

# MASTEROPPGÅVE

## Toppleiarrolla i kommunal helse- og omsorgssektor anno 2020

Ein kvalitativ studie frå intervju med seks toppleiarar

**The Top Leadership Role in Municipal Health- and Care Services by 2020**

A Qualitative Study Based on Interviews with six Top Leaders

**Jorunn Jacobsen Folgerø-Holm**

Masterstudium i organisasjon og leiing,  
helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap  
Institutt for samfunnsvitskap

12.06.2020.

## **Føreord**

Denne oppgåva er knytt til masterstudium i organisasjon og leing ved Høgskulen på Vestlandet. For meg er oppgåva ei avslutning på ein periode med ulike studiar, ved Høgskolen i Hedemark, Høgskulen i Volda og på BI. Gjennom desse studia har eg møtt mange reflekterte og flotte menneske. Menneske som på ulikt har vis gitt meg inspirasjon til å velja den kommunale leiarrolla som tema for denne oppgåva.

Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg ved Høgskulen på Vestlandet har vore rettleiar for oppgåva. Ein rettleiar som har forstått mine behov med kloke, raske, oppmuntrande og humoristiske tilbakemeldingar. Utan tvil ein viktig bidragsytar. Takk Laila!

Ei stor takk òg til dei seks leiarane som har deltatt i studien. Samtalane med dykk er noko av det eg kjem til å hugsa best frå arbeidet. Eg er audmjuk og takksam for at de valte å bruka tid på ein student i ein travel arbeidskvardag.

Takk òg til Bømlo kommune som er ein fleksibel arbeidsgjevar med fokus på kompetanseheving. Ei særskilt takk til min nærmaste leiar. Takk òg til leiargruppa mi som har stilt opp som «testpanel» ved utforming av intervjuguide og ved drøfting av problemstillingar. Eg har lært mykje av dykk!

Eg har òg fått erfart at det er travelt å skriva masteroppgåve parallelt med arbeid og privatliv. Denne oppgåva er skriven medan Covid 19- pandemien braut ut. Som tilsett i helse- og omsorg fekk eg meirarbeid knytt til pandemien som eg fyrst trudde ville medføra utsetjing av oppgåva, men det opna òg nye moglegheiter. Restriksjonar på sosialt liv og mange avlyste arrangement som følgje av smittevernreglar gav meg mykje fristilt tid til oppgåveskriving. Det har vore ein lærerik prosess, men no ser eg fram til eit meir sosialt liv med venner og familie.

Bremnes 11.06.20.

*Jorunn Jacobsen Folgerø-Holm*

## Samandrag

**Bakgrunn og føremål:** Det er i fleire statlege dokument meldt om behov for endringar i kommunal helse og omsorgssektor. For å løysa framtidens utfordringar må kommunane mellom anna utforska nye moglegheiter gjennom tettare samarbeid med eksterne aktørar. Kommunane er politisk styrte og helse og omsorgssektoren er samansett av ulike einingar og faggrupper. Utforming av framtidige tenester må skje på mange arena. Til å styra utvikling og tenesteproduksjon er toppleiarane sentrale. Denne studien har sett nærmare på korleis toppleiarrolla i kommunal helse og omsorgssektor blir forstått og handtert.

**Metode:** Studien har eit kvalitativt design. Data er samla inn frå samtaleintervju med seks toppleiarar.

**Resultat og konklusjon:** Funn i studien viser at leiarane internt i organisasjonen ser ut til å ha høgt fokus på ei leiarstøttande og ei ressursfordelende rolle. Leiarane brukar òg mykje tid på kontakt med politisk nivå og ulike eksterne samarbeidsaktørar. Å gje informasjon og følgje med på endringar på desse arenaene blir prioritert. Studien viser òg at leiarane har høgt fokus på behovet for endring, og det er prøvd ut ulik ekstern samhandling. Det blir likevel stilt spørsmål ved om samhandling med eksterne og nytenking generelt burde vore prioritert høgare om ein skal få berekraftige tenester framover.

Utfordringar ved gjennomføring av endringar er òg tema i studien. Funn indikerer at leiarane er inneforstått med at leiarrolla er kompleks og at ein som leiar må jobba på ulike arena. Leiarrolla i kommunal sektor er i tillegg spesiell ved at den må utøvast innanfor dei rammene lokalpolitikarane set, utfordringar knytt til samspelet med politisk nivå kjem tydeleg fram i studien. Leiarar handlingsrom er òg tema i oppgåva. Sentrale funn her er at sjølv om leiarrolla har mange krav og avgrensingar, opplever leiarane likevel å ha stort handlingsrom. Dei kjenner òg på ansvaret for å utvida det. Dette er ein kontinuerleg jobb som krev mot, tid og energi.

**Nøkkelord:** Kommune, helse og omsorgssektor, leiarroller, toppleiarrolla, samstyring, samskaping, endringsleiing, institusjonelle logikkar, handlingsrom

## Summary

**Background and purpose:** In several governmental documents it is called for changes in municipal health and care services. To solve the challenges of the future, the municipalities have to, among other things, explore new possibilities through closer cooperation with external actors. The municipalities are politically driven and the health- and care services consist of different units and fields. Shaping of future services must happen on multiple arenas. Leaders are central in steering evolution and production of services. This study have taken a closer look at how top-leader positions in municipal health- and care services are being interpreted and handled.

**Method:** The study has a qualitative design. Data is collected from conversational interviews with six top-leaders.

**Result and conclusion:** Findings in this study show that the leaders internally in the organization seems to have a large focus on a leader-supporting and resource-distributing role. The leaders also spend a lot of time on contact with political level and different external stakeholder. Giving information and paying attention to change in these arenas are also prioritized. This study also shows that the leaders have a large focus on the need for change and they have different cooperation towards external stakeholders. There are still questions posed, whether cooperation towards externals and innovation generally should be prioritized higher to achieve sustainable services.

The challenges of change is also a theme in this study. Findings here indicate that leaders understand that their role is complex and that they as leaders must work on multiple arenas. The leader-role in the municipal sector is in addition special as it is practiced within the frames set by local politicians, and challenges tied to this cooperation is clearly evident in this study. The flexibility of leaders is also a subject in the study. Central findings here are that even though the leader-role has many demands and constraints, they still find a lot of room for operational maneuvering. They also feel a responsibility to expand this room. This is a continuous job, which requires courage, time and energy.

**Key words:** Municipality, health and care, leader-roles, top-leader-role, co-management, co-creation, change management, institutional logic, maneuverability

# Innhald

1. Innleiing .....	1
1.1. Tema og problemstilling .....	1
1.2. Kunnskapsstatus og tidlegare forskning.....	3
1.2.1. Oppsummering og posisjonering av mitt bidrag .....	6
1.3. Mine refleksjonar og motivasjon.....	7
1.4. Avgrensingar og oversikt over oppgåva.....	8
2. Kontekst .....	9
2.1. Kommune-Norge og kommunen sine mange roller .....	9
2.2. Lover og forskrifter, stortingsmeldingar og reformer, rapporteringar og styringsdata...	9
2.2.1. Lover og forskrifter .....	9
2.2.2. Stortingsmeldingar og reformer .....	10
2.2.3. Rapporteringar og styringsdata .....	11
2.3. Utviklingstrekk i styringsformer i kommunal sektor .....	12
2.4. Kommunesektorens organisasjon (KS).....	13
3. Teori og analyseramme .....	15
3.1. Leiarroller.....	15
3.1.1. Interpersonlige roller .....	16
3.1.2. Informasjonsroller .....	17
3.1.3. Beslutningsroller .....	17
Oppsummeringar og forskingsspørsmål.....	19
3.2. Leiing, institusjonelle logikkar og endringsprosessar .....	19
3.2.1. Leiing .....	19
3.2.2. Logikkar i eit institusjonelt perspektiv .....	21
3.2.3. Endringsleiing .....	22
3.2.4. Oppsummeringar og forskingsspørsmål.....	24
3.3. Handlingsrom .....	24
3.3.1. Oppsummeringar og forskingsspørsmål.....	27
4. Design og metode.....	29
4.1. Avklaring av oppgåva sin kunnskapstradisjon.....	29
4.2. Val av forskingsdesign .....	29
4.3. Case .....	30
4.4. Utval .....	31
4.5. Intervjuguide og gjennomføring av intervju.....	31
4.6. Bearbeiding av data og analyse .....	33
4.7. Informasjonsskriv, informert samtykke, konfidensialitet og etiske spørsmål.....	34
4.8. Validitet, reliabilitet og overførbarhet.....	34

5. Analyse og diskusjon av funn .....	39
5.1. Korleis forstår og fyller leiarane rolla si i eigen organisasjon, mot politisk nivå og eksterne? .....	39
5.1.1. Eigen organisasjon .....	39
5.1.2. Politisk nivå .....	45
5.1.3. Eksterne .....	47
5.1.4. Oppsummeringar og diskusjon av funn mot relevant forskning og kontekst .....	50
5.2. Korleis beskriv leiarane oppdraget sitt og korleis kan ein forstå ulike utfordringar knytt til å utføra det? .....	53
5.2.1. Oppdraget .....	53
5.2.2. Eigen organisasjon .....	54
5.2.3. Politisk nivå .....	55
5.2.4. Eksterne .....	58
5.2.5. Oppsummeringar og diskusjon av funn mot relevant forskning og kontekst .....	60
5.3. Kva styrer handlingsrommet til leiarane og korleis brukar leiarane ulike roller til å utvida handlingsrommet? .....	62
5.3.1. Handlingsrom og leiars oppleving dette .....	62
5.3.2. Eigen organisasjon .....	65
5.3.3. Politisk nivå .....	68
5.3.4. Eksterne .....	70
5.3.5. Oppsummeringar og diskusjon av funn opp mot forskning og kontekst .....	73
6. Oppsummerande diskusjon .....	77
6.1. Forståing av leiarrolla anno 2020 .....	77
6.2. Studiets bidrag og forslag til vidare forskning .....	79
Litteraturliste .....	81
Vedlegg 1: Oversikt over aktuelle lover, avtalar og forskrifter .....	88
Vedlegg 2: Oversikt over aktuelle nasjonale dokument .....	89
Vedlegg 3: Intervjuguide .....	90
Vedlegg 4: Informasjonsbrev til deltakarane .....	92
Vedlegg 5: Samtykkeerklæring .....	95
Vedlegg 6: Godkjenning frå Norsk senter for forskingsdata (NSD) .....	96
Figur 1: Illustrasjon av Kostra-nøkkeltal .....	12
Figur 2: Forvetningar til den kommunale leiarrolla .....	14
Figur 3: Leiarroller .....	15
Figur 4: Endringsleing i organisasjonar .....	23
Figur 5: Ein modell for handlingsrom .....	25

# 1. Innleiing

## 1.1. Tema og problemstilling

Samfunnet er i stadig endring. Det kan vera endringar i demografi, økonomiske rammer, eller endra forventingar hos innbyggjarane. Samfunnsendringar påverkar kommunal sektor. I fleire statlege dokument er det peika på at dei kommunale helse- og omsorgstenestene står ovanfor store utfordringar. Utfordringane er knytt til behov for meir individuelt tilpassa og koordinerte tenester, auke i tal eldre, reduksjon i tal personar i arbeidsfør alder, endring i sjukdomsbilde og økonomiske rammer. Dette er mellom anna omtala i St. melding nr 29 «Morgendagens omsorg» (Helse og omsorgsdepartementet, 2012) og St. melding nr 26 «Fremtidens primærhelsetjeneste - nærhet og helhet» (Helse og omsorgsdepartementet, 2014). Sterk vekst i grupper med omsorgsbehov mangel på arbeidskraft blir òg framheva i Kommesektorens organisasjon (KS) si statusmelding for 2020: *«Aldersgrupper med behov for omsorgstjenester øker mye kraftigere enn befolkningen i arbeidsdyktig alder. Det blir mer krevende å finne nok hender til å pleie flere eldre og syke».* (KS, 2020, s 3)

For å løysa utfordringane må kommunane mellom anna utforska nye moglegheiter gjennom samarbeid med eksterne aktørar. Kommunane skal ikkje berre levera tenester. Dei skal òg skapa velferd saman med eksterne aktørar som brukarorganisasjonar, frivillig sektor og lokal-samfunn. Det må i tillegg satsast på utvikling av tenestene med bevisste prioriteringar og nytenking med auka fokus på eigenmeisting og førebygging. Målretta satsing på rekruttering og kompetanse er òg sentralt (Helse og omsorgsdepartementet, 2012). I utredninga «Innovasjon i omsorg» (NOU 2011:11) blir innovasjon framheva som eit viktig verktøy for å møte dei komplekse omsorgsutfordringane samfunnet står ovanfor.

Endringsbehovet er stort og kommunane i Norge er forskjellige. Kvar kommune må finna ut kva lokale utfordringar og nasjonale føringar har å seie for framtidige tenester. I denne prosessen er det mange som skal bidra. Kommunane er politisk styrte og helse og omsorgstenestene er samansett av ulike einingar og faggrupper. I tillegg til dette kjem eksterne aktørar. Alle desse representerer ulike tankesett og verdisystem. Å forhalda seg til mange ulike verdisystem og tankesett er ei av utfordringane kommunale leiarar står ovanfor (Nesheim, 2006).

Til å styra utvikling og tenesteproduksjon er leiarane sentrale. Leiarrolla i dei kommunale tenestene blir ofte beskriven som kompleks (Bukve, 2012; Nesheim, 2006). Roller kan identifiserast i alt sosialt liv, både det som er prega av formell organisering og i den uformelle samhandlinga mellom menneske. Rolleomgrepet kan difor vera nyttig til å analysere leiarskap (Strand, 2007, p. 387). Ei rolle kan òg definerast slik; «*A role is viewed as an external attribute and linked to social positions within the social structure*» (Stryker & Burke, 2000, p. 289). Ut frå denne definisjonen kan ein sei at leiarar trer inn i leiarrolla med sine føresetnadar, planar og ynskjer, og vil då møta eit sett med forventingar, krav og strukturar som vil påverka utøving av rolla. Problemstilling for oppgåva er:

*Korleis blir toppleiarrolla i kommunal helse- og omsorgssektor forstått og handtert?*

Dette tema kan analyserast frå mange ulike innfallsvinklar. Eg har i denne studien valt å bruka ulike teoretiske rammer. Det empiriske grunnlaget for studien er samtaleintervju med seks leiarar frå seks ulike kommunar

Intervjua er gjort i desember 2019, før Covid-19-pandemien braut ut i Norge. Oppgåva er skriven fyrste halvår 2020 parallelt med utbrotet her i landet, og det kan på den eine sida synast som mi problemstilling har mista noko av sin relevans. På den andre sida har me framleis personar med hjelpebehov, og tal hender til å utføra arbeidet er ikkje endra. I tillegg har kompleksiteten har auka som følgje av pandemien. Arbeidet som blir gjort i samband med pandemien ser i skrivande stund ut til å kunna påverka helse og omsorgssektoren og kommunane i stor grad framover. Kanskje i så stor grad at det kan definerast som eit tidsskilje. Sett i dette lyset vil funna frå intervjua kunne vera ekstra interessante.

Innleiingsvis vil eg klargjere for lesaren at deler av teksten i oppgåva er ein omarbeidd versjon av prosjektskissa for masteroppgåva i kurset ME6-501 (Forskningsdesign og metode), HVL våren 2019. Dette er i tråd med retningslinene for dette masterprogrammet. Eg gjer samstundes merksam på at kun få utdrag er kopiar, då det meste måtte omarbeidast for å tilpassast oppgåva slik den no framstår. Bidraga frå prosjektskissa er å finne i innleiinga, kunnskapsstatusen, metode- og teoridelen.



## 1.2. Kunnskapsstatus og tidlegare forskning

Leiing er eit stort tema, det same er helse og omsorg, offentleg og kommunal sektor. I arbeid med kunnskapsstatusen valte eg difor å søkja breitt i starten, for deretter å snevra inn.

Søkjeord har mellom anna vore: Ledelse, lederroller, leadership roles, ledelse helse og omsorg, ledelese offentlig sektor, New Public Management, mål og resultatstyring, balansert målstyring, handlingsrom, institusjonelle logikker, endringsledelse, samskaping, New Public governance, samstyring og co-creation (eg har nytta søkjeord både på bokmål, nynorsk og engelsk). Kunnskapsoversikten er relativt omfattande då eg vurderer det som naudsynt for å belyse tematikken tilstrekkeleg. Kapittelet blir avslutta med ei oppsummering som beskriv gapet eg vil sjå næmare på i denne studien. I arbeidet har eg i all hovudsak brukt søkemotorane Oria og Google scholar. I tillegg har eg søkt på google generelt, samt nytta litteraturlister i aktuelle bøker og dokument.

Mykje forskning på leiing har hatt leiaren som person i fokus. Samstundes har nyare forskning peika meir på at leiing òg er noko som blir utøvd i ein kontekst. Ein kontekst som kan leggja føringar og gje avgrensingar (Jacobsen, 2019). Eit kjenneteikn ved leiarrolla i kommunal kontekst er kompleksitet. Rolla må ofte utøvast på tvers av verksemder, forvaltningsnivå og i samspel med nettverk av brukarar, pårørande og eksterne (Bukve, 2012; Nesheim, 2006). Kommunale organisasjonar og politiske system er prega av spenningar og motsetnader. Dilemma og avvegingar pregar leiarane sin kvardag (Nesheim, 2006). I rapporten «Fremtidens ledelse i kommunen» (Nesheim, 2006) er det identifisert ulike dilemma for kommunale leiarar. Det blir m.a. peika på forholdet mellom politikk og administrasjon, leiing mellom tillit og makt, samt identitetsbygging i eigen organisasjon vs nettverksdeltaking.

Rainey (2014, i Jacobsen 2019), peikar òg på at det er ein grunnleggjande forskjell mellom leiing i offentlege og private organisasjonar i at offentlege må ta omsyn til fleire eksterne interessentar enn det som er tilfelle for private (Jacobsen, 2019, p. 109). Dette kombinert med at mange av dei oppgåvene som dei offentlege utfører er av spesielt stor interesse for samfunnet, vil truleg føra til at det eksterne presset er større på offentlege organisasjonar enn private. Ein annan konsekvens av dette er igjen at offentlege leiarar må delta i fleire fora der dei blir haldt ansvarlege for sine handlingar. Ikkje berre politiske eigarar, men i media og ovanfor ulike interessegrupper. Innebygd i dette ligg potensielle rollekonfliktar (ibid).

I Jacobsen (2019) blir det vist til ein studie frå 2011 som mellom anna har undersøkt kva offentlege leiarar bruker tid på og synest er viktig. Undersøkinga viser at leiarar i offentleg sektor i større grad enn private vektlegg rolla som ressursfordeler, informasjonsformidlar og talsperson for eiga verksemd, og i mindre grad rolla som forhandlar utad (Jacobsen, 2019). At offentlege organisasjonar i mykje mindre grad vektlegg denne blir av Jacobsen beskrive som overraskande. Ei undersøking (Rambøll, 2013) der 245 leiarar på ulike nivå i kommunesektoren deltok har fylgjande funn i rapporten: kommunale leiarar har eit breitt spekter av oppgåver, 80% svarte at dei arbeida med utarbeiding og oppfølging av organisatoriske målsetjingar, møter med eksterne aktørar, strategiarbeid, planleggingsarbeid og organisatorisk utviklingsarbeid. Undersøkinga viser at typiske «leiingsoppgåver» var meir tidkrevjande enn typiske administrative oppgåver. I ein rapport frå 2010 (Arbeidsforskningsinstituttet, 2010) blir det å finna gode samarbeidsløysingar mellom ulike aktørar i helse og omsorgstenestene peika på som både viktig og mest utfordrande å jobbe med framover.

