt mot det mer administrative og at de setter fokus på den lederrollen. Altså alle de hattene du må ha, sant...Så vi har jo da innført dette med faglig miljøterapeut. At de skal ha ansvar for den faglige biten, i samarbeid med leder selvfølgelig (A8)».*

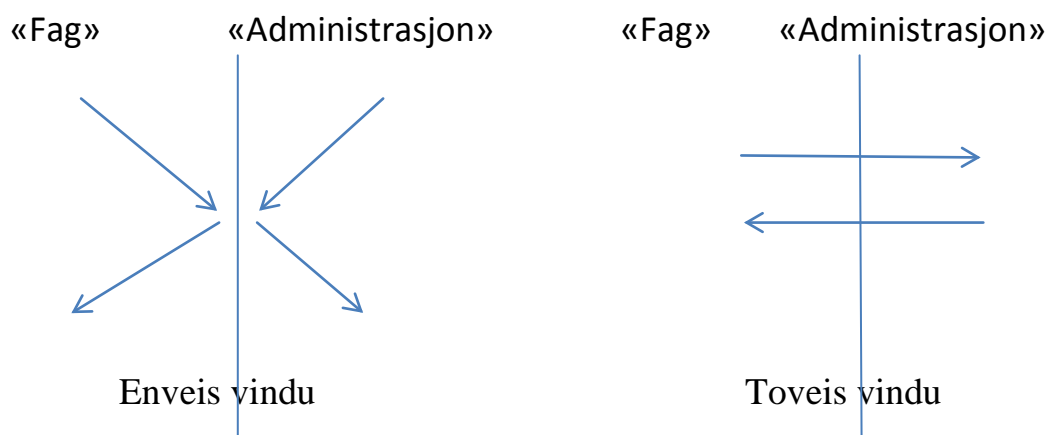
Oddbjørn Bukve beskriver at i en mål- og resultatstyrt organisasjon blir lederne og måtene de utfører sine oppgaver på, viktig for om organisasjonen når sine mål. Det er derfor ikke tilfeldig at New public management legger stor vekt på lederne og deres rolle. Mange kommuner har lederutviklingsprogram og over halvparten av kommunene har spesifiserte krav til lederne og lederne blir evaluert årlig (Bukve 2012, s. 118). Dette stemmer godt overens med de funn jeg har gjort. Etter etablering av etat ble det høyere fokus på lederrollen, spesielt avdelingslederrollen. Det ble tettere oppfølging og etaten inngikk avtale om en egen videreutdanning for ledere i Bergen kommune.

*«Videreutdanning er jo sånn som har kommet via etaten. Den på BI (A2)».*

Oppgavene til avdelingslederne var i større grad knyttet til administrative oppgaver. Dette kom iblant i konflikt med det å drive direkte med ledelse:

*Jeg holder vel igjen på administrasjonssiden og prøver vel fremdeles å opprettholde en del av den ledelsestiden. Med å kunne hilse på alle brukerne hver dag og kunne hilse på personale og kunne ta en runde og se hva de gjør og diskutere faglige ting med de. Og veilede de i farlige situasjoner...Det matcher ikke alltid. Så det kan bli en stor konflikt mellom det å lede og det å administrere (A6).*

Jeg beskrev i teorikapittelet modellen «two-way Windows» av forskeren Sue Llewelyn (2001) Med økonomi og styring på den ene siden og profesjonaliteten, kunnskapen om faget på den andre siden :



**Fig.3.5** Metafor for two way window (gjengitt fra forelesning med Øyvind Glosvik 14.03.13)

Hun viste til at medisinske ledere kan integrere ledelsesoppgaver i sitt arbeid, mens administrative ledere kan ikke integrere medisinske oppgaver . Fagfolkene har derfor en privilegert posisjon i organisasjonen, fordi legene disponerer de tre nødvendige maktkildene: tilgjengelighet til ideer, kontroll over tolkingen av ideene og evne til å spre tolkningene (forelesning Glosvik 2013) . Blant mine informanter hadde samtlige utdanning som vernepleiere, da dette var innen tjenestemåte til utviklingshemmede. Det innebærer at flere av lederne er rekruttert inn i sine lederstillinger på bakgrunn av sin faglige bakgrunn og at de tidligere har selv jobbet som miljøterapeuter.

Når det blir mindre direkte faglig arbeid og mer administrasjon opplever noen å komme i klem i forhold til ledelse:

*«Jeg holder vel igjen på administrasjonssiden og prøver vel fremdeles å opprettholde en del av den ledelsestiden. Med å kunne hilse på alle brukerne hver dag og kunne hilse på personale og kunne ta en runde og se hva de gjør og diskutere faglige ting med de. Og veilede de i farlige situasjoner...Det matcher ikke alltid. Så det kan bli en stor konflikt mellom det å lede og det å administrere (A6)».*

Strand (2009) formidler at tjenestelederrollen er sterkt påvirket av at den er i en posisjon mellom to sterke systemer; på den ene siden oppdragsgiverne og på den andre siden de utførende fagfolkene. En har bare begrenset mulighet til å påvirke fagfolkene, fordi det er selve møtet mellom tjenesteyteren og klienten som produserer tjenestene. Målstyring innebærer dokumentasjonskrav som er lite realistiske og standarder som ikke dekker den variasjon av situasjoner en tjenesteyter kan komme opp i. Lederrollen kan da dreie seg om å håndtere formaliteter og til å være i ubekvemt fokus for konflikter. *ibid* s. 342.

Modell Strand s. 392.

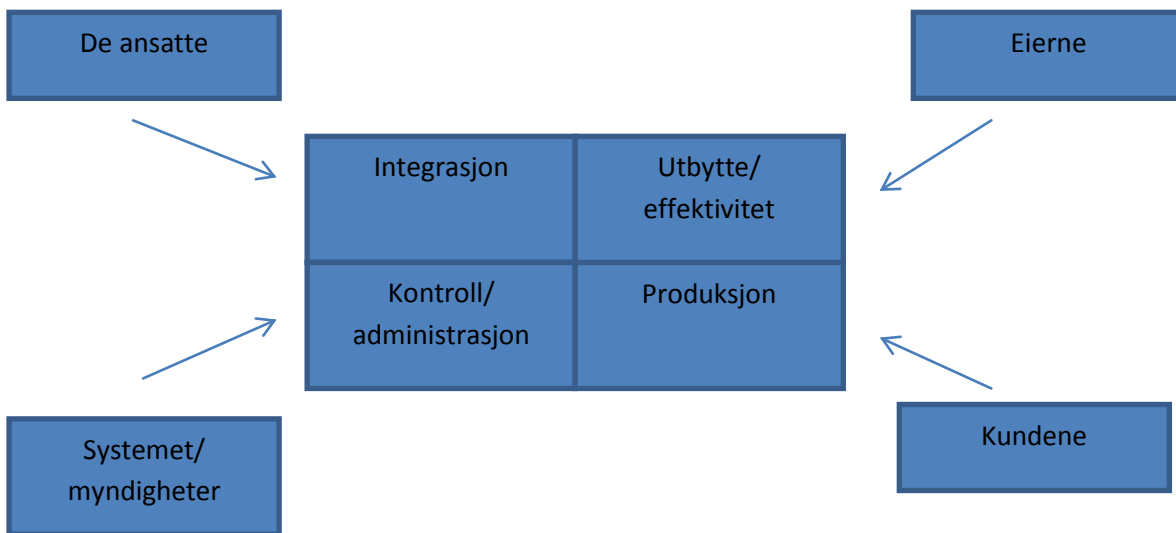


Fig. 5 “Fire grupper som stiller forventninger til ledelsen, og hovedinnretningen på deres forventninge (*Strand 2009 s. 392*)