I ein studie finn Jacobsen (2019) at leiarane i offentlege organisasjonar opplever å ha mindre handlingsrom enn leiarar i private organisasjonar. Han finn at dette ikkje skyldast at offentlege organisasjonar er meir byråkratiske, faktisk tvert om. Byråkratisering og mindre handlingsrom er fyrst og fremst knytt til størrelse (Jacobsen, 2019). At offentlege leiarar opplever å ha mindre handlingsrom enn leiarar i privat sektor bli òg peika på av Strand (2007). I boka «Det kommunale laboratorium» (Rose, 2005, s 21) blir det hevda at handlingsrom for leiing er ei mangelvare i kommunane. Vidare at dei folkevalde, ofte i samspel med fagforeiningar er motvillige til å gje leiarane det rommet det er behov for. Det er òg slik at leiarar kan vera motvillige til å ta i bruk det handlingsrommet som er (Rose, 2005). Handlingsrom for ei leiar er ikkje konstant og vil kunna utvikla seg over tid. Longvanes og Eikås (Longvanes & Eikås, 2019) fann i ein studie der ein følgde NAV-leiarar over eit år at handlingsrommet utvikla seg. Eit anna funn var at når leiar sin kapasitet i stor grad blei brukt på «må-oppgåver» var opplevinga av kor vide fullmakter ein hadde ikkje så viktig. Alt fokus var då på «må-oppgåvene». I ei masteroppgåve med fokus på handlingsrom i offentleg sektor er eit av funna at krav og avgrensingar i offentleg sektor aukar. Dette vil påverka leiars handlingsrom, men likevel ikkje eliminera det. Handlingsrom vil alltid finnast (Løes, 2015).

Ulike styringsformer har gjennom tidene sett sitt preg på offentleg sektor. New Public Management er ei av dei. Ei større undersøking i 271 kommunar i 2015 viser at på det tidspunkt var det 65% som brukar eller planlegg å ta i bruk New Public Management som

styringsform (Fallan, Olsen, Daleq, & Hobbel, 2015). Studien er basert på svar frå rådmenn/økonomisjefar og går ikkje i dybden på korleis/ i kor stor grad styringsforma pregar styringa ut i organisasjonen. Funn i ei masteroppgåve med 111 respondentar med same tema (Azizi & Rushiti, 2014) peikar på at balansert målstyring kan vera ein vedvarande mote i Norske kommunar, men at det fyrst og fremst blir brukt som eit måle- og rapporteringssystem. Undersøkinga peikar vidare på at det er utfordringar å finna nyttige og rette måleindikatorar. Funn i ei anna masteroppgåve gjennomført i ein kommune (Oppedal, Mellingen, & Bragelien, 2018) peikar mellom anna på at det kan vera utfordringar knytt til utforming av mål og indikatorar, forankring hos toppleiinga og politisk styreform. Studien avdekkjer òg at styringsforma kun er brukt som rapporteringsverktøy. Det blir vidare vist til at det er viktig med tilpassing til kontekst. Jacobsen (2007) peikar på at bruk av styringsdata frå dei offentlege statistikkbankane Ipsos og Kostra kan ha positive effektar til dømes at meir informasjon er lettare tilgjengeleg for politisk nivå (Jacobsen, 2007).

Eit anna utviklingstrekk i kommunal sektor er frå styring gjennom byråkratiske retningslinjer og hierarkiske kommandolinjer til meir styring gjennom samarbeid i nettverk (Bukve, 2012). I tillegg til ulike former for samstyring, peikar fleire forskarar òg på samskaping som ein veg å gå for å fremja innovasjon, som ein ny måte for kommunane å yta gode tenester. Brukarundersøkingar, høyringar og innspel er ikkje lenger nok. Ein bør prøva ut nye samarbeidsformer og arena for skapa noko saman (Bason, 2018). I korte trekk handlar samskaping om at lokalsamfunnet, innbyggjarane, frivillige lag og organisasjonar samt næringsliv i fellesskap bidreg i teneste- og samfunnsutviklinga. Ein prosess der ein skapar nye løysningar saman med innbyggjarane og ikkje for dei (Bason, 2018). Dette krev ein ny måte å utøve leiing og styring på. I forskingslitteraturen blir det brukt fleire omgrep for å omtala slike samskapande prosessar. Engelske omgrep er t.d.: co-creation og co-production. Sosial innovasjon blir og brukt (Tortzen, 2016). Eg går ikkje nærmare inn på dette i denne oppgåva då det ikkje er samskapinga i seg sjølv som er fokus, men korleis slike nye arena og prosessar blir forstått og handtert av leiarane.

Leiing og styring av samskaping er eit felt som har fått lite merksemd i forskingslitteraturen (Tortzen, 2016). Samskaping krev noko meir av leiarrolla og kan opplevast krevjande. Til dømes kan det vera utfordrande for leiarane å handtera ulike deltaking- og styringslogikkar parallelt. Leiarane finn seg ofte i eit krysspress mellom ulike styringslogikkar. Leiing av samskaping kan difor krevja ulike tilnærmingar (Tortzen, 2016). I artikkane “Mot kommune

3.0.” (Guribye, 2016). drøftar forfattaren modellar for samarbeid mellom offentleg og frivillig sektor med utgangspunkt i erfaringar frå ein kommune i Norge. Sentrale erfaringar at det er at det er viktig å forstå at samspelet mellom kommune og sivilsamfunn er prega av ein anna diversitet og dynamikk enn samspelet mellom næringslivsaktørar. Vidare at samarbeidet handlar om å skapa møteplassar og at tillitsskaping tar tid.

I masteroppgåva “Fremtidens lederroller” (Hovde & Johnsen, 2015) er som er basert på ein dybdeintervju av 15 toppleiarar peikar deltakarane på at rollene som entreprenør, nettverksbyggjar og talsmann blir dei viktigaste i framtida. Denne studien er ikkje avgrensa til offentleg sektor.

Kommunane er politisk styrte organisasjonar og forholdet mellom politikk og administrasjon kan sjåast på som eit dilemma for leiarar i kommunal sektor (Nesheim, 2006). Holmen (2016) peikar i på at det kan vera utfordrande å kombinera nye leiarroller i kommunane med demokratiske interesser og prinsipp. Ho beskriv ei framtid der leiarane må vera sterke forhandlarar, sterke pådrivarar for innovasjon og kremmarar i drift og utvikling (Holmen, 2016). Kurt K Klausen (2014) er òg opptatt av utfordringar den offentlege leiaren kan stå i. I tillegg til å utvikla strategiar i samarbeidet mellom politikk og administrasjon, skal leiarane oversetja og skapa mening for tilsette, og samstundes krevja noko av medarbeidarar og samarbeidspartnarar. Klausen meiner at strategisk leiing i det offentlege handlar om å stilla dei store spørsmåla, ta framtida på alvor og prøve å vera med på å forma den. Å optimalisera drift eller leggja til rette for gode arbeidsplassar er ikkje tilstrekkeleg, ein skal òg skapa utvikling (Klausen, 2014). Konteksten til kommunale toppleiarar blir beskriven nærmare i kapittel 2.

#### 1.2.1. Oppsummering og posisjonering av mitt bidrag

Eg har i innleiinga beskrive behov for store endringar i kommunal helse- og omsorgssektor. Kommunane skal ikkje kun levera tenester og service til innbyggjarane. Dei skal òg skapa velferd og tenester saman med innbyggjarane og eksterne samarbeidspartnarar. Dette stiller nye krav til leiarane som mellom anna må utvikla opne organisasjonar som skal samarbeida med mange eksterne aktørar.

Parallelt med dette må leiarane og drifta den interne organisasjon med ulike fagprofesjonar som dagleg skal levera tenester med høg kvalitet. Krav til rapporteringar må òg følgjast. Rolla må òg utøvast innanfor dei rammene folkevalde set og samhandling med politisk nivå må ivaretakast. Leiarane har mange ulike system og logikkar å ta omsyn til. Topppearrolla i helse og omsorg er svært kompleks.

Eg har funne fleire forskingsbidrag som ser på deler av topppearrolla i helse og omsorg, men finn ikkje så mykje som omhandlar heilskapen og kompleksiteten. Eg finn heller ikkje noko forskning som går i dybden på leiarane si eiga forståing av rolla, eller noko som går på særskilte utfordringar eller handlingsrom. Det er dette eg ynskjer å studera. Det er òg slik at helse og omsorg er i stadig endring, det vil difor vera interessant å få ny og oppdatert forskning på korleis leiarrolla blir forstått og handtert.

### **1.3. Mine refleksjonar og motivasjon**

Eg har arbeidd i kommunal sektor i mange år. Ein arbeidskvardag med stor kompleksitet og mange moglegheiter. Gjennom arbeidet og studiar har eg møtt mange leiarar. Nokre har vore energiske og beskrive ein leiarsituasjon med mange moglegheiter. Andre har fortalt om ein travel kvardag med lite handlingsrom. Eg har òg deltatt i ulike leiargrupper, nokon prega av løysningsorientering, andre meir på grensa til handlingslamming. Min erfaring er òg at mange utanfor kommunal sektor ikkje ser kompleksiteten i den kommunale leiarrolla.

Alt dette «triggar» min nysgjerrigheit. Eg har fått ei interesse for kompleksiteten og moglegheitene i den kommunale leiarrolla. Å finna meir ut om korleis leiarane sjølv ser på rolla og kor bevisst dei er på sitt handlingsrom og sin påverknad på dette, synest eg er særskilt interessant. Eg er òg interessert i å finna meir ut om leiarane sine opplevingar av møte med ulike meinings- og verdisystem. Eg har sjølv mange års erfaring frå samhandling med politisk nivå, ulike faggrupper og einingar. Dei siste åra har eg òg vore med på å etablera eit vesentleg breiare og meir systematisk samarbeid med brukarorganisasjonar og frivillig sektor. Dette har vore både lærerikt og utfordrande, men mest av alt har de opna opp for mange nye moglegheiter. Alt dette har gjort meg nysgjerrig på å få å vita meir om kva andre leiarar gjer og korleis dei sjølv opplever leiarrolla. Eg har difor mykje erfaring og kunnskap om tema for oppgåva. Fordeler og ulemper med dette vil eg diskutera nærmare i metodekapittelet.

## 1.4. Avgrensingar og oversikt over oppgåva

I denne oppgåva vil eg belysa ulike sider ved det å vera toppleiar i kommunal helse og omsorgssektor som eit samla case. Eg vil ikkje sjå nærmare på konteksten til den enkelte deltakar, som til dømes kommunen sine økonomiske rammer, politisk styre eller organisering. Dette er faktorar som sjølvsagt vil prega den enkelte sin arbeidssituasjon, men det er ikkje med i drøftingsgrunnlaget i denne studien. Eg har vidare avgrensa studien til mellomstore kommunar (5000 -20000 innbyggjarar), det er likevel slik at det er relativt store variasjonar i innbyggjartal. Vidare har eg vald å bruka omgrepet toppleiar. Deltakarane hadde ulike titlar (kommunalsjef, sektorleiar, helse og omsorgssjef), men alle har til felles at dei rapporterte direkte til rådmann og har kontakt med kommunalt politisk nivå. Ei felles omgrep vil både forenkla og sikra anonymiteten betre.

Problemstillinga i oppgåva blir belyst med utgangspunkt i informasjon frå samtalar med seks toppleiar. Oppgåva vil difor ikkje omhandla alle sider av rolla, men eg vurderer likevel at mange sentrale perspektiv blir belyst.

I neste kapittel beskriv eg konteksten til dei kommunale helse og omsorgstenestene. I kapittel 3 går eg gjennom teori og analyseramme. Kapittel 4 omtalar metode og val av strategi for datakonstruksjon og kapittel 5 handlar om funn og analyse av desse. Konklusjonane og oppsummerande diskusjon kjem i kapitel 6. Vedlagt ligg litteraturliste og ein oversikt over kva lover og sentrale føringar ein leiar innan helse og omsorg må ta omsyn til, samt intervju-guide, samtykkeerklæring, informasjonsbrev til deltakarane og godkjenning frå Norsk senter for forskingsdata (NSD).

## **2. Kontekst**

Den kommunale leiarrolla blir utøvd i ein kontekst som bidreg med føringar og avgrensingar frå mange og ulike aktørar. Eg vil i dette kapittelet sei noko om denne konteksten.

### **2.1. Kommune-Norge og kommunen sine mange roller**

Kommunane i Norge er svært forskjellige. Det er stor variasjon i innbyggjartal, geografi og økonomi. Det er 365 kommunar i Norge pr 01.01.2020 (Regjeringen, 2020). Då denne oppgåva var skriven (2019/20) var ein midt i ein prosess med samanslåing av kommunar som ei følgje av Kommunereformen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2015).

I denne studien har eg valt å ha fokus på kommunalt toppleiarnivå innan helse og omsorg. Desse leiarane har vanlegvis ansvar for legetenester, ergo-/fysioterapitenester, somatiske og psykiske heimetenester, ulike dagtilbod og sjukeheimar. Nokre vil òg ha NAV-kontor og flyktningteneste lagt til sitt ansvarsområde. Dette vil variera då kommunar har ulik organisering.

Kommunane er ein samfunnsinstitusjon med fleire roller. Dei leverer tenester til innbyggjarane, dei er lokale ledd i det nasjonale forvaltningsapparatet og er organ for demokratisk deltaking og polisk styring. I tillegg er kommunane er samfunnsutviklarar. Kvar av desse rollene er komplekse, og dei grip inn i kvarandre (Bukve, 2012, pp. 14-15).

Ein leiar i kommunale helse og omsorgstenester vil difor i tillegg til ansvar for tenesteproduksjon ha ei rolle som iverksetjar av nasjonal politikk samstundes som dei må ta omsyn til lokalt politisk nivå og vera ein aktør i samfunnsutviklinga.

### **2.2. Lover og forskrifter, stortingsmeldingar og reformer, rapporteringar og styringsdata**

#### **2.2.1. Lover og forskrifter**

Det er ei rekkje lover, forskrifter og avtalar som lagar føringar og set rammer for kommunal drift. Desse omhandlar både organisering, tenesteyting og rolla som arbeidsgjevar. Kommune-loven (2018) set rammer for kommunal styring og leing. Kommunestyret er øvste mynde med ansvar for heile kommunen si verksemd, i tillegg er det lovpålagt å ha formannskap og

ordførar (Kommuneloven, 2018 kap. 5). Alle kommunar skal òg ha eldreråd, ungdomsråd og råd for personar med funksjonsnedsetting (Kommuneloven, 2018, §§ 5-12). Øvrig organisering av politisk nivå er valfritt, til dømes val av fagutval. Kommunane sitt ansvar for å planleggja drifta er regulert av Plan og bygningslova (2008). Denne lova set òg rammer for planprosessar og medverknad. Kommuneplanen er overordna andre planar og er delt i arealdel og samfunnsdel. Hovudmålet med samfunnsdelen er å gje ei betre og meir heilskapleg planlegging for ei berekraftig utvikling, vera eit verktøy for strategisk styring og styrkja medverknad og politisk styring (Miljødepartementet, 2012).

Dei mest sentrale lovene for tenesteytinga på helse og omsorgsområdet er Pasient og brukerrettighetsloven (1999) og Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Ved innføring av Samhandlingsreformen (Helse og omsorgsdepartementet, 2008) blei samhandling mellom kommunar og helseføretak utvida og meir formalisert. Det blei då mellom anna lovbestemt at partane skulle inngå forpliktande samarbeidsavtalar på fleire områder (Helse og omsorgstjenestelova 2011, kap 6).

Dagleg utøving av arbeidsgjevaransvaret blir delegert rådmann frå kommunestyret gjennom delegasjonsreglement. Hovudavtalen mellom Kommunane sin organisasjon (KS) og arbeidstakarorganisasjonane (Kommuneforlaget, 2020) set mål om samarbeid, medbestemming og -innflyting. Arbeidsmiljølova (2005) set rammer for korleis leiing skal utøvast.

Oppgåva gjev ikkje rom for å omtale alle aktuelle lover og forskrifter. Eg har difor lagt ved ein oversikt over dei mest sentrale (vedlegg 1). Lista er ikkje uttømmande.

### 2.2.2. Stortingsmeldingar og reformer

Stortingsmeldingar og reformar gjer føringar for utvikling av tenester og leiarrolla i kommunane. I statlege dokument kan ein lesa at helse og omsorgstenestene står ovanfor store utfordringar. Utfordringane vil veksa høgare enn inntektene om ein ikkje tek grep for å endra tenestene. For å løysa framtidens utfordringar må leiarane i tenestene mellom anna utforska moglegheiter gjennom tettare samarbeid med eksterne. Det må òg satsast målretta på utvikling av tenestetilbodet med bevisste prioriteringar, kvalitet og nytenking der auka fokus på eigenmeistering/ førebygging samt målretta satsing på rekruttering og kompetanse er sentralt



(Helse og omsorgsdepartementet, 2012). Fleire nasjonale dokument har høgt fokus på moglegheiter og behov for nytenking. Fylgjande sitat kan illustrera dette: «*Omsorgskrisen skapes ikke av eldrebølgen, men av forstillingen om at omsorg ikke kan gjøres annerledes enn i dag*» (Helse og omsorgsdepartementet, 2012 p. 11). I 2017 kom det ei ny reform, «Leve hele livet», med fokus aldersvennlege samfunn og kvalitet i tenestene til eldre (Helse og omsorgsdepartementet, 2017). Meldinga peikar òg på at Norge må finna innovative løysningar på dei kvalitative utfordringane i tenestene.

Stortingsmeldinga «Et nyskapende og bærekraftig Norge» (Nærings og handelsdepartementet, 2008) vektlegg òg offentlig sektor som ein sentral aktør for innovasjon. Behovet i helse- og omsorgssektoren er særskilt omtalt. I etterkant kom utredninga kom «*Innovasjon i omsorg*» (NOU 2011:11). Innovasjon blir her peika på som eit reiskap for å løysa dei komplekse omsorgsutfordringane samfunnet står ovanfor. «*De kommunale omsorgstjenestene har et stort potensial for innovative grep og nyskaping i forhold til bl.a. ny teknologi, ny arkitektur og boformer, organisasjonsutvikling i form av brukerinnflytelse og forskning og utvikling*» (NOU 2011:11; p 10–11).

I arbeidet med å forstå og implementera nasjonale føringar vil leiarrolla vera sentral. Toppleiarane har innan helse og omsorg har ei rekkje nasjonale dokument å ta omsyn til, alle er ikkje nemt her. Eg har lagt ved ein oversikt over dei mest sentrale nasjonale dokumenta (vedlegg 2). Lista er ikkje uttømmende.

### 2.2.3. Rapporteringar og styringsdata

Ein leiar i kommunal helse og omsorgssektor må òg forhalda seg til ulike rapporterings-system, Kostra og Iplos er dei mest sentrale. Kostra står for Kommune-Stat-Rapportering. Tala kan gje styringsinformasjon om ressursinnsats, prioriteringar og måloppnåing. Det er krav at kommunar skal nytta kostrafunksjonar i økonomiføringar og registrering. Iplos er eit sentralt helseregister med data som skal beskriva bilstandsbehov til personar som får pleie- og omsorgstenester. Alle kommunar må registrera i Iplos. Tala skal saman danne grunnlag for nasjonal statistikk (Regjering,2001; SSB, 2020). På SSB sine sider kan kommunane finna statistikk og nøkkeltal som er relevant for eigen kommune og eventuelt samanlikna med kommunen med andre.

Nøkkeltall	Enhet	Bemlo	Kostragruppe 11	Landet uten Oslo
		2019 +	2019 +	2019 +
Utgifter kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger (kr)	kr	31 344	34 175	28 741
Årsverk helse og omsorg per 10 000 innbygger (årsverk)	årsverk	210,7	377,9	313,6
Netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	prosent	31,6	34,6	32,4
Andel brukerretdede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	prosent	76,8	78,9	77,7
Årsverk per bruker av omsorgstjenester (årsverk)	årsverk	0,37	0,57	0,58
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	prosent	29,7	33,8	30,3
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	prosent	54,8	46,1	47,6
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	prosent	15,4	11,3	11,3
Andel brukertilpassede enerom m/ eget bad/wc (prosent) <sup>1</sup>	prosent	100,0	94,2	90,9
Utgifter per oppholdsdøgn i institusjon (kr)	kr	3 560	3 854	3 839
Andel private institusjonsplasser (prosent)	prosent	0,0	1,1	5,3
Legetimer per uke per beboer i sykehjem (timer)	timer	0,65	0,49	0,56
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	prosent	1,38	0,77	0,68
Netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	prosent	5,5	5,0	4,9
Avtalte legeårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)	årsverk	12,6	12,2	11,4
Avtalte fysioterapeutårsverk per 10 000 innbyggere (årsverk)	årsverk	7,6	10,6	9,7
Avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten per 10 000 innbyggere 0-20 år (årsverk)	årsverk	27,6	51,2	44,1
Andel utførte med hjemmehelsearbeid i prosent av alle utførte hjemmebesøk	prosent	62,9	62,1	62,5

Figur 1: Illustrasjon av Kostra-nøkkeltal (SSB, 2020)

Helsedirektoratet har utvikla Nasjonale kvalitetsindikatorar (Helsedirektoratet, 2020). I tillegg lanserer Kommuneforlaget kvart år Kommunebarmometeret som er ei samlikning av kommunar basert på utvalte nøkkeltal. Hensikten er å gje ein lettfattleg og tilgjengeleg oversikt over korleis kommunane driv. Tala er i all hovudsak henta frå SSB sin Kostra-database (Kommuneforlaget, 2020).

Som vist ovanfor er ulik statistikk og styringsdata tilgjengeleg for kommunal helse- og omsorgssektor, men det er opp til den enkelte kommune i kva grad ein nyttar dess.

### 2.3. Utviklingstrekk i styringsformer i kommunal sektor

Mål og resultatstyring og New Public Management (NPM) som er eit styringsideal som har vore med å prega/ pregar leiing og styring i offentleg sektor. Viktige element i mål og resultatstyring er at det er mogeleg å utarbeida klare, konsistente og konkrete mål, at det går an å rapportera på oppnådde mål og at resultatata blir fylgt opp i ettertid (Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014, p. 72). Det å utarbeida tydelege mål og finna rette indikatorar og målingar kan vera utfordrande. Tenestene i kommunal sektor er ofte komplekse og alt kan ikkje målast. Fagleg skjønner er òg ein viktig faktor. For høgt fokus på målstyring kan ein lett føra til for mykje fokus på sjølve målingane (Christensen et al., 2014). Byrkjeflot (2008) peikar på at det kan sjå ut som mål og resultatstyring hadde sin topp i 1985 til 2000, og at kommunesektoren no har auka fokus på leiing, at privat sektor ikkje lenger er så stort forbilde og at effektivisering ikkje er det einaste føremålet med leiing. Sjølv om det er mogeleg å utvikla sentrale mål og resultat-indikatorar, treng det likevel ikkje vera ynskeleg m.a. det vil

kunne medføra målforskyving vekk frå dei eigentlege mål. Byrkjeflot peikar på at det er auka fokus på å utvikla ein politikk for leiing som òg ivaretek sentrale demokratiske verdiar og mobiliserer menneskelege ressursar i retning av å ivareta den offentlege sektor sitt samfunnsansvar. Det kan sjå ut som offentleg sektor igjen søker ”å finne seg sjølv” uavhengig kva som skjer i privat sektor etter å ha vore gjennom ein periode der ein har prøvd å ”imitera næringslivet» (Byrkjeflot, 2008).

Eit anna utviklingstrekk i kommunal sektor er ei endring frå styring gjennom byråkratiske retningslinjer og hierarkiske kommandolinjer til meir styring gjennom samarbeid i nettverk (Bukve, 2012). Samstyring kan definerast som: *«den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressursar koordineres og gis felles retning og mening»* (Røiseland & Vabo, 2016, p. 20). Trendane går mot såkalla New Public Governance (NPG). Desse styringsformene handlar om nettverksarbeid, offentleg-privat partnerskap og borgar-medverknad (Byrkjeflot, 2014). Det kan på mange måtar sjå ut som rolla til kommunane er dreidd frå å vera forvaltarar og serviceprodusentar, til å ha ein meir fasiliterande rolle (Tortzen, 2016). Samskaping er og eit omgrep som er stadig meir i bruk i offentleg sektor (Bason, 2018). Offentleg og kommunal sektor held difor på å utvikla samstyring (NPG) og samskaping samtidig som marknadslogikken (NPM) framleis er gjeldande. Desse endringane i tankesett og styringsformer vil påverka leiarrolla i helse og omsorg.

## **2.4. Kommunesektorens organisasjon (KS)**

Avslutningsvis i dette kapitlet vil eg nemna KS som er kommunesektoren sin interesseorganisasjon og utviklingspartner. Organisasjonen er ein premisseleverandør mellom anna når leiing blir sett på dagsorden i kommune-Norge. KS lagar kvart år ein publikasjon med samla status, resultat, utviklingstrekk og utfordringar i kommunesektoren. I meldinga for 2020 er det mellom anna peika på utfordringar ved at aldersgrupper med behov for omsorgstenester aukar mykje kraftigare enn befolkninga i arbeidsdyktig alder (KS, 2020).

KS har ved fleire høve peika på at me er på veg bort frå det såkalla "servicesamfunnet" og over mot "fellesskapsamfunnet". Brukaren er ikkje ein kunde, men ein innbyggjar som skal bidra til fellesskapet. Eit omgrep som blir brukt om dette er «Kommune 3.0.». Seinast i ein FOU-rapport utarbeida for KS i 2019 blir kommune 3.0. og samskapingkommune brukt som

omgrep for å omtala den framtidige kommunen (AsplanViak, 2019). Ei slik endring i kommunerolla gjev og vesentleg endringar i leiarrolla.

I heftet «Guide til god ledelse» set KS søkjelyset på leiing i kommunal sektor (KS, 2012).

Heftet har sju punkt som kan illustrasjon ulike forventningar til den kommunale leiarrolla:

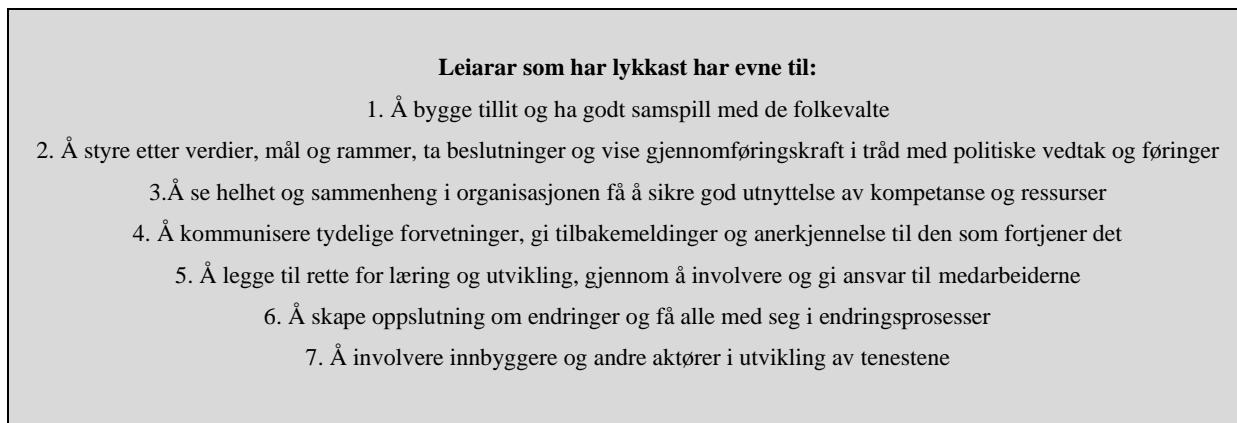


Fig.2. «Guide til god ledelse» (KS, 2018, s 3)

Punkta omhandlar mellom anna samspelet med folkevalde og det å følgja politiske vedtekne mål og føringar (punkt 1-2). Som leiar i ein organisasjon styrt av folkevalde beveger ein seg i eit terreng med ulike roller, relasjonar og oppgåver. Godt samspel mellom politikk og administrasjon er avgjerande for få gode prosessar og for å oppnå resultat. I følgje KS forutset dette tillit, samspel og tydelege roller (KS, 2018). Punkt 3-5 handlar mest om leiing av den interne organisasjonen og peikar på at det er viktig å sjå og støtte den enkelte medarbeidar, i tillegg til å stilla krav. Læring, utvikling involvering er òg nemt. Dei to siste punkta handlar om å skape oppslutning om endringsprosessar og ei forventning om involvering av innbyggjarar og andre aktørar. Kommunesektoren blir styrt med utgangspunkt i omgjevnadane. Sektoren er prega av endra behov og auka krav og forventningar frå innbyggjarane, i tillegg må ein forhalda seg til statlege krav og styring (KS, 2018).

I neste kapittel vil eg sjå nærmare på kva teoriar som kan vera aktuelle til å belysa problemstilling for oppgåva.

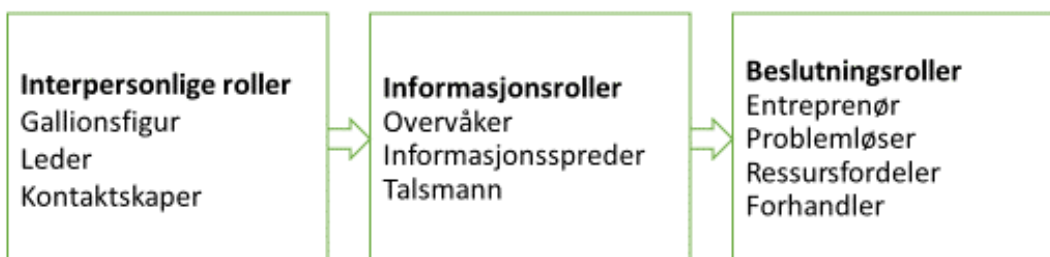
### 3. Teori og analyseramme

Ein kan nytta ulike innfallsvinklar når ein skal studera leiing. Eg har i denne oppgåva valt å bruka ulike teoretiske rammes som grunnlag for analysen. Rammene vil kunna belysta ulike sider av korleis toppleiarrolla i helse og omsorg blir forstått og handtert. Fyrst har eg valt å sjå nærmare på kva leiarane faktisk gjer og kva oppgåver dei har. Teoriar om ulike leiarroller kan då vera aktuelle. Den andre innfallsvinkelen eg har valt er teoriar om leiing og endringsprosessar, supplert med logikkar i eit institusjonelt perspektiv. Den tredje innfallsvinkelen gjer reie for ei teoretisk ramme for drøfting av handlingsrom. Kvart delkapittel har i òg med relevant forsking og empiri. I tillegg mine refleksjonar til relevans for oppgåva. Kvart underkapittel blir avslutta med utvikling av eit forskingsspørsmål laga med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

#### 3.1. Leiarroller

Leiarroller er forska på av fleire. Eg har valt å bruka Henry Mintzberg sin modell (Mintzberg, 1971). Ei leiarrolle kan delast i ulike delroller. Mintzberg deler ulike delroller med hovudfokus på mellommenneskelege roller/ samhandling, informasjonsroller og beslutningsroller. Typologien blir sett på som fruktbar om ein skal studera kva leiarar gjer og er ein av dei mest refererte klassikarane av leiarroller (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

Ei leiarrolle består av to delvis overlappende element; det mønsteret som leiar faktisk utviser og forventingar andre har til leiaren si åtferd. Desse forholda kan vera samanfallande, men òg stå i konflikt. Det kan òg vera uklårt kva som ligg i rolla (rolleuklårhet). Til saman utgjer alle rollene ein integrert heilskap (Mintzberg, 1971). Mintzberg sin typologi kan illustrerast slik:



Figur 3: Figuren viser ein oversikt over Mintzberg (1971) sine leiarroller

### 3.1.1. Interpersonlige roller

Interpersonelle roller handlar om den delen av leiar si åtferd som går på mellomenneskeleg kontakt. Den fyrste rolla blir kalla «*gallionsfigur*». Ein kvar leiar er eit symbol på grunn av sin formelle autoritet. Ein må t.d. utføra ei rekkje plikter som å skrive under dokument, ta i mot besøkjande, ynskje velkommen på konferansar, delta i møter etc. (Mintzberg, 1971).

I følge Jacobsen (2019) kan denne rolla vera stor for offentlege leiarar. Dette av di offentlege leiarar ofte har mange ein skal stå til ansvar for. Det kan òg vera grunn til å tru at rolla som gallionsfigur er større for leiarnivået eg studerer enn t.d. på avdelingsleiarnivå der andre roller kanskje er meir dominerande. Avdelingsleiarnivå vil ofte heller ikkje vera så synleg eller ha så mange eksterne samhandlingspartnarar. Det kan vidare vera slik at gallionsfigur lett kan bli knytt til eldre tradisjonelle organisasjonar. På den anna side kan rolla òg bli sett på som viktig med tanke på rekruttering å ha ein leiar med ”image” som eit førebilete.

Den andre rolla bli kalla «*leder*» og omfattar aktivitetar som handlar om å inspirera og motivera medarbeidarane, å gje retning til arbeid og leggje forhold til rette for at tilsette skal kunne fremja organisasjonen sine mål. Mintzberg framhevar denne rolla som den mest anerkjente (Mintzberg, 1971). Rolla er knytt til den relasjonelle delen av leiarrolla.

Dei relasjonelle sidene ved leiing er sentrale. Mange forskingsbidrag viser at kvalitet i relasjonen mellom leiar og medarbeidar gjev utslag på måloppnåing (Martinsen, 2005). Verksemder som blir godt drive er kjenneteikna av nærleik mellom leiar om dei som blir leia (Berg, 1995). Internasjonal forskning viser òg at kvalitet på leiing påverkar produktivitet, trivsel og helse (Høst, 2014) med henvising til (Einarsen, Rakne & Matthiesen, 1994, Lee & Ashfort, 1993).

Den tredje interpersonelle rolla er kalla «*kontaktskapar*». Rolla omfattar aktivitetar som tar sikte på å utvikla relasjonar til personar i og grupper utanfor organisasjonen (Mintzberg, 1971). Rolla har fokus på å skapa nettverk både internt i organisasjonen og eksternt. Statlege føringar og forventingar om tettare dialog med eksterne organisasjonar og meir samskaping medfører høgare forventningar til denne rolla. Auka grad av nettverksstyring kan òg gjera at det etter kvart kan vera utfordane å skilja mellom kven som blir definert som interne og eksterne. Det er òg slik at etter kvart som slike samhandlande nettverk utviklar seg kan dei bli

tettare og tettare. Nesheim (2006) peika òg på at det kan vera eit dilemma for leiarar mellom prioritering arbeid med intern identitet og bygging av eksterne nettverk.

### 3.1.2. Informasjonsroller

Behandling av informasjon er ei viktig leiaroppgåve. Rollar som «*overvåkar*» handlar om at leiar må søkja og motta informasjon, fange opp endringar i og utanfor organisasjonen. På bakgrunn av tilgjengeleg informasjon vil leiar kunna identifisera problem og moglegheiter (Mintzberg, 1971). Kommunale helse og omsorgsleiarar har ei mengd styringssignal å følgja med på, m.a. stortingsmeldingar og lokale politiske føringar. Leiarane kan òg følgja med på kva som blir omtala i lokalmedia, kva som er tema hos brukar- og fagorganisasjonar etc. I tillegg kjem intern informasjon knytt til kvalitet og volum på tenesteproduksjonen. Innan pleie og omsorg vil ulike statistikkbanker som IPLOS, KOSTRA-tal kunne vera til nytte.

Mintzberg (1990) hevdar at leiarar i stor grad ynskjer munnleg informasjon, telefonsamtalar og møter framfor skriftlege dokument. Det blir interessant å sjå nærmare på korleis leiarar innan helse og omsorg anno 2020 innhentar og behandlar informasjon som er tilgjengeleg til ein kvar tid.

I tillegg til å motta informasjon og ha oversikt, har leiaren òg ei rolle i å vidareformidla informasjon. Rolla om «*informasjonsspreiar*» går på formidling informasjon i organisasjonen. Rolla som «*talsmann*» går på formidling informasjon ut frå organisasjonen til omgjevnadane (Mintzberg, 1971). Informasjon som blir formidla ut kan både vera objektiv faktainformasjon og verdinformasjon prega av preferansar om korleis ein meiner noko bør vera (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Med ei utvikling mot meir styring i nettverk, auka brukarmedverknad og samskaping er det grunn til å tru at desse informasjonsrollene kan vera utfordrande å fylla. Det kan vera utfordrande å vite kva ein skal informera om til kven og når. Kva skal vera skriftleg og kva skal vera munnleg. Kva informasjon som er til interesse for politisk må ein kommunal leiar òg ta stilling til. I Jacobsen (2019) var eit av funna at leiarar i offentleg sektor i større grad enn private vektlegg rolla som informasjonsformidlar og talsmann.

### 3.1.3. Beslutningsroller

«*Entreprenørrolla*» viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971). Ut frå statlege dokument og føringar kan det sjå ut som det er vesentleg høgare forventningar innan helse og omsorg til denne delen av leiarrolla.

Fleire nasjonale dokument uttalt at tenestene ikkje kan drivast som i dag. Ein må tenkja nytt. Gjennom statlege dokument er det peika på auka forventingar til nytenking og innovasjon (Nærings og handelsdepartementet 2018, Helse og omsorgsdepartementet, 2012 og 2014). Dette stiller nye krav til leiarrolla. Leiarane skal vera pådrivarar for innovasjon og kremmarar i drift og utvikling (Holmen, 2016). Dette kan vera utfordrande, men òg mange moglegheiter til å utvikla tenestene.

Rolla som «*problemløysar*» handlar om å handtera kriser som ikkje kan ignorerast (Mintzberg, 1971). Det finnes mange mytar om leiararbeid som ikkje byggjer på forskning eller fakta (Mintzberg, 1990). Til dømes at leiaren er ein systematisk og reflektert planleggjar. I følge Mintzberg stemmer ikkje dette. Han viser til ei rekkje forskning som seier at dei fleste leiarar arbeider i høgt tempo. Aktivitetane kjenneteiknast av å vera kortfatta og ha stor variasjon med mange avbrot. Vidare at leiarar er ofte sterkt handlingsorienterte og likar ikkje reflekterande aktivitetar (Mintzberg, 1990). Nokre leiarar kan gje eit inntrykk av at den uføreseielege delen av leiarjobben er svært dominerande. Dominerande i ein slik grad at det hindrar meir planmessig og langsiktig arbeid. Det blir interessant å sjå korleis toppleiarar i kommunalsektor opplever dette. Eit eksempel på situasjonar når kommunale toppleiarar må sleppe det ein har for å handtera ei krise kan vera pandemiar. Eit nyleg eksempel på dette er Covid-19 pandemien som breidde om seg for fullt i starten av 2020. Intervjua i denne studien er gjort i forkant av den.

Å fordele ressursar er òg sentralt i leiarfunksjonen. Mintzberg (1971) har kalla ei rolle «*ressursfordelar*». Ressursfordeling er ein integrert del av avgjerder om kva som skal gjerast, når og korleis oppgåver skal utførast. Jacobsen (2019) sin studie viser at leiarar i offentlege i større grad enn private vektlegg denne rolla.

Forhandling med andre organisasjonar er òg ei sentral leiaroppgåve. Rolla som «*forhandlar*» er den siste av Mintzberg (1971) sine 10 roller. Helse og omsorgsleiar òg må inn i denne rolla ved ulike høve. Rolla kan til dømes ha blitt meir aktualisert ved innføring av Samhandlingsreformen (Helse og omsorgsdepartementet, 2008) og gjennom lovpålagt samarbeid mellom kommunar og helseføretak. I Jacobsen (2019) sin studie var eit av funna at offentlege leiarar i mindre grad brukte tid på/ synest denne rolla var viktig. Dette beskriv Jacobsen som eit overraskande funn. Det blir interessant å får meir informasjon om leiarane ser på denne delen av leiarrolla.