Med denne modellen viser han at alle interessenter kan ha forventninger til ledelsen, og derved er med på å påvirke de rollene ledelsen får. I det gitte eksempelet, antyder informanten et ønske om å beholde noe av tiden til Integrasjon, ved å kunne veilede personale i faglige situasjoner i arbeidet, mens forventningen til å utføre administrative oppgaver har økt. Her kommer ledere i klem i forhold til tiden og oppgavene. Et annet eksempel er:

*«Det er av og til du må stille deg et spørsmål når du sitter der som leder: «Hvor er det blitt av vernepleieren i meg? Men den er der. Det er derfor du har den, og ikke minst når du har den tette dialogen med ansatte, så kan du faktisk...fortsatt har du overblikket og du kan faktisk komme med forslag og råd til hvordan de gjerne kan håndtere saken i forhold til den spesifikke beboeren. Og det synes jeg er kjempeviktig, det med råd og veiledning (A7)»*

Bukve beskriver også at et problem i offentlig sektor er at målene kan bli for sammensatte og komplekse til at en kan handle etter dem og at det kan tenkes at de ansatte i et målstyringsregime velger å handle ut fra egeninteresse istedenfor målene til organisasjonen. Den målstyrende organisasjonen utvikler da system for rapportering av resultat og etterkontroll av arbeidet. En ender da i en kontrollspiral som tenderer mot å undergrave den tilliten til egenkontroll som var sentral i den opprinnelige grunnen for målstyring (Power, 1997 i Bukve 2012 s. 89).

*«Men jeg merket ganske stor forskjell i 2013. I forhold til oppgaver ut i forhold til rapporteringer, skjema, kartlegging. Altså en økning i fagdager, møtepunkter, ja kartlegging og skjemaer. Mye på mail (..) og litt sånn dobbelt i forhold til enheten. At man føler man gjør ting litt dobbelt noen ganger(A4)».*

*«...mer og mer merkantile oppgaver blir lagt på oss ledere. Og det er også en trend i tiden at det skulle satses på oss for å få gjennom disse systemene. Jeg kan nok kanskje si at endringene i arbeidsoppgavene mine har vel kanskje gått på det at styringskort og andre ting i forhold til tjenester til utviklingshemmede er mer i fokus (A6).»*

Det pekes generelt på at systemene som benyttes tar mye tid, både i forhold til personalarbeid, med registrering i RS (ressursstyringsverktøy) og det har blitt pekt på dobbeltarbeid og dobbeltføringer, dvs at det svares på de samme tingene flere ganger.

En hypotese kan være at det før etablering av etat har vært i bruk flere systemer for kontroll, og at det ved etablering av etat har blitt tatt i bruk enda flere verktøyer, uten at noen har blitt tatt bort. En annen mulighet er at dette har sammenheng med «trend i tiden», at dette er verktøy som skal brukes og som tar mye tid. Det kan også handle om tekniske løsninger som ikke fungerer optimalt. Eller det kan ha sammenheng med manglende kunnskap og opplæring i bruk av disse verktøyene. Dette er ut fra svarene et område for forbedring og for å bidra til effektivitet.

### **Resultat:**

Jeg fant den største endringen hos avdelingslederne. Resultatenhetslederne er som jeg viste i modellen til Strand, fig.( ) i kap. de administrative lederne. Avdelingslederne får flere administrative og merkantile arbeidsoppgaver. Ved å sette inn arbeidsoppgavene og oppgaver som preget arbeidshverdagen til lederne, inn i PAIE-modellen, så jeg at flere av oppgavene til avdelingslederne ble flyttet fra Produksjon til Administrasjon. Dette peker også på at det også kan medføre endringer i miljøterapeutrollen, der noen vil få et mer faglig ansvar, jf. «miljøterapeut 1».

Når det endres i organisasjonsstrukturen og kravene til prioriterte oppgaver for lederne, endres eller forflyttes også lederrollen, fra produksjon til mer Administrasjon. Dette har vært vanskelig å registrere, det ser jeg ved at tre av fire enhetsledere ikke kunne se at avdelingslederne hadde fått endringer i oppgaver eller i lederrollen.

## **5.2 Fra to ledernivå til etat- sentralisert eller desentralisert ?**

Ett sentralt spørsmål for å se på hva endring i organisasjonsstrukturen har betydd rent organisasjonsteoretisk, er hvorvidt den fortsatt bærer preg av å være desentralisert eller på den andre siden sentralisert. Jeg brukte teori om New Public management som bakteppe, og viste til teori om kjennetegn ved ledelse i byråkratier. Endringsbølgen i 1990-årene, innebar at kommunene begynte å organisere kommuneadministrasjonen i målstyrte resultatenheter, noe Bergen kommune gjorde i 2006. Dette førte til en flatere administrativ organisering av kommunene. Resultatenhetene skulle rapportere direkte til rådmannen, den såkalte tonivåmodellen. Dette innebar stor grad av desentralisering, beslutningsmyndighet lå ute i resultatenhetene.

Funn på bakgrunn av intervjuene viste at resultatenhetslederne ikke opplevde å ha fått sine lederroller endret betydelig, heller ikke sine oppgaver i særlig grad, annet enn at det kunne være en del mer informasjon. De opplever å bli fulgt godt opp av etatsjef og er tilfreds med å ha fått en etatsjef.

Hansen/Negaard( 2006) skrev at

*«Innføringen av to styringsnivåer i kommunene, med virksomhetene direkte underlagt en sentraladministrasjon under rådmannens ledelse, bidrar i praksis til å redusere virksomhetens mulighet til å få oppfølging og støtte fra overordnede i den daglige driften. De må i større grad klare seg selv (sit. Hansen/Negaard 2016, s 19)».*

Dette var tydeligvis noe flere av resultatenhetslederne hadde «kjent på». Det var også tydelig etterlengtet at det skulle tas beslutninger over deres nivå. Mange beslutninger var delegert, men ikke alle. Behovet for en koordinering av tjenester til utviklingshemmende var fremtredende.