## Oppsummeringar og forskingsspørsmål

Toppleiarrolla i helse og omsorg er kompleks og må ofte utøvast på tvers av verksemdar, forvaltningsnivå og i samspel med nettverk, brukarar og pårørande. Rolla må òg utøvast innanfor dei rammene folkevalde set og samhandling med politisk nivå må ivaretakast. I dette kapitlet har eg beskrive ein modell med ulike delroller for ein leiar. Det kunne vore interessant og nok materiale til ei masteroppgåve å gå inn nokre av rollene, men det er heilskapen og kompleksiteten i toppleiarrolla i helse og omsorg eg ynskjer å studera. Eg har difor valt å ta utgangspunkt i alle rollene, og mitt fyrste forskingsspørsmål er:

1. Korleis forstår og fyller leiarane rolla si i eigen organisasjon, mot politisk nivå og eksterne?

## **3.2. Leiing, institusjonelle logikkar og endringsprosessar**

### 3.2.1. Leiing

I førre kapittel valte eg teori om leiarroller som utgangspunkt for analyse av leiarane sin kvardag. *Leiing* kan òg studerast frå andre innfallsvinklar, til dømes med utgangspunkt i den relasjonelle delen eller i eit maktperspektiv (Strand, 2007).

Leiing blir utøvd i organisasjonar, og i eit maktperspektiv kan organisasjonar kan sjåast på som arena for maktspel. Ei nokså allmenn forståing av makt er at ein person har herredømme over noko som andre har interesse av. Makt betyr evne til å påverka, om nødvendig med sanksjonar (Strand 2007, p. 402). I makt- og politikkaspektet ser ein mål og avgjerder som resultat av kjøpslåing, forhandlingar og posisjonsmanøvrering mellom aktørar med ulike interesser, ulike verkelegssoppfatningar og ulik informasjon (Mintzberg 1983, i Strand 2007, 402). Makt som er gjort allment akseptert, blir gjerne kalla autoritet, eller legitim makt. I organisasjonssamanheng betyr det at makta er rutinisert, som ein del av verkelegheitsoppfatninga hos aktørane, delvis skjult som naturlege samhandlingsformer. Autoritet kan òg omtalast som mynde eller fullmakt til å påverka (Strand, 2007). Ein autoritetsbase er grunnlaget for at leiaren får innflyting over fylgjarane sine verdiar, haldningar og mål (Byrkjeflot, 1998).

Organisasjonar kan sjåast på som system med ei bestemt fordeling av makt og autoritet, som til ein viss grad blir utfordra, reforhandla og omskapt. Leiarane har fyrst og fremst makt som privilegerte og formelle deltakarar i systemet, men dei kan òg tileigna seg makt ved å nytta sin formelle posisjon til å velja uformell posisjonering, som kan styrka moglegheitene for å påverka. Maktressursar som kan styrka leiar si stilling kan til dømes vera økonomisk kontroll, herredømme over ekspertise eller informasjon (Strand 2009, p. 408-413). I prosessen med utvikling av helse og omsorgstenester vil det vera mange aktørar i dei ulike kommunane; leiarar og tilsette på ulike nivå, politiske parti, faggrupper, brukarorganisasjonar og innbyggjarar. Maktspel kan utspela seg på ulike arena Nesheim (2006) peikar på at forholdet mellom tillit og makt kan sjåast på som eit dilemma for kommunale leiarar. På den eine sida er det viktig å øve innflytelse, påverke og iverksetja avgjerder gjennom den formelle autoriteteten som ligg i leiarposisjonen. På den andre side er det viktig å sikra oppslutning og støtte i den gruppa ein leiar, basert på gjensidig tillit. (Nesheim 2006, p. 71)

Det relasjonelle vil alltid vera ein del av leiing. Når ein framhevar relasjonar i samband med leiing så treng det ikkje vera ein bestemt teori, men for å understreka at relasjonar alltid vil vera ei side av livet i organisasjonar (Strand 2009, s 419). Ordet leiing har gradvis funne si form i det 20. århundre (Arnulf, 2012). Eit vesentleg element i omgrepet er frivilligheit og autonomi. Leiarar er avhengig av andre for å utføra sitt oppdrag. Leiing kan definerast som å skapa oppslutning om målretta samarbeid og handlar i stor grad om andre sin frivilligheit. Ein kan òg sei at leiing er å skapa resultat ved hjelp av andre (Arnulf, 2012, pp. 8-15). Samarbeid blir utvikla gjennom ein kombinasjon av kunnskap, rolleforståing og tillit. Tillit er limet for alt sosialt fellesskap og blir utvikla langsamt, misstillit oppstår plutselig (Arnulf 2012, p 45-46). Martinsen (2015, p. 12) har fylgjande definisjon på leiing: *“Lederskap blir utøvd når personer mobiliserer insitusjonelle, politiske, psykologiske og andre ressursar slik at man stimulerer, engasjerer og tilfredstiller motivene til medarbeidere.”*

Denne definisjonen kan bidra til å illustrera noko av kompleksiteten i leiarrolla. Både institusjonelle, politiske og psykologiske ressursar er omtala særskilt. Denne definisjonen er avgrensa til internt i organisasjonen, i forhold til tilsette. Innan helse og omsorg er det i tillegg auka forventningar til at leiarar òg mobiliserer samfunnet rundt.

### 3.2.2. Logikkar i eit institusjonelt perspektiv

Eit institusjonelt perspektiv kan òg hjelpa til betre forstå styring og styringsutfordringar i organisasjonar. I dette perspektivet ser ein organisasjonane ikkje berre i lys formelle reglar, strukturar og rutinar, men som berarar av verdiar og kognitive rammer for forståing og slik sett blir dei betrakta som institusjonar. Institusjonar kan definerast som: *"the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality"*. (Thornton & Ocasio, 1999, p. 804)

Ein konsekvens av denne forståinga er at institusjonen gjev retning til og retningslinjer for menneskeleg handling og samhandling. Gjennom handling kjem institusjonar til syne. Institusjonane eksisterer gjennom og blir produsert gjennom handlingane eller praksisane til dei sosiale aktørane (Bukve, 2012, p. 37). Ved oppdeling av oppgåver i formelle einingar vil ein få institusjonaliseringsprosessar og tilsette vil litt etter litt kunne bli sektorforsvarar (Jacobsen, 2014). Institusjonelle logikkar utviklar seg over tid og det kan vera ulik grad av institusjonalisering. Logikkane kan jobba saman og forsterka kvarandre, eller dei kan jobba mot kvarandre (Bukve, 2012).

I rapporten «Fremtidens ledelse» (Nesheim, 2006) blir det òg peika på at dilemma kommunal sektor kan òg oppstå ved handtering av ulike meinings- og verdisystem (Nesheim, 2006). Ulike meinings- og verdisystem kan òg omtalast som institusjonelle logikkar. Ulike logikkar kan råda på ein arbeidsplass. På leiarnivå i kommunale helse og omsorgstenester kan det t.d. råda både økonomisk logikk, medisinsk logikk eller omsorgslogikk. Ein kan òg nytte omgrepa «managementlogikk» (NPM med teljing og måling) vs «leadership» (som går meir på relasjonar og tillit). Leiarar må òg ta omsyn til logikkar i politisk nivå, frivillig sektor og brukarorganisasjonar. I helse og omsorgstenestene generelt kan ein finna mange logikkar.

Vidare ulike profesjonslogikkar eller forhandlingslogikkar. Ei leiar i helse og omsorg leier ein kunnskapsorganisasjon bestående av mange ulike faggrupper, å forhalda seg til dette kan òg vera utfordrande (Bukve, 2012). Spesialiserte utdanningar kan gje grunnlag for ulike logikkar. Utdanning gjev den enkelte ein spesiell kunnskap om korleis forhold heng saman og eit "språk" med eigne omgrep. I tillegg lærer ein eigne profesjonelle verdiar. Profesjonane i helsetenestene er i stadig endring. Oppgåvedeling yrka mellom har variert. (Erichsen, 1996). Omgrepet grenseflate kan brukast for å illustrera arbeidsdelinga mellom yrkesgrupper. Det

kan vera klårt definerte grenseflater eller ulike grader av gråsoner. Gråsonene blir forma av uklårheit og konflikter om arbeidsoppgåver, autoritet og ansvar mellom yrkesgrupper (Erichsen, 1996, pp. 28-29).

Teori om institusjonelle logikkar kan i denne oppgåve bidra til å betre forstå utfordringar leiarane møter. Leiarane vil møte stadig nye logikkar som skal forståast og handterast. Dei har dialog med politisk nivå og i organisasjonen vil det vera ulike avdelingar og faggrupper. I tillegg samhandling med eksterne. Forventingar til samskaping gjer og at leiarane må leggja til rette for at dei ulike meinings- og verdisystema ikkje berre skal forstå kvarandre, men òg skapa noko saman.

### 3.2.3. Endringsleiing

Innleiingsvis i oppgåva er det beskrive behov for store endringar i kommunale helse og omsorgstenester. Teori om endringsprosessar kan vera aktuelt for belysa utfordringar og moglegheiter. Oppgåva vil ikkje gå i dybden på tema, men peika på punkt som kan vera med å belysa nokre dimensjonar av det å leia endringar.

Å leia endringsprosessar krevst eit breitt spekter av leiaråtferd. Ein viktig del av prosessen er å motivera, støtta og leia tilsette. I tillegg må leiarar jobba på det organisatoriske og politiske nivå (Yukl, 2006). I endringsprosessar vil ein møte motstand. Motstanden treng ikkje sjåast på som negativ, men som ein rasjonell reaksjon. Det kan vera mange grunnar til mostand; manglande tillit, manglande tru på at endring er nødvendig, manglande tru på gjennomføring, høge omkostningar, tap av makt og status, truslar mot verdiar, uvilje mot innblanding etc. (Yukl, 2006). Personar som konfronterast med endringar ein ikkje er førebudd på går gjennom typiske reaksjonsfasar, ved at ein fyrst blir overraska og sjokkert og deretter kan ein benekta. Neste fase kan vera depresjon og avmakt og ofte kan mange melde seg ut av prosessen. Etterkvart kan ein oppleve ein fase som er kjenneteikna av motvillig aksept. Deretter kjem ein fase med utprøving som blir fylgd av konsolidering, kor endringar som fungerer blir befestet i kultur og prosessar. Siste fase er tilpassing (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Ein kan òg dele i fire reaksjonsfasar ved i endring; fornektning, sinne, sorg og tilpassing (Yukl, 2006).

Dei siste ti åra har det vore omfattande empirisk forskning på kva so kjenneteiknar suksessrike endringsstrategiar (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Sjølv om det ikkje er absolutt samanfall mellom studia, er det fleire trekk som går igjen. Trekka i Jacobsen og Thorsvik si oppsummering er i samsvar med John P. Kotter sin 8-trinns-modell som råd for vellykka endringsarbeid (Kotter, 2012). Modellen kan illustrerast slik:

1. Skape forståing/ krisestemning for at endring er nødvendig
2. Etablere ein maktkoalisjon med myndighet til å gjennomføre endringen
3. Skape ein visjon
4. Kommunisere visjon og strategi
5. Fjerne hindringer for å nå visjonen
6. Synleggjere kortsiktige positive resultat
7. Endre andre system, strukturer som ikkje er i samsvar med visjonen
8. Skape forankring i organisasjonen

Fig 4: Illustrasjon av 8-trinns-modell for endring (Kotter, 2012)

*Trinn 1:* For at endring skal lykkast er det heilt sentralt at ein klarar å skapa ei oppleving av at endring er naudsynt. (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Om endringane i omgjevnadane skjer gradvis og det ikkje føreligg nokon krise kan det vera mange som ikkje ser grunnlag for endring. Ei viktig leiaroppgåve kan då vera å forklare behov og kvifor det hastar. Ein må skapa eit opplevd press (Kotter, 2012; Yukl, 2006)

*Trinn 2:* Det bør òg byggjast ein maktkollesjon med mynde til å gjennomføre endringane (Kotter, 2012). Større endringar krev felles innsats av personar som har makt til å lette gjennomføringa, Det er avgjerande å byggja ein koalisjon av støttespelarar. Internt i organisasjonen bør støttespelarane vera på ulike leiarnivå og leiarane må ha relevante ferdigheitar til å gjennomføre endringar (Kotter, 2012; Yukl, 2006).

*Trinn 3 og 4:* Å skapa ein felles visjon og kommunisera den ut blir òg peika på som viktig både av Kotter (Kotter, 2012) og i oppsummeringane til Jacobsen og Thorsvik (Jacobsen & Thorsvik, 2002). I tillegg bør ein leggja ein vekt på det som skal vera stabilt, for å ikkje skapa ei oppleving av at alt skal vera nytt. Informasjon er sentralt. Ei større omstilling vil kunne skapa bekymring og stress. Dei siste trinna handlar om å fjerne hindringar for å nå visjonen, synleggjere kortsiktige, positive resultat samt endre andre system, strukturer ol som ikkje samsvarer med visjonen (Kotter, 2012) (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Å feire framsteg eller gje folk anerkjenning bidrag kan då vera viktig. Om det oppstår hindringar, er det viktig å fortelje kva dei går ut på og kva som må gjerast (Yukl, 2006).

Leiar si rolle i endringsarbeid er sentral (Yukl, 2006). Ansvar for å leia deler av prosessane kan delegerast, men leiarane har ei viktig rolle i å vera hovudtalsmann og garantist for endringa. Leiaren må skapa merksemd og tilslutning samt vise forplikting til endringa.

Leiaren må heile tida fremja visjonen gjennom leiing av endringsprosessen og gje tru på at dei uunngåelege tilbakeslaga og problem kan løysast. Leiaren må investera tid, innsats og ressursar på å løyse problem og overstiga hindringar og bør delta på sentrale møter for å symbolisera at endringa er viktig (Yukl, 2006).

I denne studien kan teori om endringsprosessar kan vera med å belysa utfordringar knytt gjennomføring av endringar toppleiarane i helse og omsorg står ovanfor. Endringsprosessar kan vera krevjande, dei involverte kan vera komen ulikt i forståing og ein leiar vil møte motstand på ulike nivå. Å utarbeida ein felles visjon og kommunisera den kan òg vera utfordrande med så mange ulike aktørar, like eins å få til ein maktkoalisjon for gjennomføring av endringane. .

#### 3.2.4. Oppsummeringar og forskingsspørsmål

Toppleiarane i helse og omsorg skal i tillegg til dagleg drift leia store endringar. Å leia endringar kan vera krevjande. Teoriar om leiing, makt og endring kan vera med å belysa utfordringar knytt til gjennomføring av oppdraget. I desse endringsprosessane vil ulike logikkar brynast mot kvarandre og teoriar om institusjonell logikk kan belysa utfordringane ytterlegare. I tillegg tenkjer eg det er viktig å sjå nærmare på korleis leiarane sjølv beskriv oppdraget sitt. Eit aktuelt forskingsspørsmål ut frå dette er:

3. Korleis beskriv leiarane oppdraget sitt og korleis kan ein forstå ulike utfordringar knytt til å utføra det?

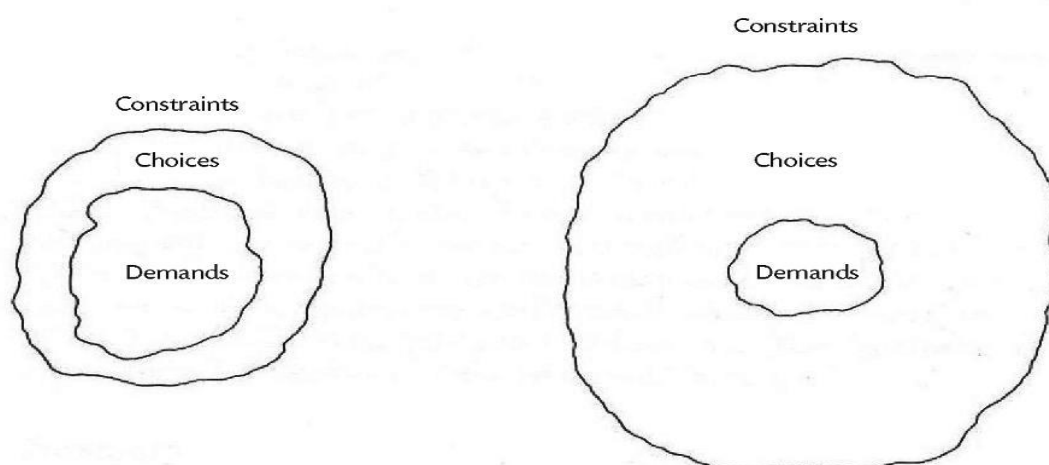
### **3.3. Handlingsrom**

Leiarrolla er kompleks og har mange utfordringar, men den har òg mange moglegheiter. Slike moglegheiter blir ofte omtala som handlingsrom. Ein leiar sitt handlingsrom består av dei avgjerder og endringar ein har mynde og autoritet til å ta og gjennomføra (Colbjørnsen, 2015). Mynde blir ofte bestemt av stillingsomtalar, lover, instruksar og vedtak. Autoriteten blir avgjort av kva avgjerder og endringar omgjevnadane akseptere at leiarane gjer (Colbjørnsen, 2015). Autoriteten kan òg omtalast som makt som er gjort allmenn akseptert eller som mynde til å påverka (Strand, 2007).

Nesheim (2004) peikar på at handlingsrommet til leiar er i stor grad er sjølvskapt. Det byggjer ikkje åleine på mandat frå politisk nivå og formell autoritet. Det handlar meir om å ha ”makt til” enn å ha ”makt over”. Espedal (2008) peikar òg på at handlingsrommet er ikkje objektivt eller formelt. Det blir skapt og kan utviklast gjennom fortolking av val, krav og avgrensingar. Gjennom prøving og handling. Ein leiar vil i utgangspunktet ikkje kunne bestemma krav og avgrensingar sjølv, men kan læra å påverka korleis desse styrer eller har innverknad (Espedal, 2008).

Ein person si oppfatning av kva handlingsrom ein har er ein konstruksjon, eit produkt av mentale modellar. Oppfatninga kan utfordrast og forandrast. Alle har eit handlingsrom som gjev moglegheit som ein kan nytta (Johnsen, Vanebo, Valstad, & Busch, 2007, p. 132). Det kan krevja personleg mot å ta i bruk handlingsrommet, det kan ofte vera lettare å gøyma seg bak system og reglar som fjernar det personlege ansvaret (Ladegård & Vabo, 2010). I boka «Det kommunale laboratorium» (Rose & Baldersheim, 2005) blir det òg peika på at det kan at leiarar ein kan vera motvillige til å ta i bruk handlingsrommet.

Rosemary Stewart (Stewart, 1982) har laga ein modell som kan brukast til å illustrera leiar sitt handlingsrom. Modellen er delt i 3 kategoriar; *Krav* («Demands») som viser til det det alle i ei rolle må gjera og *avgrensingar* («Constraints») som utrykker kva det er mogleg å gjera i rolla. Den tredje kategorien er «Choices» som viser til *valmoglegheiter og handlingsrom*, dvs alt rolleinnhavaren kan, men ikkje må gjera.. I modellen til Stewart kan variasjonane i krav, høve til å gjera endringar i ulike stillingar visualisert slik: :



Figur 5: Figuren byggjer på Stewart (1984) sin modell og viser korleis «choices» (handlingsrom) kan variera mellom ulike leiarstillingar, eller over tid i same leiarstilling. Variasjon i handlingsrom kjem av om «demands» (krav) vert opplevd som høge eller låge, og av leiaren sin oppfatning av «constaints» (avgrensingar). (Longvanes & Eikås, 2019, p. 4)

Relasjonen mellom kategoriane i Stewart (1982) sin modell er dynamisk og endrar seg over tid. Krav og avgrensingar kan òg i nokon grad *endrast* av rolleinnhavaren. Det er òg slik at krav og avgrensingar ikkje treng vera nedskrivne og formaliserte

Leiarane sine oppfatning av handlingsrom er altså ein mental modell eller ein sosial konstruksjon i tillegg til å vera styrt av rammer. Eksempel på avgrensingar for ein toppleiar i helse og omsorgssektoren kan vera lover og økonomiske rammer og eksempel på krav kan vera; å tilby lovpålagte tenester, utarbeida budsjett og rapportera til politisk nivå. Lovkrav og statlege krav vil vera likt for kommunane, men det kan vera ulike krav frå rådmannsnivå eller politisk nivå. Eksempel her kan vera at det er på lokalt kan vera bestemt eit system for kvalitetsarbeid eller særskilte rutinar for rapporteringar. Desse krava og avgrensingane kan òg i nokon grad påverkast av leiaren. For ein leiar innan helse og omsorg kan det til dømes vera viktig å utvikla handlingsrommet mot politisk nivå.