I kapittel 1 viste jeg at det i agendarapporten ble det trukket frem at helse- og omsorgstjenestene i Bergen hadde en svært flat organisasjonsmodell – langt flatere enn i flere av de andre storkommunene. Videre pekte rapporten på manglende sektorledelse med definert ansvar for hver av deltjenestene (institusjon, hjemmetjenester, utviklingshemmede og forvaltning) både når det gjaldt økonomioppfølging og utvikling. De konkluderte også med at organisasjonsmodellen ikke la til rette for kontakt mellom likeartede driftsenheter slik at en kunne lære av hverandre. På bakgrunn av dette ga de altså tre anbefalinger:

1. et ledersjikt som ivaretar styringen av hver enkelte deltjeneste.
2. styrke oppfølgingen av de operative lederne – ledere nærmest brukere og ansatte.
3. størrelsen på de resultatenheter som har størst utfordringer bør vurderes. Dette for å gi bedre forutsetninger for økonomisk styring.

Dette ble av kommunen fulgt opp ved å etablere egne etater som skulle bidra til dette.



I teorikapittelet (kapittel 2) viste jeg at Fivelstad m/flere (2009) listet opp ulike fordeler med desentralisering på den ene siden og sentralisering på den andre siden. Jeg valgte å sette disse inn i følgende modell:

Argumenter for sentralisering	Argumenter for desentralisering
Gir fordeler i koordinering av aktivitetene i organisasjonen.	Gir ledelsen mulighet til å konsentrere seg om de sentrale oppgavene. Ved sentralisering blir lederne ofte overbelastet, verst i store organisasjoner. Fører ofte til at sentraliseringens fordeler forsvinner.
Gir øverste ledelse overblikk og lettere å holde organisasjonen «på sporet» i fastlagt retning.	Motivasjon : Mennesker jobber mer og bedre når de får muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon.
Enklere å avbalansere de funksjonelle grupperingene mot hverandre ved å sentralisere beslutninger om strategi, ressursfordeling og politikk.	Flere personer får prøve seg i beslutningssituasjoner. Mer ansvar og flere utviklende oppgaver. Stimulerer intern rekruttering til høyere stillinger.
Kan bety besparelser på administrasjon, blant annet ved å gruppere spesialister i større enheter istedenfor å spre dem rundt i organisasjonen.	Gir økt fleksibilitet og hurtigere beslutninger på de operative nivåene i organisasjonen, spesielt i større organisasjoner.
Beslutningsmyndighet konsentreres hos de dyktigste lederne, som gjerne har lang erfaring med organisasjonens problemer.	Desentralisering og kulturprogrammer går hånd i hånd. En søker å styre ved hjelp av idèer, ikke kommandoer. (Beckèrus m.fl 1988, i Fivelsrud m.fl 2004 s. 85)
Gir mulighet for raske beslutninger når uventede kriser truer organisasjonen, og når uventede sjanser dukker opp.	«Frihet under ansvar» innebærer ofte et økonomisk resultatansvar, lettere å avgrense og fastsette ansvar.

Jeg vil nå gjerne bruke denne modellen, eller disse argumentene, for å belyse spørsmålet om hva strukturendringene har betydd. Resultatenhetslederne sier at de ikke har fått endringer i beslutninger. De har det samme ansvarsområde som tidligere, innenfor sin resultatenhet:

*«Alle delegasjonsfullmakter som lå til resultatenhetsleder før etatsetableringen, ligger der fremdeles (C)».*

Likevel vil det ligge noen beslutninger til etatsjef nivå, som skal koordinere disse tjenestene. Så hvorvidt jeg kan si at Bergen kommune har gått fra et to ledernivå til et tre ledernivå er fremdeles noe uklart. En enhetsleder sier:

*«..også fikk vi denne dels på grunn av agendarapporten som kom i 2008, der man påpekte at kommunen har en lite tydelig styringsform. At det var derfor vi gikk fra to-nivå til et tre-nivå (A)».*

Her er oppfatningen klar på at det nå har blitt tre-ledernivå i Bergen kommune. En avdelingsleder sier:

*«Det var jo i utgangspunktet en to-nivå modell. Etter å ha vært det i noen år, viste det seg vel at vi manglet et ledd. I forhold til beslutninger. Mellom kommunaldirektøren og enhetsleder Men det er jo fortsatt spørsmål om vi er en to-nivåmodell eller om vi har blitt tre igjen. I hvert fall nå som det ser ut som den administrasjonen i etaten vokser. Det blir flere i etaten, sant. Hvorfor det?(A3)»*

Har vi fått en mellomting mellom to-ledernivå og tre-ledernivå? Etatsjef fremstår med ansvarsområde etaten som helhet, underlagt kommunaldirektøren. Altså har Bergen kommune gått fra to-ledernivå til tre-ledernivå i ordets betydning. Når Bergen kommune innførte resultatenheter og to- ledernivå, ble det presisert at «Resultatenhetene skulle rapportere direkte til rådmannen, den såkalte tonivåmodellen. I en informasjonsbrosjyre om styringssystemet i Bergen kommune (på Bergen kommunes internettside) står det at

*«Byrådet innførte i 2004 to-nivåmodellen med mål om å skape en flatere organisasjonsstruktur ved å redusere antall myndighetsnivå». (brosjyre BK 2009)».*

Myndighet ble altså delegert ut i tjenestene, til resultatenhetslederne. Bergen kommune har fortsatt i bruk begrepene resultatenhetsleder, et begrep som gjerne knyttes til to nivå-

modellen. Bukve (2012) beskrev at en ren to-nivåmodell fører til svært store kontrollspenn der mange enhetsledere skal rapportere direkte til kommuneledelsen, med eksempler på over 200 resultatenheter (ibid s. 117). Målet var også å klargjøre ansvar og myndighet mellom de ulike organisasjonsnivåene i kommunen, ikke minst når det gjaldt resultat. Der står også presisert at det må skilles mellom myndighetsnivå og ledelsesnivå (brošjyre BK 2009).

### **Bærer organisasjonen preg av å ha blitt sentralisert?**

Selv om ikke resultatenhetslederne opplever å ha fått innskrenket sitt ansvarsområde, eller sine fullmakter, ser en noen av de andre fordelene med nettopp sentralisering.

Den første fordelen er koordinering av aktivitetene i organisasjonen. I dette tilfellet koordinering av tjenester til mennesker med utviklingshemming. Etablering av etat har nok bidratt til at disse tjenestene ble samlet og bedre koordinert, ved at det ble sammensatt ledergruppe av enhetsleder innenfor dette området og som allerede arbeidet etter samme styringskort.

Den andre fordelen Fivelstad m.fl trekker frem er at det gir øverste ledelse overblikk og kan lettere holde organisasjonen «på sporet» i fastlagt retning. Ledelsen opplevde ikke at tjenestene ble organisert effektivt nok, og igangsatte strukturelle endringer for å bidra til at dette skulle bedres. Dette ved en tettere oppfølging av enhetslederne og avdelingslederne.

Den tredje fordelen er at sentralisering bidrar til å avbalansere de funksjonelle grupperingene mot hverandre ved å sentralisere beslutninger om strategi, ressursfordeling og politikk. Ved å samle etat for tjenester til utviklingshemmede, vil en kunne veie behovene opp mot hverandre også med tanke på ressursfordeling, selv om de totale ressursfordelingene ligger på et høyere politisk nivå. Tjenestene ses totalt under ett, botjenester, avlastningstjenester og dagsentertjenester.

Den fjerde fordelen er at sentralisering betyr besparelser på administrasjon, blant annet ved å gruppere spesialister i større enheter istedenfor å spre dem rundt i organisasjonen. I etaten er

resultatenhetene uendret, men etatsledelsen er ny. Etaten består av etatsjef og ulike rådgivere. I denne sammenheng kan gjerne de ses på som spesialistene. Hvorvidt dette har medført besparelser er vanskelig å svare på uten å gå inn i resultatene og økonomien i dette, noe jeg ikke gjør i dette forskningsstudie.

Det er likevel besvarelser som peker på at etatsledelsen blir større, mens det spares inn i de nedre ledd, med effektiviseringstiltak og omstilling. Eksempelvis leder flere avdelingsledere mer enn en avdeling. Dette er noe av resultatet ved at lederne skal ha en mer rendyrket rolle, der en ikke skal jobbe direkte i miljøet, men heller være leder for to mindre avdelinger. Turnuser har også blitt nøye gjennomgått som ett av effektiviseringstiltakene. Dersom avdelingslederne ikke skal jobbe direkte i miljøet, vil noen andre måtte ta disse oppgavene. Eksempel på dette er der noen har innført «miljøterapeut 1» som gis ekstra faglig ansvar i samarbeid med leder i bofellesskap. Dette blir en forlengelse av lederfunksjonen, for å sikre faglig utvikling i tjenesten. Dette peker også på en endring i lederrollen, noe jeg ser på tidligere i dette kapittelet.

Den femte fordelen med sentralisering kan være at *beslutningsmyndighet konsentreres hos de dyktigste lederne, som gjerne har lang erfaring med organisasjonens problemer.*

Beslutningsmyndighet viser seg å ikke være betydelig endret, da fullmakter og beslutningsmyndighet hos resultatenhetslederne er de samme. Det samme er nokså umerkbart hos avdelingslederne.

Den sjettede fordelen er at sentralisering gir mulighet for raske beslutninger når uventede kriser truer organisasjonen, og når uventede sjanser dukker opp. Resultatenhetslederne og avdelingslederne formidler alle at etatsorganiseringen har bidratt til at det blir tatt raskere beslutninger på nivået over disse lederne og at etatsjef har fulgt opp enkeltsaker og sikret at disse løses gjennom at det tas beslutning. Dette kan bety at lignende saker tok lengre tid å løse før. Dette oppleves som en lettelse for lederne og er hovedgrunnen til tilfredshet med denne organiseringen.

Dette var en gjennomgang av funnene sett i lys av Fivelstad (2006) sine skisserte fordeler med sentraliseringen. Men det er også interessant å belyse de seks fordelene med desentralisering. Desentralisering var som beskrevet utgangspunktet når resultatenhetene ble etablert i 2006 og enhetslederne ble direkte underlagt kommunaldirektøren.

## **Bærer organisasjonen preg av å fortsatt være desentralisert?**

Jeg vil nå vurdere endringen i organisasjonsstrukturen opp mot argumentene for desentralisering. Dette var jo bakgrunnen den gang de ble innført tonivå-modell. For det første gis ledelsen mulighet til å konsentrere seg om de sentrale oppgavene. Ved sentralisering blir lederne ofte overbelastet, noe som er verst i store organisasjoner. Det fører ofte til at sentraliseringens fordeler forsvinner. I forhold til overbelastning kan jeg i undersøkelsens funn påpeke at avdelingslederne har fått flere oppgaver. Om ikke det har gitt overbelastning, kan muligens merbelastning være et mer dekkende ord. For det andre jobber mennesker mer og bedre når de får muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon. Det tredje argumentet var at flere personer får prøve seg i beslutningssituasjoner og får mer ansvar og flere utviklende oppgaver. Det stimulerer intern rekruttering til høyere stillinger. Ut fra funnene i undersøkelsen, var enhetslederne tydelig på at de ikke har fått endret handlingsrom eller beslutningsmyndighet. Dette er uendret, altså har de ikke blitt fratatt beslutningsmyndighet de har hatt tidligere. De tilbakemelder at de har et godt handlingsrom, slik de hadde da det var to-nivåmodell. Enhetslederne påvirker i stor grad egen arbeidssituasjon. Dette taler for fortsatt desentralisering.

For det fjerde gis det ved desentralisering økt fleksibilitet og hurtigere beslutninger på de operative nivåene i organisasjonen, spesielt i større organisasjoner. Bergen kommune er i så måte en stor organisasjon, men beslutningene ligger som nevnt der de har lagt før, da det var oppad i ledernivåene at enhetslederne påpekte manglende beslutning i viktige saker. Dette har de pekt på at har endret seg ved et nytt ledernivå mellom dem selv og kommunaldirektøren. På de operative nivåene er det ifølge mine funn uendret.

Det femte argumentet for desentralisering er at desentralisering og kulturprogrammer går hånd i hånd. En søker å styre ved hjelp av idèer, ikke kommandoer. Det sjette argumentet er at «Frihet under ansvar» ofte innebærer et økonomisk resultatansvar, lettere å avgrense og fastsette ansvar. Bergen kommune styrer gjennom styringskort og internkontroll, men også gjennom kommunens verdier. Det er fortsatt frihet under ansvar, men med en større grad av koordinering.

## **Resultat :**

Ut fra de gjennomgåtte argumentene, vil jeg konkludere med at Bergen kommune nå har tre-ledernivå, men uten å endre i beslutning hos enhetslederne og avdelingslederne. Dette innebærer at organisasjonen bærer i stor grad preg av å fortsatt være desentralisert.

Etatsorganiseringen har likevel noe innvirkning som peker mot sentralisering. For det første er det i forhold til bedre koordinering av tjenestene. For det andre er det i forhold til merbelastning hos avdelingslederne ved flere oppgaver knyttet til administrasjon. Det er kommunaldirektørens beslutningsnivå som er «splittet opp» og blir ivarettatt ved innføring av et ekstra ledernivå.

### **5.3 Har etablering av etat bidratt til tettere koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse?**

I kapittel 1 gjennomgikk jeg teori om koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd. I artikkelen «Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet», skrevet av Tor Busch og Lone Sletbakk Ramstad (200...), at offentlige virksomheter i dag står foran store utfordringer knyttet til effektivitet og legitimitet. Dette ved at nye løsninger gjerne hentes fra privat sektor.