Stewart (1982) fann i sin studie ut at det i alle jobbar på alle nivå er moglegheit å påverka kva ein tek ansvar for og korleis oppgåver skal løysast. Det er valmoglegheiter i alle leiarjobbar. Det kan vera ulike grunnar til at handlingsrommet for ein leiar ikkje blir nytta fullt ut. Ulike leiarar vil truleg ha ulike krav, oppfatningar, personlege eigenskapar og kompetansenivå (Stewart, 1982). Ein leiar i helse og omsorg kan velja å bruka mykje tid på oppfølging av tilsette en andre, ein vil kunne prioritera høgare å delta i utviklingsprosjekt og nybrottsarbeid. Det vil òg kunne vere stor skilnad i korleis ein samhandlar med innbyggjarar og andre aktørar i utvikling av tenestene. Dette vil igjen kunne ha samheng med leiar sin kompetanse og personlege eigenskapar.

Ut frå dette kan ein sei at ein leiars oppfatning av eige handlingsrom eit produkt av ytre forhold og mentale modeller. Leiarar kan påverka begge deler. Rom for val finns alltid, mellom krav og avgrensingar. Den enkelte leiar vil oppfatta og nytta handlingsrommet ulikt, avhengig av personlege faktorar som kompetanse, erfaring, tryggleik og personlege verdiar. Om ein supplerer Stewart sin modell med Colbjørnsen (2015) sin definisjon som deler i mynde og autoritet, vil mynden vera det leiaren formelt har mynde til å gjera gjennom stillingsomtalar, delegasjon frå politisk nivå planar og dokument. Autoriteten vera det omgjevnadane gjev leiarane lov til å gjera. Å skapa handlingsrom vil vera viktig for å utvikla gode og framtidsretta helse- og omsorgstenester.



Handlingsrom for ein offentleg leiar har andre rammer enn privat sektor, dette er òg omtala i kunnskapsstatusen tidlegare i oppgåva. Strand (2007) peikar på at leiarar i det offentlege kan skapa handlingsrom ved å prøva ut kva som er mogleg innan det offentlege systemet. Han peikar samstundes på at ein då må erkjenne sin leiarposisjon og ha eit ynskje om å leia. Offentleg sektor er ei verd med mange usikre faktorar og dilemma, men kan òg la seg inspirera av det viktige samfunnsoppdraget ein har. Leiarane må då både erkjenne og greia å leva med den konflikten det er mellom politisk definerte oppgåver og innbyggjarane sine mange krav på den eine sida og rasjonell organisering og analyse på den andre sida (Strand 2007, p 349).

### 3.3.1. Oppsummeringar og forskingsspørsmål

I denne studien ynskjer eg å sjå nærmare på handlingsrommet til leirane med utgangspunkt i deira eigne forteljingar. Eg vurderer at Stewart sin modell som deler i krav, avgrensingar, val og handlingsrom kan då vera ei god analyseramme supplert med anna teori som beskrive ovanfor.

Teori frå førre delkapittel vil òg kunne supplera analysen av handlingsrom. Utfordringar som der blir peika på, kan sjåast i samheng med krav og avgrensingar i Stewart sin modell. Like eins kan utvikling av handlingsrom kan supplerast med teoriar om leiging og gode strategiar i endringsarbeid. Til dømes kan bevisst arbeid med motstand eller å etablering av ein felles koalisjon for endring kunne gje større handlingsrom. Vidare kan analyseramma om leiarroller òg vera interessant å knytte opp mot handlingsrom for å sjå nærmare leiarane korleis leiarane brukar ulike leiarroller til å utvikla handlingsrommet. Eit døme her kan vera entreprenørrolla som vil kunne gje leiar mogelegheit til å utvikla større handlingsrom gjennom nyskapande samarbeid med eksterne. Det tredje forskingsspørsmålet mitt er:

4. Kva styrer handlingsrommet til leiarane og korleis brukar leiarane ulike roller til å utvida sitt handlingsrom?

Neste kapittel omhandlar val av metode og erfaringar frå forskingsprosessen.



## **4. Design og metode**

Føremålet med dette kapittelet er å beskriva metodeval, prosessen for oppgåva og kva val som er tatt undervegs. Eg vil fyst gjera reie for oppgåva sin kunnskapstradisjon, val av forskingsdesign, case og utval. Deretter vil eg omtala val som er gjort ved utarbeiding av intervjuguide, gjennomføring av intervju, bearbeiding av data og analyse samt ivaretaking av informasjonsbehov og konfidensialitet til deltakarane. Avslutningsvis blir kvaliteten av studien drøfta med utgangspunkt i omgrepa validitet, rehabilitet og overførbarhet. Her har eg lagt vekt på å omtala mi rolle som forskar. Eg vurderer dette som eit særskilt viktig fokus då eg har valt eit tema eg har god kjennskap til frå før.

### **4.1. Avklaring av oppgåva sin kunnskapstradisjon**

Mellom positivismen og konstruktivismen er det eit grunnleggjande skilje. Positivismen sitt utgangspunkt er at verkelegheita er objektiv og kan studerast uavhengig av forskaren. Konstruktivismen oppfattar kunnskap som konstruert av dei som deltek, verkelegheita blir skapt av den forståinga den blir gitt (Thagaard, 2018). Denne oppgåva har utgangspunkt i konstruktivismen. Eg ynskjer å undersøkje toppleiarane si forståing av og interaksjon med sine omgjevnader. Leiarar som arbeidar innanfor det som kan sjå ut som like omgjevnader kan ut frå dette oppfatta verkelegheita ulikt. Denne forskjellen vil òg kunna påverka korleis dei utøver sine funksjonar. Hermeneutikken framhevar betydninga av å fortolka folk sine handlingar ved å fokusera på eit djupare meningsinnhald enn det som er innlysande. Delane i meningsforståinga blir forstått i lys av heilskapen og forståinga av heilskapen utviklast på bakgrunn av delane. Den understrekar at vår eiga og andre si forståing av verkelegheita blir påverka og utvikla av kvarande (Thagaard, 2018). Dette er òg eit viktig perspektiv i mi oppgåve.

### **4.2. Val av forskingsdesign**

I denne oppgåva har eg valt å gå inn i kompleksiteten og dybden av eit tema, hovudsakleg gjennom leiarane sine førestillingar og forteljingar. Det er då naturleg å velja kvalitativ metode som har potensiale til å framstilla kompleksiteten i eit fenomen (Thagaard, 2018). Eg har valt å bruka intervju som hovudmetode og primærkjelde. Intervju er ein særskilt velegna metode for å få kjennskap til korleis personar opplever og forstå sine egne omgjevnader

(Thagaard, 2018). Gjennom intervju vil eg få informasjon om korleis leiarane forstår og handterer si rolle og kontekst.

Eg vurderte å supplera intervju med analyse av tekstar, men valte dette vekk då det gav liten meirverdi for min analyse. Eg har òg vurdert å nytta observasjon som metode. Denne metoden kunne gitt interessant informasjon om praksis i leiarkvardagen, men då dette er ei avgrensa oppgåve har eg valt vekk denne metodikken. Det blir for omfattande for denne studien.

I forkant av intervju hadde eg behov for meir dybdeforståing av tema. Eg hadde òg behov for å utvida min eiga forståing som ein del i utvikling av problemstilling og intervjuguide. Eg har difor hatt ulike samtalar med leiarar som har relevant kunnskap på området, mellom anna drøfta ulike problemstillingar i eiga leiargruppe.

### **4.3. Case**

Eg har valt å bruka casesentrert design. Eit case-studie er kjenneteikna av at undersøkingsopplegget er retta mot å studera mykje informasjon om små einingar eller casar. Eit casestudie kan definerast om intensive undersøkingar av få analyseiningar (Thagaard, 2018). Ein studerer då eit fenomen i sin verkelege kontekst. Grensene mellom fenomen og kontekst er då ikkje innlysande klare.

Eg har valt å sjå fenomenet samla, ikkje på variasjon mellom ulike casar og har valt å gjere ein singelcase-studie av leiarar i samanliknbare kommunar. I eit singelcase-studie ser ein på informantane som ei gruppe i motsetnad til eit fleircase studie der kvar leiar eller kommune blir eit case. Mitt case er toppleiarrolla kommunal i helse og omsorgssektor.

Eg har vidare valt å avgrensa til mellomstore kommunar med utgangspunkt i SSB sin kategorisering (5 000-20 000 innbyggjarar). Eit kriterie for leiarane var at dei hadde vore i noverande leiarstilling over 2 år. Dette av di eg tenkjer dei må ha erfaring over tid for å kunne bidra til skape ny kunnskap om denne problemstillinga. Vidare avgrensa eg til deltakar som har rapporteringsansvar direkte til rådmann samt ha kontakt med politisk nivå.

#### **4.4. Utval**

Det er ulike alternativ for utval. Eg vurderte det som mest formålstenleg å ha eit strategisk utval i dette studiet. Ved slike utval vel ein deltakarar som har kunnskap om det ein skal studera (Thagaard, 2018). Eg valte å intervju personar som har vore i toppleiarrolla i helse og omsorg i minimum to år og det var difor grunn til å tru at dei hadde den kunnskapen eg hadde behov for.

Ved rekruttering av deltakarar søkte eg fyrst opp kommunar i kategorien «mellomstor» i tre fylker. Eg tok deretter kontakt med 10 stykk via mail. Alle var innafor kriteria som var sett på førehand. Eg ekskluderte dei eg kjente godt til eller samhandlar med i arbeidet, då dette kunne ha påverka intervjusetting. Det var relativt lett å rekruttera, og eg avtalte intervju med dei seks fyrste eg fekk positivt svar frå. Det kan difor vera slik at utvalet til ein viss grad er skeivt då dei var leiarane som fyrst gav positiv respons som blei valt. Dette kan mellom anna ha ført til at eg har eit utval som i stor grad er fortrulege med forskning og har interesse for tema.

Det viste seg å vera svært kompetente og reflekterte personar eg fekk møta. Deltakarane hadde alle erfaring frå toppleiarrolla langt utover to år, nokre hadde òg erfaring frå tilsvarande rolle i fleire kommunar. Det var stor variasjon i grunnutdanningsbakgrunn, men alle hadde ulike vidareutdanningar, fleire innan leing. Alderen mellom 40-65 år. Leiarane hadde store ansvarsområder med fleire hundre tilsette, dei største kommunane hadde i overkant av 600.

I kvalitativ forskning er ikkje størrelse på utvalet basert på representativitet. Det handlar om at utvalet er eigna til å utforska problemstillinga. I prosess med rekruttering kan ein vurdere storleik i forhold til eit ”mettingspunkt”. Det vil seie at ein kjem fram til at fleire deltakarar ikkje vil gje ytterlegare forståing av fenomenet (Thagaard, 2018). Eg hadde i utgangspunktet tenkt mellom seks og åtte deltakarar og intervju på om lag 45 minutt. Eg valte å stoppa etter seks intervju då eg fekk svært mykje informasjon frå desse. Alle intervju tok over ein time, fire tok over 1,5 time

#### **4.5. Intervjuguide og gjennomføring av intervju**

Eit intervju kan vera strukturert, ustrukturert eller semistrukturert. Eg har valt å bruka semistrukturerte intervju i dette prosjektet. Tema er då hovudsakleg fastlagt på førehand, men ein

kan følgja med på deltakarane si forteljing. Thagaard (2008) oppsummerer med at denne intervjuforma kan beskrivast som ein samtale mellom forskar og intervjuperson som blir styrt av både dei tema me ynskjer å få kunnskap om, og dei tema deltakaren tar opp.

Eg sendte informasjonsbrevet (jf. vedlegg 4) til alle i forkant. I brevet var det ein kort informasjon om tema. Utover dette fekk dei ikkje informasjon om innhald i studiet. Å ikkje gje mykje informasjon i forkant var viktig for å unngå at den blei for styrande for svara.

Dei fleste spørsmåla i intervjuguiden var opne, men nokre var meir spesifikke. Eg hadde òg laga fleire oppfølgingsspørsmål dersom eg i intervjuet vurderte å ha behov for meir eller utdjuing (jf. vedlegg 3). Om leiarane ikkje kom inn på tema eg vurderte som vesentleg, hadde eg òg moglegheit å stilla spørsmål om dei yngste å kommentera tema nærmare avslutningsvis.

Eg gjennomførte fleire testintervju i samband med utarbeiding av intervjuguiden. Eg fekk då prøvd ut korleis spørsmåla fungerte og gjera naudsynte justeringar. Eg fekk gjennom dette òg god trening, eg var difor relativt fristilt frå guiden i dei reelle settingane.

Intervjuguiden starta med eit vidt og ope spørsmål («*Kan du beskriva ei vanleg arbeidsveke?*»). Dette viste seg å vera eit spørsmål som opna for mykje informasjon og refleksjon. Dei fleste deltakarane brukte over ½ time til refleksjon på dette tema. Gjennom svara fekk eg òg direkte og indirekte svar på fleire andre spørsmål i guiden. Fleire svar belyste òg nye innfallsvinklar og tema som eg har tatt med i vidare i prosjektet. Handlingsrom er eit eksempel på tema eg fekk belyst gjennom ulike spørsmål, ikkje berre dei som i utgangspunkt var tenkt var tenkt å belysa tema. Eg erfarte òg at eit av spørsmåla kunne vera førande for neste. Eit eksempel her er at spørsmål om handlingsrom kom rett etter spørsmål om økonomi, det kan ha ført til at deltakarane i fyrste omgang hadde høgt fokus på økonomi når dei snakka om handlingsrom. Dette kompenserte eg mellom anna med å stilla utdjuings spørsmål.

Det var lett å få deltakarane i tale. Eg opplevde at alle hadde glede og interesse av å fortelja om sin leiarkvardag. Eg var positivt overraska over kor ærleg og direkte dei verka. Me kom inn på mange tema, og det vart utfordrande å avslutta intervjuet. Nokre samtalar haldt difor fram etter at bandopptakar var stoppa. Intervjuet utvikla seg ulikt og eg hadde eg bruk for

oppfølgingsspørsmål i ulik grad. Eg var svært bevisst på å la deltakarane få moglegheit å reflektera og styra svara i den retning som var naturleg for dei. Eg ynskte i studien å få fram korleis deltakarane forstår og handterer sin leiarkvardag, og det har då vore viktig å ikkje styra intervjuet for mykje. Eg kunne då mista deira viktig informasjon om deira forståing av leiarrolla. Sjølv om deltakarane fekk styra retning ser eg at eg sjølv òg kan ha påverka. Det at eg bekrefta, nikka og speila igjen, nytta reflekterande spørsmål tilbake, kan til dømes ha oppmuntra til vidare utdjuping av tema. Mi rolle i intervjuet var å utnytta dynamikken i samtalen. Det er òg slik utgangspunktet for intervjuet var ulike ved at eg to med erfaring eit intervju til neste. Intervjuet kunne difor blitt annleis ved ei anna rekkjefølge.

Eg hadde planlagt alle intervjuet «live» då eg tenkte det var det beste for å få ein god samtale, av ulike årsaker blei det eit intervjuet likevel via telefon. Eg opplevde då at telefonintervju òg fungerte bra, men her var det nok ein fordel at dette var eit av dei siste intervjuet og eg hadde god trening i intervjuetsettingen.

#### **4.6. Bearbeiding av data og analyse**

I forkant av studien hadde eg laga eit design med tre forskningsspørsmål knytt opp til problemstillinga. I tillegg hadde eg valt ut teori som kan vera aktuell for å belysa spørsmåla. Intervjuguiden vart laga med utgangspunkt i dette, informert av utvalt teori.

Etter intervjuet vart gjennomført transkriberte eg intervjuet sjølv. Deretter valte eg fyst å arbeida induktivt, fristilt frå teori og tidlegare forskningsspørsmål. Dette på leit etter ny kunnskap. Etter å ha lest gjennom intervjuet på denne måten, ved å sjå opent på kva materialet kunne fortelje meg, prøvde eg ut ulike måtar å systematisera data på. Eg laga ulike grupperingar for å prøva å finna mønstre og samanhengar. Eg laga ulike grupper med stikkord som kunne handla om det same, og prøvde å beskriva kva det handla om for deretter å abstrahere. Eg hadde mange opne spørsmål og deltakarane snakka mykje fritt, så fleire av svara kunne relaterast til ulike forskningsspørsmål. Eg jobba difor vekselvis mellom teoretiske rammer, forskningsspørsmåla og det empiriske materialet. Analysen har difor ikkje vore rettlinja, men abduktiv (Thagaard, 2018). Det var òg viktig for meg å ha respekt for materialet ved å prøva finna ulike måtar til å forstå kva deltakarane meinte. Dette var ein krevjande, men svært nyttig prosess. Den resulterte mellom anna i nokre endringar på forskningsspørsmåla og at tok med noko ny teori og forskning. Deretter blei empirien analysert ut frå nye forskningsspørsmål, teori

og struktur.

Dette er ein kvalitativ studie. Eg difor har ikkje hatt fokus på kvantitet i framstilling av data. Eksempel som er valt ut er brukt til å illustrera korleis leiarrolla blir forstått og handtert som eit case. Det er likevel slik at eg nokon stader fortel at alle eller fleire leiarar har belyst det same. Eg har i presentasjon av funna valt å bruke ein del sitat. Sitat er nytta både for å illustrera der det er fleire som seier om lag det same, eller for å understreke ei særskilt uttale.

#### **4.7. Informasjonsskriv, informert samtykke, konfidensialitet og etiske spørsmål**

I studiar som medfører nær kontakt mellom forskaren og dei personar ein skal studera som ved t.d. intervju får forskaren data som er knytt til dei personane som deltek i prosjektet. Slike prosjekt har meldeplikt til NSD (Norsk senter for forskingsdata). Det er òg særskilte etiske forhandsreglar som gjeld for studie som inneheld behandling av personopplysingar (Thagaard, 2018). Det er då viktig å ta omsyn til tre grunnprinsipp/- etiske retningslinjer; informert samtykke, konfidensialitet, og vurdering av konsekvensar for deltakarane ved å delta i forskingsprosjektet (Thagaard, 2018).

Dette prosjektet, plan for datahandtering og skjema for informert samtykke er godkjent av NSD, informasjonen er presentert for deltakarane og samtykkeskjemaet signert. Eg vurderer at eg har klart å bevare deltakarane sin konfidensialitet. Eg har utarbeida kodeliste med namn på deltakarane som kun eg har tilgong til. Namn på arbeidsstad blir ikkje omtala i prosjektet. Eg har vidare valt å ikkje knytta leiar sin utdanningsbakgrunn til drøftingane då dette ikkje er ein faktor i analysen, dette gjer det òg lettare å styrkja konfidensialiteten. Eg har vidare valt å bruka omgrepet toppleiar om alle sjølv om dei hadde ulike titlar og eg har valt å gjera framstillinga kjønnsnøytral ved å omtala alle leiarane som «han». Deltakarane er nummerert frå D1 til D6. I tillegg har eg valt å skriva om typiske dialektuttrykk i sitata som blir brukt, noko som styrkjer konfidensialiteten ytterlegare. Eg vurderer det ikkje er noko særskilte negative konsekvensar for deltakarane knytt til deltaking i dette prosjektet.

#### **4.8. Validitet, reliabilitet og overførbarhet**

Når ein skal vurdere kvaliteten på ein kvalitativ studie blir dette ofte gjort med utgangspunkt i omgrepa, validitet, reliabilitet og overførbarhet (Thagaard, 2018).