*«Forskning viser at det ofte kan oppstå løse koblinger mellom nye strukturelle forhold og organisasjonsatferd (sit Busch...)»*

Busch viste til at utgangspunktet for denne artikkelen er en undersøkelse av endringsprosesser som fant sted i en større bykommune etter at det var gjennomført relativt store organisasjonsmessige endringer. Resultatene derfra viste at endringsstrategiene endret karakter underveis – med en kombinasjon av teknisk-rasjonelle og humanistiske strategier i utredningsfasen, politiske strategier i beslutningsfasen og en mer eksplorativ strategi i implementeringsfasen.

Funn i studien viste at det var stor tilfredshet med denne løsningen, spesielt hos enhetslederne.

«...så det ble en helt ny verden for meg. Som resultatenhetsleder (C)»

«Når vi fikk etaten, var det helt etter mitt hjerte» (B).

Dette peker på legitimitet til endringen. Busch fant at

*Legitimiteten til endringene hadde ulik basis blant politikere, administrative ledere og enhetsledere. Årsaken til løse koblinger på tjenestenivå kunne primært føres tilbake til at endringene hadde lav legitimitet på enhetsnivå og ledelsens valg av endringsstrategier i implementeringsfasen.*

I endringsprosessen ved innføring av etat var det stor vilje til denne løsningen. Men endring har flere faser og går over tid, og det kan være vanskelig å skille hva som er hva.

To avdelingsledere deler sin opplevelse av etablering av etat slik:

*«Jeg kan ikke si jeg merket så veldig mye (A3). A4 bekrefter «Nei, jeg synes heller ikke det. Jeg tror at endringene var størst for enhetslederne. For vi merket ikke så mye til det før heller, at det manglet et ledd der. For vi forholder oss først og fremst til enhetslederen»*

*«...det betyr ikke så mye for oss i virkeligheten. Vi er satt til å gjøre den samme jobben som vi alltid er blitt satt til. Det jeg merker det på er at det kommer flere sånne rapporteringskrav (A1).*

Busch (ibid) sier at når det gjelder strukturer som definerer nye arbeidsoppgaver og nye organisatoriske enheter, er det lett å observere tette koblinger. Dette i motsetning til

forventninger om å utøve en ny form for lederatferd innenfor nye handlingsrom hvor det langt lettere kan oppstå løse koblinger. Lederne har i undersøkelsen tilbakemeldt god informasjon, før, under og etter etablering av etat. Agendarapporten var gjennomgått og godt kjent i tjenesten. Det tyder på at det har vært tette koblinger og høy legitimitet under og etter etablering av etat.

I teorikapittelet om endring viste Gary Yukl (i Martinsen 2009) betydningen av endring som ledelsesoppgave.

*Å lede endringsprosesser er en av de viktigste og vanskeligste ledelsesoppgavene. For noen teoretikere er dette lederskapets essens, alt annet kommer i andre rekke. (sit. Yukl, Gary i Martinsen 09 s.167)*

Yukl (ibid) skriver også at strategiske endringer ofte krever personlige endringer og endringer av arbeidsroller, organisasjonsstruktur og teknologi for å lykkes. Jeg har sett på roller og struktur. Gary Yukl (ibid) beskriver to ulike tilnæringsmåter i forhold til endring. Den ene er den holdningsorienterte, mens den andre er den rolleorienterte. **Den holdningsorienterte** medfører endring i holdning og verdier gjennom overbevisning, opplæringsprogrammer, aktiviteter med teambygging som mål eller gjennom kulturendringsprogrammer. Opplæringsprogrammer kan benyttes for å øke tekniske eller personlige ferdigheter hos de ansatte. Her ligger troen på at holdninger og ferdigheter kan påvirke de ansattes atferd. **Den rolleorienterte** tilnærmingen går ut på å endre roller ved å endre arbeidsflyten, endre stillinger ved å legge til nye arbeidsoppgaver og ansvarsområder, endre myndighetsforhold, betingelser eller prosedyrer. Dette for evaluering av arbeid og for å endre belønningssystemet. (Yukl 2006, i Martinsen, 2010, s. 172)

I etat tjenester til utviklingshemmede vil jeg personlig si at jeg kjenner meg best igjen i den holdningsorienterte tilnærmingen, uten at dette har kommet så godt frem i innledningen. Dette fordi det ved etablering av etat ble mye fokus på å bygge kultur, ved for eksempel arrangering



av en stor volleyballturnering, ved felles samlinger for ledere, felles kurs og fagdager for ansatte. Nettopp for å bygge en felles kultur. For det andre har jeg vist dette med opplæringsprogrammer, som lederutdanningen som etaten har inngått et samarbeid med BI om og som gir 30 studiepoeng. En videreutdanning spesielt for ledere i Bergen kommune.

Likevel er det vel heller ikke et sort-hvittt bilde av hvilken orientering som benyttes. Den rolleorienterte tilnærmingen er ikke i så stor grad påfallende. Nettopp gjennom de undersøkelsene jeg har gjort, finner jeg mindre endring i roller og arbeidsflyt.

Busch pekte på at det i den videre forskning kunne det være behov å se på alternative endringsstrategier i implementeringsprosessen med større vekt på kultur og meningskapende ledelse enn bruk av teknisk-rasjonelle strategier. Disse kommer lettere til kort i profesjonelle virksomheter eller på ledernivå i enheter hvor det er vanskelig å foreta presise målinger av resultater – dvs større vekt på klankontroll som strategi (Ouchi 1979).

Avslutningsvis vil jeg sette opp følgende modell for den endringsprosessen som har blitt gjennomført, uten betydelig dekopling:

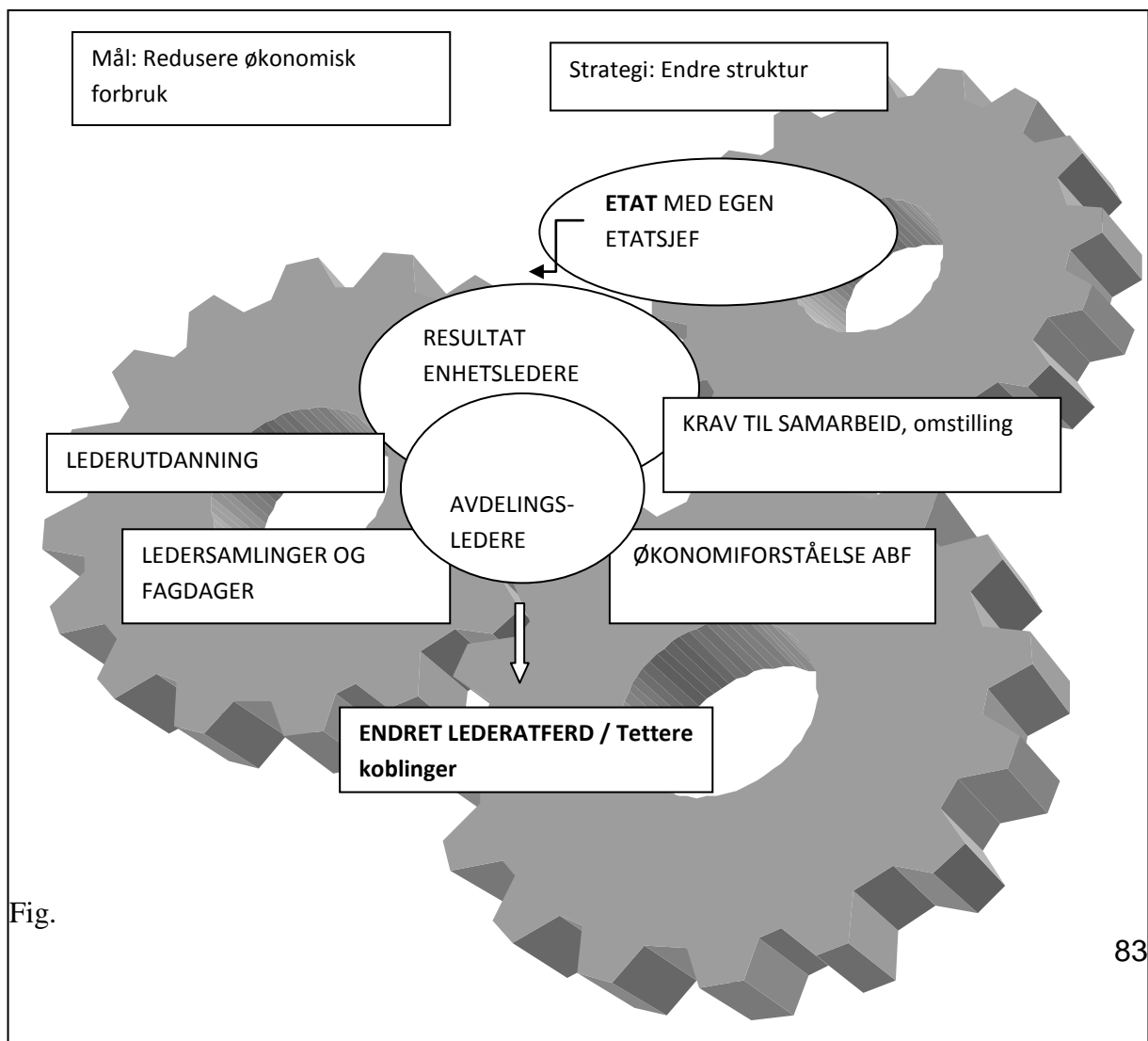


Fig.

Jeg har utarbeidet denne modellen for å vise hvordan innføringen av et nytt ledernivå ble lagt til det administrative og operative ledernivå. Med mål om å redusere det økonomiske forbruket, ble strategien å endre organisasjonsstrukturen. Resultatenhetslederne får ikke noen endring i funksjon eller i beslutning. Det på den ene siden vises noen av tiltakene knyttet til økonomi, med krav til samarbeid og omstilling og med krav til å øke økonomiforståelsen, eller det jeg tidligere i oppgaven har brukt uttrykket «å få et eierforhold». På den andre siden viser jeg fokus på lederrollen gjennom egen lederutdanning og med fokus på lederrollen gjennom ledersamlinger og felles fagdager. Som output går dette mot endret lederatferd

## **Resultat**

Jeg har funnet at endringen i organisasjonsstrukturen har vært godt implementert, mye på bakgrunn av at lederne selv har sett behovet for dette nye ledernivået, også for å samle disse tjenestene under en etat. Særlig resultatenhetslederne har vært positive, men også avdelingslederne omtaler dette positivt. Samarbeidet mellom de ulike nivåene omtales som tett og godt, spesielt dette med informasjon mellom de ulike nivåene og indikasjoner på at både avdelingsledere og resultatenhetsledere opplever at det lettere blir tatt beslutninger høyere oppe i systemet, altså på etatsjef og kommunaldirektør nivå. Utfordringer knytter til løse koblinger ble derved ikke identifisert. Jeg vil nå videre i neste kapittel sammenfatte de ulike funnene ut fra de tre spørsmålene jeg har drøftet i dette kapittelet.

## **6.0 Oppsummering og sammenfatting av resultat**

Jeg vil i dette kapittelet oppsummere resultatene av min forskning. Jeg forklarte innledningsvis i kapittel 1 om hva som var bakgrunn for endring i organisasjonsstrukturen i Bergen kommune og la frem følgende problemstilling:

*Fra to-ledernivå til etat - hvordan har etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede påvirket ledernes roller og oppgaver ?*

Deretter gjennomgikk jeg sentral teori om ledelse, organisasjonsstruktur og endring. I kapittel 3 la jeg frem min forskningsstrategi valg av metode, der jeg begrunnet mitt valg av kvalitativ

metode. I kapittel 4 la jeg frem funnene fra denne undersøkelsen, som jeg har anvendt til drøfting opp mot relevant teori i kapittel 5. På bakgrunn av problemstillingen drøftet jeg disse tre spørsmålene:

- 4) Har resultatenhetslederne og avdelingslederne fått endringer i sine oppgaver og lederroller etter etablering av egen etat og hvordan har etatsorganiseringen påvirket dette?
- 5) Har etablering av etat bidratt til tettere koblinger mellom strategisk og operasjonell ledelse?
- 6) Fra to ledernivå til etat- sentralisert eller desentralisert ?

Avdelingsledernes lederrolle har blitt mer spisset administrativt, mer administrasjon og merkantile oppgaver og mindre produksjon. krysspresset har økt. Flere av de faglige oppgavene faller på miljøterapeutene. Dette viser en forskyvning i oppgaver. Når det endres i organisasjonsstrukturen og kravene til prioriterte oppgaver for lederne, endres eller forflyttes også lederrollen, fra produksjon til mer administrasjon. Dette har vært vanskelig å identifisere, det ser jeg ved at tre av fire enhetsledere ikke kunne se at avdelingslederne hadde fått endringer i sine oppgaver eller i lederrollen.

Jeg konkluderte med at Bergen kommune nå har tre-ledernivå, men uten å endre i beslutning hos enhetslederne og avdelingslederne, men organisasjonen bærer i stor grad preg av å fortsatt være desentralisert. Etatsorganiseringen har likevel noe innvirkning som peker mot sentralisering. For det første er det i forhold til bedre koordinering av tjenestene. For det andre er det i forhold til merbelastning hos avdelingslederne ved flere oppgaver knyttet til administrasjon. Det er kommunaldirektørens beslutningsnivå som er «splittet opp» og blir ivaretatt ved innføring av et ekstra ledernivå.

Jeg har funnet at endringen i organisasjonsstrukturen har vært godt implementert, mye på bakgrunn av at lederne selv har sett behovet for dette nye ledernivået, også for å samle disse tjenestene under en etat. Utfordringer knyttet til løse koblinger ble derved ikke identifisert i denne studien. Særlig resultatenhetslederne har vært positive, men også avdelingslederne omtaler dette positivt. Samarbeidet mellom de ulike nivåene omtales som tett og godt, spesielt

dette med informasjon mellom de ulike nivåene og indikasjoner på at både avdelingsledere og resultatenhetsledere opplever at det lettere blir tatt beslutninger høyere oppe i systemet, altså på etatsjef og kommunaldirektør nivå.

Dersom en unngår dekobling i dette samarbeidet, bedres muligheten for å lykkes i å nå målene får organisasjonen.

## Litteraturliste :

### Bøker :

- Bukve, Oddbjørn (2012): *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Hansen, Svein Kolstad og Negaard, Arve (2006) : *Økonomi på tvers. Grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen :Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Martinsen, Øyvind Lund (Red.) (2009) : *Perspektiver på ledelse*. Oslo : Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Ringdal, Kristen 2007: *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen : Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Røvik, Kjell Arne (2007) : *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo : Universitetsforlaget AS
- Strand, Torodd (2007) : *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen : Fagbokforlaget.
- Thagaard, Tove (2009) : *Systematikk og innevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen : Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Vanebo, Jan Ole (Red.), Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi (2011): *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øgar, Petter og Hovland, Tove (2004) *Mellom kaos og kontroll. Ledelse og kvalitetsutvikling i kommunehelsetjenesten*. Oslo :Gyldendal Norsk forlag AS

<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164156>

### Rapporter :

- Agendarapport

### Artikler :

- Llewelyn, Sue (2001) *Two way windows` : Clinicians as Medical Managers.*
- Busch, Tor : *Økonomistyring I et organisasjonsteoretisk perspektiv.*

**Informasjonsbrosjyre :**

«Styringssystemet i Bergen kommune. 2009.»

2003, Evalueringsrapport. Anne Lise Fimreite (red), Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Rokkansenteret

«Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune.»

Bergen kommune sine nettsider.

# Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

## ***Masterstudie i Bergen kommune, i etat for tjenester til utviklingshemmede.***

*Mitt navn er Irene H. Vikøren og jeg er masterstudent ved Høgskolen i Sogn og Fjordane. Jeg er nå i siste forskningsdel av masterstudie i ledelse, der jeg skal foreta intervjuer for innhenting av opplysninger som kan bidra til å besvare mine forskningsspørsmål. Jeg har valgt å forske i etat for tjenester for utviklingshemmede i Bergen kommune og ønsker å knytte til meg aktuelle kandidater som kan bidra til å besvare mine forskningsspørsmål.*

### **Bakgrunn og formål med masterstudiet :**

Jeg gjennomfører masterstudie i form av et casestudie der jeg vil undersøke hvordan etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede har påvirket lederrollen og de oppgaver resultatenhetsledere og avdelingsledere har hatt og har.

Min problemstilling er «***Hvordan har etablering av etater påvirket ledernes roller og oppgaver ?***».

Jeg har valgt innenfor etat for tjenester til utviklingshemmede og vil derfor ha et utvalg av resultatenhetsledere og avdelingsledere som jeg selv tar kontakt med. Jeg håper derfor at det vil være velvilje til å delta i et slikt studie som kan gi oss noen svar og en status på hvordan dette fungerer i vår kommune.

Du er altså forespurt fordi du er resultatenhetsleder eller avdelingsleder/stedlig leder i etat for tjenester til utviklingshemmede. Du er også spurt fordi du har kjennskap til organisering av tjenestene før og etter at vi ble en egen etat for tjenester til utviklingshemmede.

## **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Deltakelsen i studien innebærer et intervju av resultatenhetsledere og gruppeintervju av avdelingsledere. Det settes derfor av ca. 1 til 1 ½ time til gjennomføringen av selve intervjuet. Det gjøres avtaler i forkant om hvor og når intervjuet skal finne sted.

Spørsmålene vil omhandle din arbeidshverdag, dine oppgaver og din lederrolle. De vil også omhandle overgangen til egen etat og denne organisasjonsstrukturens innvirkning.

Ved gjennomføring av disse intervjuene vil jeg benytte diktafon for lydopptak. Dette for å sikre riktig nedskrivning av opplysningene dere gir, men også for å kunne være godt «tilstede» i intervjuet.

Resultatenhetslederne vil intervjues en og en, mens avdelingslederne vil inviteres til å be med en kollega fra egen ledergruppe til et gruppeintervju, slik at de kan supplere hverandre og sammen gi et bilde av deres roller og oppgaver.

## **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil være meg selv og min veileder på masterstudiet, Åge Vebostad, som har tilgang til opplysningene dere gir. Personopplysninger vil oppbevares på sikkert sted uten tilgang for andre enn meg selv. Det vil si at navn / koblingsnøkkel vil lagres adskilt fra øvrige data. Masteroppgaven vil utformes i best mulig grad slik at du ikke vil være gjenkjennelig, da datamateriale vil sammenfattes ved analysering.

## **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Det vil ikke ha konsekvenser i forhold til arbeidsgiver eller arbeidsforhold om du som ansatt ønsker å delta i studien eller ikke.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med :

Irene Helland Vikøren

Mobil : 94529808 / 45290612

Mail : irene.vikoren@bergen.kommune.no



Prosjektet skal etter planen avsluttes i juni 2014. Alle personopplysninger vil da slettes og makuleres.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig  
datatjeneste AS.



.....  
.....

## Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

***Jeg samtykker til å delta i intervju***

## Intervjuguide for intervju med resultatenhetsledere :

### Formålet med intervjuet :

Jeg skriver en masteroppgave om organisasjonsstrukturen i Bergen kommune, særlig etter etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede. Jeg vil derfor bruke intervjuene til å studere de 4 kompetanseenheterne og hvordan lederrollen og arbeidsoppgaver har endret seg og hvordan de fungerer i dag. Dette er en casestudie utført i egen organisasjon.

### Konfidensialitet :

Opptak fra mine intervjuer, i alt av 12 personer, vil skrives ned i etterkant og opptak vil oppbevares i låsbart skap. Etter studiet skal disse opptakene slettes. De vil altså ikke brukes til noe annet. Jeg håper derfor at jeg kan få benytte diktafon for lydopptak. Dette for å sikre riktig nedskrivning og for bedre å kunne ha kontakt med deg i intervjusituasjonen.

<b>Informant</b>	
Navn	
Alder	
Utdanning	
Hvilken tjeneste	
Hvor lenge i tjenesten	
Hvor lenge avdelingsleder ?	
Antall årsverk	
Antall brukere	

## **Jeg vil gjerne at du skal fortelle litt om arbeidshverdagen din som**

### **enhetsleder :**

1. Kan du beskrive en helt vanlig arbeidsdag for deg ?
2. Hvilke oppgaver preger din arbeidshverdag ?
3. Hvor mye tid går til å administrere ?
4. Hva forstår du med ledelse og hvordan jobber du med ledelse?
5. Opplever du at du kan styre valg av arbeidsoppgaver selv ? Hvordan er ditt handlingsrom ?
6. Tjenesteleder kan være direkte deltaker til tjenesteproduksjonen, eller være løsere koblet til den. Hvor befinner du deg ?