*Validitet* er knytt til spørsmålet om kor vidt materialet er gyldig i forhold til problemstillinga (Thagaard, 2018). Problemstillinga mi er knytt leiarane si forståing av leiarrolla. Ein kvalitativ metode med semistrukturerte intervju vurderer eg som ein metode som kan gje med den kunnskapen eg er på leit etter. Ei svak side med studien kan vera at det blir einsidig å belysa problemstillinga kun frå leiarane sin ståstad. Det er òg svakhetar knytt til sjølvrapportering. Det kan vera lett for leiarane å snakka om det positive og slik det burde vera, og unnlate å gå i dybden. For å bøte på det har eg prøvd å lage ei god ramme rundt intervjuar der leiarane i størst mogleg grad kunne vera ærlege, noko eg og opplevde at dei var. Eg brukte òg kontrollspørsmål som til dømes; «..du har no sagt mykje positivt, men kva tenkjer du er utfordrande...?». Det er likevel slik at studien baserer seg på leiarane sin «uttalte teori» med dei svakheiter det kan gje. Alternativet kunne vore at eg i tillegg intervjuar deira leiarar og/ eller underordna. Det kunne òg vore interessant å intervjuar eksterne samarbeidspartnarar og/ eller politikarar, men eg vurderer at dette blir for omfattande for dette prosjektet.

Det er òg slik at kunnskap vil bli skapt i intervjusettingen der og då. Intervjuar representerer difor eit augeblikksbilete og kan aldri gjenskapast heilt. Mi og deltakarane si «dagsforma» kan ha påverka svar i intervjuar. Hendingar rett i forkant og det som låg lenst framme i hovudet på leiarane kan òg vera med å prega svara som blir gitt. Eksempel her kan vera at intervjuar er gjort rett etter eit kommuneval, dette kan ha gitt auka fokus på politisk nivå. Eit anna eksempel er at intervjuar er gjort før Covid-19-pandemien braut i Norge. Det er grunn til å tru at intervju som blei gjort etter utbrotet ville hatt noko anna fokus. Eg har prøvd å bøta på dette ved å gje informantane moglegheit å sende inn informasjon dei måtte komma på i etterkant av intervjuet. Ingen har nytta tilbodet.

Leiarane hadde ulik utdanning og erfaringsbakgrunn, og kommunane har ulik rammer og storleik. Dette har òg kunna påverka svara. I denne studien har eg valt å sjå på toppleiarrolla som ein case og eg har valt at dette ikkje er faktorar som er med i drøftingsgrunnlaget i analysen.

Bearbeiding av data og analyse vil òg påverka validiteten, dette er omtala i kapittel 4.6.

*Reliabilitet* er knytt til spørsmålet om forskinga sin pålitelegheit, kor vidt undersøkinga er gjennomført på ein god og systematisk måte. Reliabiliteten refererer i utgangspunktet til spørsmålet om ein annan forskar som bruker dei same metodane ville komme fram til same

resultat (Thagaard, 2018). I kapittel 4.6. har eg beskrive korleis eg har utvikla data, min forskingsstrategi og analysemetode. Eg har jobba bevisst med å skilja mellom analyse og tolking av primærdata og eigne vurderingar. Dette har eg òg prøvd å tydeleggjera i analysen og drøfting i neste kapittel.

Eg har òg vore bevisst på konteksten for datainnsamlinga og mi rolle som forskar. Eg arbeider i same sektor som eg har forska på. I utvalet har eg valt vekk deltakarar som eg kjente i forkant av for å unngå at kjennskap ville kunne påverka intervjuet. Konteksten til deltakarane var likevel relativ kjent for meg. Dette kan ha påverka intervjusettingen i ulik grad.

I ein kvalitativ metode vil det vera slik at mine eigenskapar og forståingar vil påverka heile prosessen, både i førebuingar, i intervjusituasjonen og ved analyse av data. Det har difor vore viktig med jamleg refleksjonar kring eiga rolle som forskar og forforståing. Som eg gjorde reie for i fyrste kapittel har eg valt å forska på ein sektor og eit leiarnivå eg kjenner godt til. Dette kan styrkja oppgåva då eg har kunnskap som kan vera nytting både i førebuingar intervjusetting og analysen. Det har til dømes gjort det lett for meg å følgja deltakarane i deira resonnement i intervju, stilla oppfølgingsspørsmål og vera direkte.

Samstundes vil det òg kunne gje blinde flekkar, mellom anna ved at eg lar mykje av min erfaring farga både intervju og analysen. Eg kan då ha oversett noko som andre kunne sett. Dette har eg difor prøvd å vera særskilt observant på i intervju, med å stilla oppfølgings-spørsmål om eg har forstått deltakaren rett. I forkant av intervju valte eg òg å ha nokre ustrukturerte samtalar med ulike leiarar for å utvida forforståinga mi. Eg har òg hatt høgt fokus på tenkja ulike innfallsvinklar på svara i analysen. Tilbakemeldingar frå rettleiar har her vore verdifulle. Det vil likevel vera slik at min forforståing alltid vil vera med og at eit kvalitative forskingsintervju alltid vil vera ein kunnskapskonstruerande prosess der både forskar og deltakar bidrar til eit felles produkt (Kvale, Brinkmann, Anderssen, & Rygge, 2015; Thagaard, 2018) Produktet vil difor ikkje kunne bli heilt likt med andre aktørar i ein anna setting.

*Overførbarhet* handlar om i kva grad den tolkinga ein utviklar innanfor ramma av eit prosjekt òg kan vera relevant i andre samanhengar (Thagaard, 2018). Eg vurderer at funn og diskusjonar i denne oppgåva kan ha relevans for andre toppleiarar innan helse og omsorg,

men og for leiarar i andre kommunale sektorar. Oppgåva kan òg ha relevans for andre leiarar som for held seg til multiple aktørar og komplekse leiarforhold. Vidare vil studien òg kunne ha relevans for lesarar som kjenner seg igjen eller får ei djupare forståing av omgrepa er skriv om.

Eg vil no gå over på analyse og diskusjon av funna.



## 5. Analyse og diskusjon av funn

I dette kapitlet vil eg presentera analysen av data frå studien, og diskutera desse opp mot det teoretiske rammeverket eg har valt. Eg har organisert presentasjonen rundt mine tre forskingsspørsmål. Fyrst presenterer eg empiri og illustrer dette med sitat frå deltakarane og seier så litt om korleis eg tolkar resultata. Deretter vil eg diskutera dette opp mot utvalt teori og forskning. Kwart delkapittel blir avslutta med ei oppsummering og drøfting av funna opp mot aktuelle studiar og forskning, samt kontekstuelle føresetnader og utfordringar.

### 5.1. Korleis forstår og fyller leiarane rolla si i eigen organisasjon, mot politisk nivå og eksterne?

Funn og analyse av dette spørsmålet er gjort med utgangspunkt i Henry Mintzberg (1971) sin modell for leiarroller som er presentert i teorikapitlet. Eg har valt å dela analysen og diskusjonen i tre delkapittel; eigen organisasjon, politisk nivå og eksterne. Dette av di rollene kjem til syne på ulikt vis på dei ulike arenaane. Fyrste delkapittel omhandlar leiar sine roller internt i organisasjonen. Dette er det mest omfattande delkappitlet, og eg har difor valt å dela i underkapittel. I delkapittel om politisk organisering omtalar eg dialog og samhandling med lokalt politisk nivå. Siste delkapittel har eg valt å kalla «eksterne», dette omhandlar roller leiarane har ut mot samfunnet og ulike samarbeidsaktørar.

Eg har gjennom intervjuva fått mykje data, og alt kan ikkje presenterast her. Leiarroller eg vurderer kjem tydlegast fram i datamaterialet vil bli vektlagt. Kapitlet blir avslutta med ei oppsummering og drøfting opp mot relevant forskning og kontekst.

#### 5.1.1. Eigen organisasjon

*Interpersonelle roller: Gallionsfigur, leiar og kontaktskapar*

Deltakarane i studien har direkte leiaransvar for 6-10 leiarar kvar. Alle fortalte at dei har tett og hyppig dialog med sine direkte underordna. Dei beskrev ei rolle der dei både rettleiar, støttar og «heiar» på sine leiarar. «*Oppmuntring til vekst*» og «*bli gode i lag*» er òg ord som blei brukt. Ein leiar meinte hans viktigaste eigenskap er å «få andre til å virke». Dialogen skjer både i planlagde og ikkje planlagde «fysiske» møter, på telefon eller e-mail.

Kor mykje toppleiarane var synleg for neste leiarnivå og øvrige tilsette blei ikkje eit stort tema i intervjuet, det kom likevel fram informasjon som indikerer at nokre var relativt synlege. Ein leiar (D5) fortel til dømes at han møter tilsette på fleire arena, og at han då prøver å nytta høve til å høyra korleis det går, og eventuelt fange opp eventuelle «*snuablesteinar*». Fleire leiarar fortel òg at dei er med på samlingar ute i organisasjonen, eller i enkeltsaker ved behov. Deltakarane fekk i ikkje direkte spørsmål om kva situasjon dei opplever å «representera» internt i eigen organisasjon. Gjennom samtalane kom det likevel fram mange eksempel på situasjonar der dei gjer det. Fleire verka òg å vera bevisst på korleis dei framstår. Sitat frå ein leiar kan illustrera dette er; «*Man kan ikkje ha ein toppleiarstilling utan å tenke nøye gjennom kordan man blir oppfatta og kordan man framstår*» (D1).

Interpersonelle roller handlar om den delen av leiar si åtferd som går på mellommenneskeleg kontakt. Rolla «*gallionsfigur*» peikar på at ein leiar er eit symbol på grunn av sin formelle autoritet. Rolla som «*leder*» omfattar aktivitetar som handlar om å inspirera og motivera, leggja til rete for og gje retning til arbeid, og rolla som «*kontaktskapar*» omfattar aktivitetar som tar sikte på å utvikle relasjonar (Mintzberg, 1971). Av desse rollene er det rolla som «*leder*» og «*kontaktskapar*» mot sine direkte underordna som kom tydelegast fram i intervjuet. Funna indikerer at dette er roller alle leiarane prioriterer svært høgt. Dei var tett på sine direkte underordna og dialogen med desse prega i stor grad arbeidskvardagen. Det kan sjå ut som toppleiar si leiargruppe danna eit lags fundament i arbeidet. Kor synlege leiarane er utover i organisasjonen såg ut til å vera meir variert. Studien har heller ikkje gått i detaljar her. Det var noko kontakt, men det kan sjå ut som fleire leiarane var bevisste på å leia gjennom sine direkte underordna. Det vil difor kunna vera ulikt i kva grad leiarane har utvikla kontakt med tilsette ute i organisasjonen.

#### *Informasjonsroller: Overvåkar og informasjonsspreiar*

Leiarane i studien har ansvar for sektorar med fleire hundre tilsette. Saman med sine 6-10 leiarar skal dei halda oversikt over drifta i heile helse og omsorgssektoren i kommunen. Følgjande sitat kan illustrera utfordringa i dette;

*«Ja, det er jo det som er utfordrande. Alle dei hundrevis som jobbar i dette. Å vera sikker på at dei gjere ting som dei faktisk skal .. i frå mitt leiarnivå til fagleiarane og mellomleiarane. At me har gode rutinar, me har gode prosessar, og*

*gode dialogar....».* (D4)

Deltakarane beskreib ulike måtar å følgja med på kva som skjer. Den tette dialogen med sine direkte underordna blei av fleire omtala som ein viktig kanal for informasjonsutveksling. Alle mottok i tillegg skriftlege rapportar, månadleg eller tertialvis. Rapportane gjekk hovdesakleg på økonomi. Det var ulik praksis på korleis ein rapporterer på øvrig drift. Uttaler i intervjuet indikerer at leiarane brukte tal og statistikk ulikt. Ein leiar (D1) fortalde til dømes at han meiner at tal frå tenestene er avgjerande for å planlegga og informere politisk nivå. Andre fortalte at dei brukte tal og statistikkar mindre aktivt. Alle oppgav likevel å bruka Iplos og Kostra- tal (jf. tabell 1), men nokre seier dei har for lite kunnskap til å analysere datamaterialet godt. Nasjonale kvalitetsindikatorar blei lite brukt. Kommunebarometeret blei brukt, men i ulik grad. Fleire fortel at sjølv om dei ser at barometeret ikkje er optimalt, har dei brukt det som drøftingsgrunnlag. Nokre leiar peikte på at det er vanskeleg å finna rette måleparameter. Ein leiar (D5) uttalte at han er redd for suboptimalisering dersom ein kvantifiserer drifta for mykje.

Samla sett uttalte nokre leiarar at dei ikkje opplever å ha god nok oversikt og ynskjer å få på plass eit betre system. Følgjande sitat kan illustrere dette: «*Så me er nok litt for mykje ei sånn synsetenesta førebels, men me håpa jo på at me skal bli betre på det*» (D4). Andre meinte dei får nok informasjon når rapportar blir supplert med tett munnleg dialog. Sitat frå denne leiaren kan illustrere det;

*”Eg føler eg får nok informasjon, og det har med at eg er så tett på dei som eg får informasjon frå. Eg har behov for å forstå kva som ligg bak månadsrapporten, ... eg trengje å vita korleis går det, går det greitt, kor er presset, kor er trøkket. Kor har me utfordringane, er det på rekruttering, er det på kompetanse, er det på kapasitet...”*  
(D3)

Informasjon frå leiarane ut til organisasjonen ser ut til å skje på ulikt vis, mest gjennom munnleg dialog ein til ein eller i leiarmøte, men og gjennom e-mail. Nokon har òg prøvd seg på ulike formar for nyhetsbrev via mail.

Leiarrolla som «*overvåker*» handlar om å søkja og motta informasjon, og fange opp endringar (Mintzberg, 1971). I følgje Mintzberg er det ein myte at leiaren har behov for informasjon

frå eit formelt informasjonssystem. Han hevdar at leiarar ynskjer munnleg informasjons- overføring framover dokument (Mintzberg, 1990). Leiarane i denne studien fortalte alle at mykje informasjon internt i organisasjonen blir overført via munnleg dialog. Dialogen mellom toppleiar og neste leiarnivå blei av alle omtala som ein sentral informasjonskanal. Her blei både «input» og «output» handtert. Dette stemmer godt overeins med Mintzberg sine funn. Leiarane fekk òg informasjon gjennom avvik og bruk av internrevisjon. Ein leiar (D3) fortalte òg at han hadde jobba i ei tenestene for å få supplerande informasjon frå drifta. I førre avsnitt beskrev eg at leiarane ser ut å ha ulik kontakt med øvrig organisasjon. Dei som har lite kontaktflater ut i organisasjonen vil kunne missa tilgang til informasjon og «taus kunnskap» ein kan få gjennom slik kontakt.

Når det gjeld bruk av skriftlege rapportar og tal og statistikk kan det sjå ut som leiarane hadde relativt ulik forståing og bruk. Dei hadde òg ulikt haldning til bruk av tal og statistikk. Ein leiar skil seg ut med å ha høgt fokus her, andre seier dei kunne ynskja å prioritera dette høgare og få meir kunnskap, andre igjen meinte dei hadde eit godt system. Det kan difor her sjå ut som «*overvåkrolla*» praktisert noko ulikt. Dette er eit omfattande tema, og studien gjev ikkje rom for å gå i djupden her, men ut frå uttalane til leiarane kan det sjå ut som det kan vera spor element av New Public Management (NPM) i alle kommunane. Dette er delvis samsvar med masterstudien til Azizi og Rushiti (Azizi & Rushiti, 2014). Denne studien fann at NPM fyst og fremst vart nytta som eit måle- og rapporteringssystem, i tillegg til at det er utfordringar knytt til å finna nyttige og rette måleindikatorar. Eller ei anna masterstudie (Oppedal et al., 2018) som òg peika på at det kan vere utfordringar knytt til utforming av mål og indikatorar. Utfordring med å finna rette indikatorar blei og problematisert av leiarane i denne studien òg. «*Informasjonsspreiarolla*» går på formidling av informasjon ut i organisasjonen (Mintzberg, 1971), denne var ikkje så synleg i samtalanene. Ut frå informasjonen eg fekk kan det sjå ut som den òg baserte seg på mykje på munnleg informasjon via neste leiarledd.

#### *Beslutningsroller: Entreprenørrolla, problemløysar, ressursfordelar og forhandlar*

Behov for endringar i dei kommunale helse og omsorgstenestene er skildra tidlegare i oppgåva. Fleire av leiarane fortalte at dei ser på seg sjølv som endringsorienterte og at dei som leiarar har ein sentral rolle i prosessane. «*Eg trur eg er ganske frampå når det gjeld å ta i bruk dei verkemidla me kan ta i bruk, å sette i gang nye prosjekter ...*» (D4).



Ein leiar (D5) opplevde at han som leiar set «*i førarsetet*» på ta initiativ til endring, at det er han som må «*meisle ut takten og retning*». Ein anna leiar (D4) beskrev at dei har det han omtalar som ein «*endringskultur*» i sektoren. Dei følgde med på kva som skjer og har heile tida nye utviklingsprosjekt. Han fortalde òg at endringsvilje er ein av verdiane dei har både på medarbeidar- og leiarplattforma deia. Ein tredje leiar (D3) fortalde at kommunane òg blir utfordra på å tenkja nytt i enkeltsaker på pasientnivå. I større og meir prinsipielle saker er han som leiar av og til involvert, direkte eller indirekte. Han har erfart at tilsette ofte treng leiarstøtte frå øvste nivå for å våga å gå ut over det som er «standardtenester». Han opplever at fagtilsette ofte så lojale mot økonomi og regelverk at det kan vera behov å ha med noko med mynde for å våga å tenkja «*utanfor boksen*». «*Entreprenørrolla*» viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971). Ut frå samtalane med leiarane kan det sjå ut som denne delrolla er til stades hos alle deltakarane. Det vil likevel vera slik at prioriteringar og endringsbehovet vil vera ulikt i kommunane. Det kan sjå ut som entreprenørrolla kjem til syne på ulike nivå og i ulike settingar. Eksempel som kan illustrera dette er leiar (D3) som fortel om at han av og til er med i pasientsaker for å oppmuntra fagnivå til å våga å vera «*utradisjonelle*». Dette kan bana veg for ein meir nytenkande kultur i organisasjonen.

Leiarane beskrev ein arbeidskvardagar med mange møter, fleire av desse er faste. I og utanfor møta kom det heile tida nye saker og problemstillingar å ta stilling til. Ut frå intervjuet kan det sjå ut som dei har ein form for «*forutstigbar uforutsigbar*» arbeidskvardag. Leiarane visste det kom noko som ikkje er planlagt kvar dag. Ein stor del av jobben blir beskriven som å vera tilgjengeleg for sine direkte underordna leiarar, og at mykje blir styrt av deira behov. Ein leiar beskriv det som å ha «*ein liten porsjon uforutsatt kvar dag*». Kva det uforutsette handlar kan variera. Det kan vera leiarstøtte og rådgjeving, eller saker ei må ta avgjerd i. Ein leiar (D1) fortel at «*det seiler inn*» saker heile tida. Ein anna leiar (D6) beskriv det som han «*går inn og ut av ulike prosessar heile tida*», både treffpunkt for å leggje planer og treffpunkt for å følgje med på det som er iverksett.

I tillegg å ha ein arbeidskvardag med litt uforutsett kvar dag, hadde leiarane òg erfaring frå at større uforutsette hendingar har snudd leiarvardagen over lengre tidsperiodar. Dette kan vera hendingar som treng mykje oppfølging i organisasjonen. Eksempel kan vera alvorlege truslar, pasientar som forsvinn, drapssaker, eller store hendingar knytt til bygningar. Desse sakene kan i tillegg få merksemd i media eller skapa engasjement i politisk nivå, som igjen kan

krevja mykje oppfølging. I større saker blir det satt «kommunal krisestab». Når det gjeld driftsoppgåver vs. det å tenkja overordna og strategisk svarte leiarane noko ulikt. Ein leiar (D1) beskreib ein kvardag med relativt mykje driftsoppgåver og administrasjon, men peikte samstundes på at han har planer om å endra dette ved å gje fleire personar avgjerdsmynde. Ein annan (D6) beskreib at han opplevde rolla hans er for «innovervendt og detaljorientert». Han var usikker på om det er han som person som er årsaka til dette, eller om det er leiarane hans som er for lite sjølvstendige. Ein tredje leiar (D5) sa han stort sett prøver å sjå framover og jobbe med dei store linjene, og fortel at han har ei organisering rundt seg som gjer dette mogeleg. Ein fjerde leiar (D2) planla å gjera organisatoriske endringar for å få moglegheit å jobba meir strategisk. Felles for leiarane er at dei alle har eit reflektert forhold i kva grad dei jobbar på overordna og strategisk eller på detaljnivå.

«*Problemløysarrolla*» handlar om å handtera kriser som ikkje kan ignoreras (Mintzberg, 1971). Mintzberg (1990) viser til ei rekkje forskning som seier at dei fleste leiarar arbeider i høgt tempo. Aktivitetane kjenneteiknast av å vera kortfatta og ha stor variasjon med mange avbrot, leiarar er ofte sterkt handlingsorienterte og likar ikkje reflekterande aktivitetar (Mintzberg, 1990). Leiarane i denne studien beskriv arbeidskvardagen sin som «forutsigbar uforutsigbar» der dei gjekk inn og ut av prosessar heile tida. Nokre av leiarane peika likevel på at dei var bevisst på òg å tenkja på strategisk nivå. Det kan sjå ut som det er noko variasjon her. Variasjonen kan både kan ha samanheng med kommunen sin størrelse, organisering og eigenskapar hos leiar, men avgrensingar i denne studien gjev ikkje grunnlag for vidare analyse her.

Leiarane fortalde alle at dei brukar mykje tid på budsjettarbeid. Fleire fortel eksplisitt at dette arbeidet er tidkrevjande og at dei tek det svært alvorleg. Dei fortalde òg om mange vanskelege prioriteringar, som til dømes reduksjon i stillingar. Ein leiar (D4) fortalde at deira kommune har hatt tradisjon for å ha ei «historisk» finansiering i budsjettet, i tillegg til at det gjerne er dei som «hyler høgast» som får mest. Denne leiaren er ein av dei som opplevde å ha for lite gode tal og statistikk for drifta (jf. avsnitt om informasjonsroller):

*« Altså me ser i alle fall at me har hatt ei historisk finansiering, og me synest det har vore veldig uheldig. Me ser at dei som hyler høgaste dei får meir, dei som berre*

*må ha det ekstra, så har dei gjerne fått det ekstra, mens andre klarer seg med mindre. Så da er dette me no skal gå inn å sjå litt nærmare på. At det blir i alle fall litt meir styrt etter behov» (D4).*

Same leiar fortalde òg at ei av hans store bekymringar er at staten lagar forventningar til kommunale tenester ute i samfunnet utan å ha tilført midlar. Fleire andre leiarar nemner òg manglande finansiering av statlege satsingar som ei utfordring.

Å fordela ressursar er ein viktig leiarfunksjonen. Mintzberg (1971) har kalla ei rolle «*ressursfordelar*». Ressursfordeling er ein integrert del av avgjerder om kva som skal gjerast, når og korleis oppgåver skal utførast (Mintzberg, 1971). Denne rolla kom tydeleg fram gjennom samtalanene og blei beskriven som krevjande. Budsjettprosessar og budsjettkutt tar tid og energi internt. Fleire av leiarane som peikar og på økonomi som ein av dei store utfordringane. Det å ha stram økonomi og heile tida måtte ha fokus på fordeling av ressursar blir beskrive som svært krevjande. Om ein opplever å ikkje ha gode modellar for fordeling kan denne rolla opplevast ekstra krevjande. Sitat frå D3 i avsnittet er ein god illustrasjon på dette.

Leiarane fortalde òg om at dei av og til er inne og «meklar» mellom dei ulike tenestene. Dette kan gå på samhandlingsutfordringar som sitatet frå denne leiaren kan illustrera: «*Visst eg oppfattar at det er litt gnistningar mellom typisk sånn heimetenesta og psykisk helse sant ... då tar vi et møte og så avklarar vi korleis vi gjer dette*» (D2).

Andre leiarar fortel om at han er inne dersom det gjeld økonomiske avklaringar.

Mintzberg peikar òg på at leiarar av og til må ha rolla som «*forhandlar*» (Mintzberg 1971). Etter det eg kan sjå kom ikkje rolla som forhandlar internt i organisasjonen så tydeleg fram i desse intervjuar, men leiarane var inne på situasjonar der denne blei aktualisert, tilfella over kan vera eksempel på det.

### 5.1.2. Politisk nivå

Deltakarane hadde mange refleksjonar om dialogen med lokalt politisk nivå. Dette tema prega alle intervjuar i relativ stor grad. At intervjuar blei gjennomført rett i etterkant av eit kommuneval og budsjettprosessar kan ha medverka her, men uavhengig av dette kan de sjå ut som denne dialogen er ein viktig del av arbeidskvardagen for ein kommunal toppleiar.

Kommunane hadde organisert politisk nivå noko ulikt. Nokre hadde fagutval, andre ikkje.

Felles er at leiarane var til stades på dei formelle politiske møta. I tillegg var det ulike uformelle møtepunkt.

Alle deltakarane uttalte at dei såg behov for tett samhandling med lokalt politisk nivå, mellom anna for å kunna få ei felles forståing av korleis tenestene skal ut i framtida. Ein leiar beskreiv det som å få «*same utsikt*» (D6). Nokre deltakar peikar på at det kan vera viktig å møtast utanom formelle møter, og at det å bli betre kjent er positivt for samhandlinga: «*Vi må tettare på og samarbeide meir om at vi har en felles forståing av kordan bilde skal sjå ut i framtida*» (D2). Ein anna leiar (D1) fortel at han treng å ha ulike møtepunkt med politisk nivå for å kunne forstå kva som skjer i det politiske miljøet.

Alle deltakarane opplevde eit stort informasjonsbehov mot politisk nivå og fortalte at dei brukte mykje tid på dette. Særskilt i samband med budsjett og i høve større endringar. Informasjon om behov for endring mot eit lågare omsorgsnivå, frå institusjonsbaserte til meir heimebaserte tenester blir eksplisitt nemnt av fleire. Fylgjande sitat er illustrerande her: «*Der ser vi ein endring etter å ha messet hardt, ... at ein må gå mot fleire heimebuande. Det begynner å sige inn*». (D5)

Korleis leiarane informerte til politisk nivå er ulikt. Munnlege innlegg i politiske møter eller i skriftlege politiske saker er mest vanleg. Nokon brukte skriftlege orienteringssaker til politisk nivå meir aktivt enn andre. Mange informerte vidare rapporteringar frå tenestene. Kommunebarometeret meinte dei fleste er nyttig mot politisk nivå, men at det då var viktig å forklare tala. Leiarane har ulik erfaring med å involvera politisk nivå i planarbeid. Dei fleste er har positive erfaringar, mellom anna har ein fått tilbakemeldingar frå politikarar om at dei gjennom deltaking i planarbeid har fått mykje betre innsikt i sektoren.

Ein kan gjenkjenna fleire av Mintzberg sine leiarroller i dialogen med politisk nivå. Rolla som «*gallionsfigur*» vil vera til stades når leiar deltek i møtepunkt med politisk nivå. «*Kontaktskapparolla*» som omhandlar aktivitetar som tar sikte på å utvikla relasjonar (Mintzberg, 1971) er òg synleg. Her blir uformelle møter blir oppgitt som viktig for utvikling av kontakt. I formelle og uformelle møtepunkt vil òg «*overvåkarrolla*» komma til syne. Rolla som «*overvåkar*» handlar om at leiar må søkja og motta informasjon, fanga opp endringar (Mintzberg, 1971). Nokre leiarar uttalar eksplisitt at dei bevisst brukar møtepunktta med politisk nivå til følgja med på kva som «*rører seg*» politikken. Rolla som «*talsmann*» går

formidling av informasjon (Mintzberg, 1971). Alle deltakarane vurderte informasjonsbehovet mot politisk nivå som stort og rolla blir peika på som viktig. Informasjon blir gitt gjennom politiske saker og som informasjon i møta. Fleire brukte òg informasjon frå Iplos og Kostra og Kommunebarometeret. Jacobsen (Jacobsen, 2007) peikar på at styringsdata frå dei offentlege statistikkbankane kan vera nyttige for å gjera informasjon meir tilgjengeleg for politisk nivå. Leiarane i denne studien meinte òg dette, men poengterte samstundes at det då var viktig med nærmare forklaring av tala.

«*Entreprenørrolla*» som viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971) kom òg til ein viss grad til syne. Til dømes ved at leiarane hadde fokus på å tenkja nytt forbetra prosessar mot politisk nivå, mellom anna gjennom ulike modellar for deltaking i planarbeid. Vidare kan det òg sjå ut som både «*problemløysarrolla*» som handlar om å handtera kriser og «*ressursfordelarrolla*» som handlar om å fordela ressursar (Mintzberg, 1971) i ulike situasjonar kjem til syne i samhandlinga med politisk nivå. Fyrstnemnde når det oppstår saker som skaper engasjement politisk, ressursfordelarrolla blir til dømes aktualiser mellom anna gjennom budsjettarbeidet.

### 5.1.3. Eksterne

Fleire deltakarane fortalde på ulikt vis at dei er opptatt av å gjera helse og omsorgstenestene synlege i samfunnsdebatten og i media. Ein leiar (D1) fortalde til dømes at han mellom anna skriv lesarbrev i lokalavisa og at det er i kommunen sin strategi ligg å nå ut til folket. Ein annan (D3) er bevisst på at positiv omtale i media er viktig for å gjera at innbyggjarane blir positive og trygge på kommunale tenester. Alle kommunar har nettsider og politiske møter blir vist med direkte overførte sendingar.

Alle deltakarane har dialog med både innbyggjarar, tenestemotakarar, brukarorganisasjonar, frivillig sektor, sjukehus, kommunar og andre eksterne. Alle ser på det som ein del av jobben, men på ulikt vis. Det er òg ulikt korleis dei beskriv nytten av dialogen. Brukarundersøkingar blir òg nytta for å få innspel.

Alle hadde dialog gjennom eldreråd og råd for personar med funksjonsnedsetting, som er lovpålagt etter Kommuneloven (2018). Råda er samansett av brukarrepresentantar og politikarar. Det er ulikt kor ofte dei som toppleiarane møter der, men mange vurderte fora som

nyttig. Ein leiar (D4) peikar på at dette kan vera eit godt fora for dialog, òg uformell. Alle hadde òg prøvd ut ulike former for møter med innbyggjarane. Nokre møteplassar var faste, andre møter var på bakgrunn av enkeltsaker. Ein leiar (D1) hadde etablert faste innbyggjarmøter. Møta blei brukt til å etablere dialog, gje informasjon og få innspel. Han opplever som møta som viktige. Sitat som kan illustrere det: « .. *det er viktig at vi har kommunikasjon. Det er jo der vi kan få de viktige innspela, og der kan vi jo få informasjon som blir spreidd i eit større område*» (D1). Denne leiaren peika òg på kor viktig det er følge samfunnet «*på pulsen*» og at han treng hjelp frå innbyggjarane til å korrigera kursen for tenesteutviklinga

Leiarane hadde ulike erfaringar frå dialog med brukarorganisasjonar, men alle fortel at dei gjerne seier ja til invitasjonar. Nokre fortel likevel at dei har problem å prioritere tid til slike møter i tilstrekkeleg grad. Dei møter av og til òg innbyggjarane i enkeltsaker. Dette gjaldt i all hovudsak saker når innbyggjar ikkje er fornøgd med tenestene. Mange av leiarane uttalar indikerer eit reelt ynskje å ha dialog med innbyggjarane og få fram brukarstemma i arbeidet. Eit eksempel på dette kan vera: «*Eg tenke at dei har ei stemma som me må høyra på fordi at me kan planleggja og styra så mykje me vil, men me må jo huska kven me er der for.....Så skal me alltid bli betre, og me må tåla tilbakemeldingar, og me må ta kritikken, og så må me utvikla oss. ...*» (D3). Samstundes så er det mange som uttaler at ein har lagt igjen for å få dette til: «*... så me må nok bli enda flinkare framover til å høyra på kva som er viktig for den enkelte, absolutt*» (D2).

Frivillig sektor er i fleire nasjonale dokument omtala som ein viktig medspelar når ein framover skal utvikla berekraftige kommunale helse- og omsorgstenestene (Helse og omsorgsdepartementet, 2012). Leiarane i denne studien fortalde alle om dialog med frivillig sektor, men fleire vurderer at dei kun er i starten på utvikling av samhandlinga. Sitatet frå denne deltakaren kan vera illustrerande: «*Vi snakkar mykje om det, at det er ein veg å gå, men vi er i starten liksom*» (D2).

Alle deltakarane hadde i tillegg dialog med sjukehus gjennom faste samarbeidsfora. Fleire nemde òg formell og uformell kontakt med utdanningsinstitusjonar. Alle leiarane oppgjev at dei har samhandling med andre kommunar og leiarnettverk, nokre deltok òg i ulike fagnettverk.

Korleis leiarane følgde med på nasjonalt nivå var òg tema i intervjuet. Oppsummering av funn her er at leiarane sjølv meiner dei er bevisst på å vera oppdatert, men at det kan vera vanskeleg å få med seg alt. Hovudstrategien til dei fleste ser ut til å vera å abonnera på nyhendevarslar frå sentrale aktørar som Helsedirektoratet, Regjeringa, Fylkesmannen og Kommunane sin organisasjon (KS). I tillegg deltok alle i ulike nettverk saman med andre leiarar og ulike samarbeidspartnarar. Der deler dei erfaringar og får informasjon. Å delta på konferansar, webinar, lesa og svara på høyringar blei brukt i ulik grad.

*Interpersonelle roller* handlar om den delen av leiar si åtferd som går på mellommenneskeleg kontakt. I møter der leiar representerer blir leiar som «*gallionsfigur*» aktivisert. Ein kvar leiar er eit symbol på grunn av sin formelle autoritet (Mintzberg, 1971). Ut frå mine funn kan det sjå ut som leiarane er bevisst på at dei er synlege og «representerer» eksternt. Nokre har òg eit bevisst forhold til å vera synleg i media. Ut frå informasjonen som kom fram i intervjuet kan det sjå ut som alle deltakarane hadde mange arena der dei skapte kontakt og utvikla relasjonar. Rolla som «*kontaktskapar*» kjem då til syne (Mintzberg, 1971). Det kan og sjå ut som alle leiarane på ulikt vis var «relasjonelt modige» i denne dialogen. Fleire uttalte at dei likar å vera dialog med mange ulike grupper sjølv dei til tider opplevde den krevjande. Det kan òg sjå ut leiarane i nokre av desse fora kunne ha som nærma seg rolla som Mintzberg kallar «*leiar*». Denne rolla omfattar som omfattar aktivitetar som handlar om å inspirera og motivera, å gje retning til arbeid og leggje til rette (Mintzberg, 1971). Denne rolla er i utgangspunktet meint å omhandla den interne organisasjon, men ut frå samtalane i denne studien kan det likevel sjå ut som om rolla leiarane har i mot eksterne av og til kan grensa mot denne rolla. Skiljelinjene mellom kva som er eksternt og internt kan bli noko uklære når møtepunktta med eksterne hyppigare og eksterne som brukarorganisasjonar og frivillig sektor blir meir involvert i plan og utviklingsarbeid. Dette kan illustrerast med denne uttalen frå ein leiar (D4); «*Ja, for då blir jo leiarrolla di enda breiare. Når da skal involvera, de frivillige og brukarorganisasjonar i større grad og. Det er meir vide og større prosessar.....*». (D4)

Gjennom dialogen med eksterne kom rolla som «*overvåkar*» og «*talsmann*» òg til syne. Desse rollene handlar å søkja og motta informasjon, fange opp endringar, samt vidareformidla informasjon (Mintzberg, 1971). Fleire peikar på at dei gjennom møtepunkt og dialog får informasjon om kva som rører seg. Det er ein leiar som peikar seg ut å vera særskilt opptatt av dette (D1). Denne leiaren er òg opptatt av at det er viktig å ivareta informasjonsbehovet til samfunnet som ein skal få dei med på naudsynte endringsprosessar. «*Overvåkarrolla*» kjem

øg til syne når leiarane føl med på nasjonale føringar. Her nyttar leiarane ulike fora til å følgja med på kva som skjer. Mange oppgav her ulike nettverk og fora som eit sentralt supplement til skriftleg informasjon frå statleg hald.

Leiarane fortalte om bruk og utprøving av ulike metodikkar og prosessar i dialogarena med eksterne. Gjennom dette kan ein sei at «*entreprenørrolla*» som viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971) blir synleg. Samstundes blei det av fleire peikar på at ein berre begynt på utviklinga her. Det kan difor vera grunn til å tru at denne blir større framover. Fleire peikar òg på at samhandling med frivillig sektor vil utvikla seg framover. Noko er byrja å tenkja nytt og strategisk her. Ein leiar meiner hans rolle er å vera med å visa veg for korleis ein kan samhandlar med frivillig sektor, han må sørgja for at samhandlingsprosjekt som er vellykka kjem inn i faste strukturar og dytta i dei som er litt «konservative» på området . «*Problemløysarrolla*» som handlar om å handtera kriser som ikkje kan ignoreras (Mintzberg, 1971), kan og komma til syne i dialogen med eksterne. Eksempel her kan til dømes vera saker meldt i av brukarorganisasjonar.

Dialog med sjukehus blei lite det lite fokus på i alle samtalanene. Deltaking i faste samarbeidsfora blei nemt av alle, men ikkje dvela mykje med utover det. Dette var over-raskande på meg, eg ville ha trudd at mellom anna fokus på forhandling ville kome til syne her. Det kan vera ulike årsaker til dette, men det kan sjå ut som denne samhandlinga hadde funne si form og ikkje opptok leiarane i så stor grad som den kanskje gjorde ved implementering av Samhandlingsreformen (2008). Det vart heller ikkje dvelt så mykje med interkommunalt samarbeid, sjølv alle kommunane hadde slikt samarbeid det i ulik grad.

#### 5.1.4. Oppsummeringar og diskusjon av funn mot relevant forskning og kontekst

Eit av kjenneteikna ved den kommunale leiarrolla er kompleksitet. Rolla må ofte utøvast på tvers av verksemder, forvaltningsnivå og i samspel med nettverk av brukarar, pårørande og eksterne. Samhandling med politisk nivå må òg i varetakast (Bukve, 2012; Nesheim, 2006). Samtalar med seks toppleiarar i denne studien er med å illustrera dette. I avsnitta ovanfor har eg analysert og diskutert korleis ulike roller i Mintzberg (1971) sin modell er i bruk på ulike arena.



I følgje Jacobsen si undersøking (2019) kan rolla som gallionsfigur vera stor for offentlege leiarar. Dette av di offentlege leiarar ofte har mange ein skal stå til ansvar for. Dette er i stor grad i samsvar med mine funn. Leiarane beskriv ein arbeidskvardag der dei møter i mange ulike fora både internt og ekstern, det er likevel ikkje slik at leiarane problematiserer dette. Dei beskriv dette som ein naturleg del av sin leiarjobb.

Eit tydeleg funn i min studie er at leiarane hadde høgt fokus på rolla som «leder» ovanfor sine direkte underordna. Rolla som «leder» peikar på dei relasjonelle sidene som handlar om å inspirera, motivera og leggja til rette for medarbeidarane (Mintzberg, 1971). Ut frå informasjon eg fekk i intervjuet kan det til dømes sjå ut som leiarane brukte vesentleg meir tid på dialog med sine leiarar enn administrative oppgåver. Alle prioriterte den leiarstøttande rolla høgt, og det kan sjå ut som rolla er eit viktig fundament for alt arbeid internt i organisasjonen. Dette er i samsvar med Rambøll sin rapport frå 2013 viste at typiske «leiingsoppgåver» var meir tidkrevjande enn typiske administrative oppgåver (Rambøll, 2013).