### **Om etatsorganiseringen i Bergen kommune ?**

7. Kan du si litt om etatsetableringen ?
8. Kan du fortelle litt om organiseringen og lederrollen din før vi ble en egen etat? Har denne endret seg ?
9. Har du fått endringer i oppgaver etter etablering av egen etat? Hvilke...
10. Har dine avdelingsledere fått endret arbeidsoppgaver etter etablering av etat ? evt. Hvordan ?

## **Om samarbeidet med etatsjef :**

11. Hvor og når samarbeider du med etatsjef ?
12. Ledergruppen, hvordan samarbeides det. Arbeidsfordeling uover egen resultatenhet ?
13. Opplever du at det er god informasjonsflyt i etat tjenester til utviklingshemmede. Hvordan ? (Oppover – nedover)
14. Hvilke krav stilles til deg som enhets leder, før/nå?
15. Hvordan blir du som enhetsleder fulgt opp av etatsjef ?
16. Har oppfølgingen av deg som enhetsleder blitt styrket ? (før/etter etat ?)
17. eventuelt hvordan ?
18. Opplever du at det har blitt sterkere kobling mellom strategisk og operasjonell ledelse ?

## **Samarbeidet med lederne innenfor «like tjenester».**

19.Hvordan fungerer samarbeidet mellom enhetslederne etter etablering av etat ?

20.Hva var annerledes før vi ble organisert i egen etat?

## **Samarbeidet med avdelingslederne:**

21.Har du tett oppfølging av avdelingslederne ? Hvordan ?

22.Gir du tilstrekkelig informasjon til avdelingslederne ? Hvordan ?

23.Hvordan formidles informasjon til og fra avdelingslederne ?

24.Hvordan samarbeidet du med avdelingslederne i din resultatenhets før og nå ?

25.Har dette endret seg etter etatsetableringen ?

26.Hva tenker du/dere totalt sett at etablering av egen etat har bidratt til i forhold til deres lederrolle og oppgaver ?

### **Avslutningsvis :**

- Er det ønskelig å få utskrift av transkribering til gjennomlesning ?
- Er det greit om jeg tar kontakt dersom jeg trenger svar på noen tilleggs spørsmål ?
- Ta kontakt dersom det er ønskelig å legge til noe. Takker for intervjuet !

## Intervjuguide for intervju med avdelingsledere :

### Formålet med intervjuet :

Jeg skriver en masteroppgave om organisasjonsstrukturen i Bergen kommune, særlig etter etablering av egen etat for tjenester til utviklingshemmede. Jeg vil derfor bruke intervjuene til å studere de 4 kompetansenhetene og hvordan leder rollen og arbeidsoppgaver har endret seg og hvordan de fungerer i dag. Dette er en casestudie som skal si noe om status akkurat nå, utført i egen organisasjon.

### Konfidensialitet :

Opptak fra mine intervjuer, i alt 8 av 12 personer, vil skrives ned i etterkant og opptak vil oppbevares i låsbart skap. Etter studiet skal disse opptakene slettes. De vil altså ikke brukes til noe annet. Jeg håper derfor at jeg kan få benytte diktafon for lydopptak. Dette for å sikre riktig nedskrivning og for bedre å kunne ha kontakt med deg/dere i intervjusituasjonen. Avklare taushetsplikt overfor hverandre.

<b>Informant 1</b>	
Navn	
Alder	
Utdanning	
Hvilken tjeneste	
Hvor lenge i tjenesten	
Hvor lenge avdelingsleder ?	
Antall årsverk	
Antall brukere	

<b>Informant 2</b>	
Navn	
Alder	
Utdanning	

Hvilken tjeneste	
Hvor lenge i tjenesten	
Hvor lenge avdelingsleder ?	
Antall ansatte	
Antall brukere	

## Lederoppgaver :

### Jeg vil gjerne at dere skal fortelle litt om arbeidshverdagen deres :

1. Kan dere beskrive en helt vanlig arbeidsdag for deg/dere ?
2. Hvilke oppgaver preger arbeidshverdagen ?
3. Jobber dere direkte mot bruker og pårørende ? Hvordan...
4. Når administrerer du ? Hvor mye tid går til å administrere ?
5. Når driver du med ledelse ? Hvor mye av tiden går til å lede ?
6. Har du/dere oppgaver som er utenfor egen avdeling ?

### Om etatsorganiseringen i Bergen kommune ?

7. Kan du si litt om etatsetableringen ?
8. Kan du fortelle litt om organiseringen og lederrollen din før vi ble en egen etat? Har denne endret seg ?
9. Har du fått endringer i oppgaver etter etablering av egen etat? Hvilke...
10. Har din resultatansvarlig fått endret arbeidsoppgaver etter etablering av etat ?
11. Hvordan er ditt handlingsrom (styre valg av arbeidsoppgaver) ?  
Opplever du at du kan styre valg av arbeidsoppgaver selv ?  
Har dette endret seg før/etter etat?



## **Samarbeidet med resultatenhetsleder :**

12. Når og hvordan samarbeider du/dere med resultatenhetsleder
13. Hvordan er ledergruppen deres satt sammen ?
14. Hvordan samarbeider dere i ledergruppen ?
15. Hvordan jobber dere med mål og har dette endret seg ?
16. Hvordan opplever du/dere at informasjonen går fra enhetsleder ?
17. Hvordan opplever du / dere at informasjonen går oppover ?
18. Hvordan fungerer oppfølging fra resultatenhetsleder ? For din avdeling og av deg/dere som avdelingsledere.
19. Opplever dere at resultatenhetsleder oppgaver har endret seg etter etablering av etat ? Eventuelt hvordan ?

## **Samarbeidet med etatsjef :**

20. På hvilken måte får dere oppfølging fra etatsjef?

21. Får du/dere tilstrekkelig informasjon fra etatsjef?

22. Hvordan samarbeidet dere før / nå?

23. «*Tjenestelederrollen er sterkt påvirket av at den er i en posisjon mellom to sterke systemer; på den ene siden oppdragsgiverne og på den andre siden de utførende fagfolkene*». Er dette noe dere kjenner dere igjen i?

Har dette endret seg ?

24. Har oppfølgingen av deg som leder blitt styrket ? (før /etter etat ?)

25.- eventuelt hvordan ?

26. Opplever dere at det er mer eller mindre fokus på fag ? Hvordan..

27. Er det mer eller mindre fokus på økonomi ? Hvordan..

28. Hva tenker du/dere totalt sett at etablering av egen etat har bidratt til i forhold til deres lederrolle og oppgaver ?

### **Avslutningsvis :**

- Er det ønskelig å få utskrift av transkribering til gjennomlesning ?
- Er det greit om jeg tar kontakt dersom jeg trenger svar på noen tilleggs spørsmål ?
- Ta kontakt dersom det er ønskelig å legge til noe. Takker for intervjuet !