Jacobsen (2019) viser òg til ein studie frå 2011 som viser at leiarar i offentlig sektor i større grad enn private vektlegg rolla som ressursfordelar, informasjonsformidlar og talsperson for eiga verksemd, og i mindre grad rolla som forhandlar utad (Jacobsen, 2019). Min studie er ikkje ei samanlikning av offentlig og privat, men det kan sjå ut som funna i studien til ein viss grad stemmer overeins med Jacobsen sine funn, særskilt når det gjeld rolla som ressursfordelar og talsperson mot eksterne. Rolla som ressursfordelar handlar om å fordela ressursar og talspersonrolla handlar om å gje informasjon eksternt (Mintzberg, 1971). Forhandlarrolla som ifølgje Mintzberg (1971) sin modell handlar som går på å forhandle med eksterne, fann eg òg færre spor av. Leiarane hadde overraskande lite fokus på samhandling med helseføretak.

Entreprenørrolla er òg synleg på ulikt vis i min studie. Denne rolla viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planleggja forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971). Ut frå samtalan kan det sjå ut som leiarane har eit høgt fokus på endring. Fleire forskingsbidrag har fokus på at det å tenkja nytt blir viktig og vil prega leiarrolla framover (Holmen, 2016; Hovde & Johnsen, 2015; Klausen, 2014). Dette er òg i samsvar med statlege føringar som peikar på innovasjon og nytenking som ei av løysningane på framtidens utfordringar (Helse og

omsorgsdepartementet, 2012; NOU 2011:11; Nærings og handelsdepartementet, 2008).

Dei seks leiarane i studien har alle òg fokus på å finna gode samarbeidsmodellar mot eksterne aktørar. At dette er viktig blir peika på i nasjonale føringar og i mange av forskingsbidraga eg har gjort reie for tidlegare i studien (Bason, 2018; Holmen, 2016; Hovde & Johnsen, 2015; Nesheim, 2006). Arbeidsforskningsinstituttet peikar òg på at det å finna gode samarbeidsløysingar mellom ulike aktørar i helse og omsorgstenestene er både viktig og utfordrande framover (Arbeidsforskningsinstituttet, 2010). Her kjem mellom anna Mintzberg (1971) si kontaktskaparrolle og talsmannsrolle til syne. Desse rolla handlar om å etablere kontakt og informere eksternt (Mintzberg, 1971).

Når leiarrolla blir utøvd på fleire arena, må leiarane etablere kontakt og få informasjon og fange opp endringar frå ulike arena. Likeins skal informasjon formidlast til mange. Både kontaktskaparrolla og informasjonsrollene kan då bli store. Å dvela med dette spenningsfeltet er relevant for min studie. Fleire av leiarane brukte mykje tid på ekstern kontakt, men peika på at det vil bli meir behov for det i framtida, at rolla mot eksterne burde vore større. Dette kan bli ei klar utfordring for leiarar som allereie er pressa på tid.

Det er òg slik at det er ei auke i forventning om utprøving av ulike metodikk og samskaping (AsplanViak, 2019; Bason, 2018; Tortzen, 2016). Leiarane i denne studien har prøvd ut ulike samhandling mot eksterne, men her er framleis mykje uprøvd. Det kan likevel sjå ut som nokon av leiarane allereie har fått ei rolle som kan likna Mintzberg (1971) si rolle som «leder» òg ut mot eksterne.

Om eg skal oppsummera, og prøva å trekkja fram dei rollene som kom tydelegast fram i denne studien, vil eg fyst nemne den leiarstøttande rolla som blei brukt internt i den daglege drifta. I tillegg vil eg trekkja fram ressursfordelarrolla, dette av di fordeling av knappe økonomiske ressursar av alle blir beskrive som både som både tids- og energikrevjande. Entreprenørrolla er òg synleg på alle arena. Denne rolla vil truleg òg bli meir synleg framover. Interpersonelle og informasjonsroller mot politisk og eksternt nivå er dei andre rollene eg vil framheva. Dette er roller alle leiarane peika på som utfordrande, i tillegg at det er forventa at dei blir større framover.

I neste kapittel vil eg sjå nærmare på korleis ein kan forstå ulike utfordringar knytt til gjennomføring av endringsoppdraget

## 5.2. Korleis beskriv leiarane oppdraget sitt og korleis kan ein forstå ulike utfordringar knytt til å utføra det?

Funn og analyse av dette spørsmålet er gjort med utgangspunkt teoriar om leiing, endring og logikkar i institusjonelt perspektiv som er omtala i teorikapittelet samt relevant empiri og forskning. Fyrste delkapittel omhandlar leiarane si beskriving oppdraget. Deretter kjem analyse og diskusjon av korleis ein kan forstå ulike utfordringar knytt til å utføra det. Eg har her valt å bruke same inndeling som ved førre forskingsspørsmål; eigen organisasjon, politisk nivå og eksterne, men først leiaranes betraktningar om sitt oppdrag. Kapittelet blir avslutta med ei oppsummering og drøfting opp mot relevant forskning og kontekst.

### 5.2.1. Oppdraget

Leiarane i studien fortalte alle at dei opplevde å ha fått eit stort og viktig oppdrag i tillegg til produksjon av tenester; å endra tenestene slik at dei blir berekraftige i framtida. Dette tema prega alle intervjua. Eit sitat frå ein av leiarane kan illustrera dette: *«Vi må jo ta inn over oss de endringane som er i samfunnet rundt oss no, og så prøve å leggje til rette for at dette skal være berekraftig»*. (D1)

Deltakarane beskrev fleire sider av oppdraget og brukte ulike ord, men eg tolkar innhaldet å vera om lag det same; behovet for tenester aukar og ein må bremse veksten. Kommunane må auka fokus på førebygging og eigenmeistring, og ein skal gje tenester til fleire på eit lågare omsorgsnivå. Dette fører mellom anna til at fleire som treng helse og omsorgstenester skal bu lenger heime, og tal institusjonsplassar skal ned. Auka fokus på individuell tilpassing blir òg nemnt. Ein leiar omtalte dette som eit taktskifte, og fleire snakka om at tenestene må ytast på ein heilt ny måte.

Alle deltakarane i studien hadde på ulikt vis byrja desse endringane, og beskrev ulike utfordringar med arbeidet. Mellom anna at tilsette, politikarar og innbyggjarar ikkje ser same behov for endring som rådmannsnivå i kommunen. Fleire peika òg på at det går seint, og at det hastar å komme meir i gong. Eit sitat som kan illustrera dette er:

*«Eg trur veldig mange ikkje trur at det vil bli så vanskeleg som det vil bli. Det er ikkje lenge til 2030-35.... Eg er veldig av den oppfatning at det som virka i går det komme ikkje til å virka i morgon. Eh, og når eg ser kor seint ting går, så får eg lyst å bruka veldig utestemme»*.

(D5)

Iverksetjing av endringar må skje parallelt med dagleg drift og produksjon av tenester. Frå den daglege drifta peika leiarane på ulike fokusområde. Ein har høgt fokus på kvalitet og har mellom anna igangsett utvikling av eit eige kvalitetssystem. Fleire hadde høgt fokus på rekruttering og kompetanse, og peika på at dette blir ei av dei store utfordringane framover. Effektivitet og optimalisering av drifta, og avgrensa økonomiske rammer blei òg nemnt av fleire. Manglande statleg finansiering nye satsingar like eins.

Som vist ovanfor kom det gjennom samtalan fram informasjon som indikerer at alle hadde høgt fokus på endringsoppdraget og at dei kjenner på eit stort ansvar som leiarar. Det trong ikkje vore slik, leiarane har òg har mykje arbeid med dagleg drift. Deira forståing av oppdraget blei mellom anna forma gjennom informasjon frå statleg nivå særskilt nyhendeoppdateringar og dialog med andre (jf. avsnitt om overvåkarrolla eksternt).

### 5.2.2. Eigen organisasjon

Å gjera endringar kan ta tid og må «timast». Ein av leiarane (D5) peika på at sjølv om det hastar, kan ein ikkje gjera endringar raskare enn det tilsette klarer å «*absorbere*». Ein annan leiar (D3) peika på at informasjon og det å laga gode prosessar tar tid, meir er viktig: «... *så veit eg jo med min erfaring at det tar litt tid. Så då vett eg at eg må ha ein prosess ..., informera, forklara og eksemplifisera og sånne ting ..*».

Ein tredje leiar (D6) peika på at dialogen med tilsette er viktig, og at konfliktnivå i organisasjonen vil påverka leiar sine moglegheiter til å gjera endringar. Til dømes kan det vera vanskeleg å gjennomføra endringar om det er underliggjande konflikter mellom fagprofesjonar. Han har konkrete eksempel som går på arbeidsdeling mellom sjukepleiar og helsefagarbeidarnivå.

Ein leiar (D4) peikte òg på at endringane det er behov for ikkje kan gjerast i helse- og omsorgssektoren åleine. Det krevst involvering frå heile kommunen. Eit døme her er «Leve hele livet»-reformen (Helse og omsorgsdepartementet, 2017) der øvrige sektorar er sentrale i å planleggje for aldersvennlege samfunn. Eit anna døme som blei nemnt av fleire, er førebyggingsarbeid, som ofte ligg til oppvekstsektoren. Fleire nemte òg at det tar tid å utvikla eit overordna blick og sjå moglegheiter på tvers. Tilsette kan ofte er vera «snevre» i starten, men så utviklar dei blick for fellesskapet etter kvart.

Ut frå eit maktperspektiv kan ein tenkje at det kan vera både ulike interesser og verkeleg-oppfatningar internt i ein organisasjon (Strand, 2007). Interesser kan til dømes vera knytt endringar i arbeidsoppgåver og lønn. Verkelegheitsoppfatningar kan òg forståast som logikkar. Helse og omsorg er ein kunnskapsorganisasjon som består av mange ulike fag-logikkar (Bukve, 2012), å utfordra grenseflater mellom utdanningar kan vera krevjande (Erichsen, 1996, pp. 28-29). Ein av leiarane beskrev erfaringar med konflikhtar som går på deling av arbeidsoppgåver mellom helsefagarbeidarar og sjukepleiarar. Ein annan leiar beskrev at det tar tid å utvikla felles forståing, men han har erfaringar med at dette blir utvikla etter kvart. Det er òg slik at aktørane kan ha ulike maktressursar (Strand, 2007). Til dømes kan ulike faggrupper ha ulik ekspertise og informasjon. Kunnskapsmakta som ulike faggrupper har, kan gjera endringar utforande for ein leiar.

Ut frå teoriar om endringsleiing er det å støtta tilsette vera viktig ved gjennomføring av (Kotter, 2012; Yukl, 2006). Dette blir òg peika på av nokre leiarar i studien. Historia frå førre kapittel om tilsette som hadde behov for leiarstøtte for å tenkja «*utanfor boksen*» kan her vera eit eksempel her. Utfordringar kan vera at desse toppleiarane har ansvar for sektorar med fleire hundre tilsette som alle treng å bli sett av leiarar på ulike nivå.

Det vil òg kunne vera slik at leiarane ved endring vil kunne møte motstand på alle nivå i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Dette kan vere utfordrande. Motstanden kan skyldast manglande informasjon, eller manglande tillit, manglande tru på at endring er nødvendig, manglande tru på gjennomføring, høge omkostningar, tap av makt og status, truslar mot verdiar, uvilje mot innblanding (Yukl, 2006). Leiarane i denne studien har ansvar for fleire hundre tilsette, alle desse vil kunne ha behov for å gå gjennom sine prosessar. Fleire av leiarane peika òg på at det òg er andre sektorar enn helse og omsorgssektoren som må delta i prosessen dersom ein skal få til naudsynte endringar, det blir enda fleire tilsette, logikkar og strukturar som må involverast.

### 5.2.3. Politisk nivå

Deltakarane fortel at dei brukte relativt mykje tid på informasjon til og dialog med politisk nivå. Alle peikte på at denne dialogen på ulikt vis kan vera utfordrande. Ein leiar meinte det kunne vera på grunn av at budskapet av og til er for krevjande, særskilt når det gjeld endringar som ikkje er populære hos innbyggjarane. Han har fylgjande uttale:

*«Me har brukt mykje tid no på dei nye politiskarane med å visa bildet av kva som må gjerast, men eg ser jo at det er så krevjande at det er politiskarar som nå har gått av og har sitte i fire år, de har ikkje orka å ta inn over seg kva dei må gjera for då blir det vræl på en måte der ute hos innbyggjarane..., eg oppleve jo dette som veldig, veldig, veldig krevjande». (D6)*

Same leiar fortalte òg at han skulle ynskja at politiske avgjerder var meir føreseielege. Til dømes at det ikkje blei vesentlege endringar i administrative framlegg til vedtak når dei er i tråd med vedtekne planer og budsjett. Samstundes peika han på at han veit at det kan vera langt mellom fag og politikk: *«Asså veit me jo at mellom fag og politikk er det veldig langt, så eg, .. eg eg tenke det er kanskje det som kan ta litt knekken på meg ...»* (D6). I denne kommunen hadde dei høgt fokus på å snu tenestene mot meir førebygging. Leiaren beskriv kor krevjande det kan vera når ein har *“bretta opp armane”* og byrja omfattande endringsprosessar i organisasjonen basert på politiske vedtak, og så snur politiskarane i siste behandling. Han meinte dette kan vera på grunn av at politisk nivå ikkje orkar motstand frå innbyggjarane. Om det er ulik oppfatning mellom administrasjonen og innbyggjars i ei sak, var hans erfaring at politiskarane hørde på innbyggjarane. Denne leiaren hadde òg døme på det han definerte som mindre endringar som ikkje har gått gjennom politisk. Eit konkret eksempel er ei endring i organisering som administrasjonen meinte kunne gje høg innsparing og truleg betre brukarkvalitet. Då saka blei behandla politisk hadde ein brukarorganisasjon meldt at dei var mot endringa og at det var ein dårleg prosess, og saka blei stoppa politisk. Andre leiarar hadde òg eksempel på saker dei vurderte som trivielle som det er *«gått politikk i»*. Dette kan vera saker som i utgangspunktet er delegert til administrasjonen, men som får politisk interesse, eller saker som er i tråd med planar og budsjett som får ei uventa vending. Fleire leiarar fortalde òg at dei av og til er usikre på kva tillit dei har frå politisk nivå. Sjølv om ein fekk gode tilbakemeldingar, kunne innspel frå innbyggjarane lett medføra kritiske spørsmål frå politisk hald.

Leiarane sine historier beskriv mange dimensjonar og utfordringar i dialogen med politisk nivå. Med utgangspunkt i eit maktperspektiv kan ein sjå på utfordringane som ein del av ein maktspel mellom aktørar med ulike interesser (Strand, 2009). Denne maktkampen kan føregå på ulike nivå. Det kan til dømes føregå ein maktkamp mellom ulike politiske parti eller koalisjonar med ulike verdisyn og politiske oppfatningar.

Lokalpolitikarar vil òg frå informasjon og føla forpliking til føringar på nasjonalt politisk nivå. I denne maktkampen er ikkje toppleiarane ein direkte aktør, men vil måtte forhalda seg til spelet. Ein deltakar (D6) fortel til dømes på at det kan svar vanskeleg å vera styrt av usikre fleirtal, og noko han omtalar som *“politisk styre med alle regnbogens farga på»*. Fleire av leiarane peikar på at skifte av folkevalde kvart fjerde år og usikre fleirtal kan vera utfordrande. Ulik politisk samansetjing kan òg medføra ulikt samarbeidsklima.

I denne «kampen» kan i tillegg både brukarorganisasjonar, grupper med særinteresser og fagorganisasjonar melda seg på. Det kan òg vera slik at brukarstemma for nokre politikarar kan bli vurdert som ein sterkare maktressurs enn administrative eller faglege vurderingar. Dette anten fordi brukarane kan ta i bruk sterke sanksjonar som til dømes medieoppslag, eller fordi ein har meir tru på brukarstemma enn faglege vurderingar. Erfaringskunnskap har fått aruka fokus, òg i nasjonale føringar. Saka som blei stoppa politisk grunna innspel frå ein brukarorganisasjon kan her vera eit døme. Sjølv om leiar (D6) mente det var ein enkelt sak då med både var økonomisk gevinst og vurdert auka brukarkvalitet, viser innfallsvinkelen over at det vera ulike årsaker til at saka blei stoppa politisk. Det kan òg vera slik at det er lettare for ein politikar å stemma for lett synlege gevinstar enn ei dreining mot meir førebyggjande arbeid som ofte har lite synlege gevinstar i fyrste omgang.

Teoriar om institusjonelle logikkar kan òg vera med å belysa utfordringar i samhandlinga med politisk nivå.. Med utgangspunkt i eit institusjonelt perspektiv kan ein sjå at det her kan vera mange ulike logikkar og tankesett møtast (Bukve, 2012), og at dette kan vera utforande i seg sjølv. Det kan vera slik at politisk nivå har ein anna logikk eller forståing for situasjonen som gjer at dei vurderer sakene annleis. Ein deltakar beskriv noko han kallar ein «heilskap» og seier det kan vera utfordrande når politisk nivå har manglande innsikt i denne heilskapen og blir for «populistisk». Han har fylgjande sitat:

*«For det er jo så lett populistisk sett å berre trekke opp ein liten bit som ikkje berre fungerer som man kunne tenke seg å ha annleis, og så hausa det opp til ei kjempestor sak. Eg ønske jo at folk skal få så mye kunnskap om mange ting at det kan sjå den der heilskapen. Spesielt innanfor politikk er det jo en mangelvare ...».* (D1)

Denne leiaren meiner det er positivt med det han kallar “ansvarlege” politikarar, med ansvarlege meiner han at politikarane tek eit ansvar for å setja seg inn det han beskriv som

«heilskapen» . Ut frå eit institusjonelt perspektiv vil ein politikars forståing av heilskapen kunna vera heilt annleis (Bukve, 2012). Det kan vera utfordrande for ein toppleiar.

Å utarbeida ein felles visjon og kommunisera den og etablera ein maktkoalisjon kan vera viktig ved gjennomføring av store endringar (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Å få til dette saman med politisk nivå kan òg vera utfordrande. Meir om dette blir diskutert under oppsummeringar i siste avsnitt.

#### 5.2.4. Eksterne

Deltakarane tok på ulikt vis opp den statlege forventningar om at tenestene framover i større grad må skapast saman med innbyggjarane. Fleire syntest det var spennande og rett, men dei såg òg mange utfordringar. Det blir òg peika på at ein treng tid for å bli god på det:

*«.. og sjølv om vi tar inn over oss dette nye at samskaping er tingen så går vi stadig i fellen. Vi har ferdige løysningar, og vi har lyst å legge de frem og vi vet kva som passer best for innbyggerne. Så ja, vi har en lang vei å gå. På å bli gode på det med samskaping.. .... det er krevjande men samtidig så har det gitt mye bedre tenester».* (D2)

Fleire leiarar beskrev òg dialogen som krevjande då innbyggjarane ofte var opptatt av andre tema enn kommunen, ofte enkeltsaker. Ein leiar (D2) beskrev dialogen frå eit folkemøte slik: *«Vi var jo på det der folkemøte der kor kommunen skal skytast, grillast og steikjast etterpå sant. Det var veldig hardt angrep .....»* . Samstundes fortalde same leiar at han har tru at dialog er rette vegen å gå. Han hadde valt ei aktiv tilnærming, og tok til dømes direkte kontakt med innbyggjarar han visste var frustrerte over kommunen, og uttalte: *«Me må høyre på folk å la de få komme med sitt. Ja, det er like riktig forståelse av problemstillingen enn den som eg har, eller som politikerne har ...»* (D2).

Utfordringane leiaren peikar på her kan både forståast ut frå eit teori om institusjonelle logikkar. Ulike grupper kan sjå verda ulikt og institusjonelle logikkar utviklar seg over tid og det kan vera ulik grad av institusjonalisering. Logikkane kan jobba saman og forsterka kvarandre, eller jobba mot kvarandre (Bukve, 2012). Denne studien gjev ikkje grunnlag til å sei noko om kva logikkar som råder hos samarbeidspartnarane til desse seks leiarane, men det er grunn til å tru at det er ulike logikkar og at dei dei har ein anna situasjonsforståing og er



opptatt av andre saker enn kommunen. Denne leiaren hadde ei aktiv tilnærming til dette og tok kontakt med innbyggjarar som var missfornøgd med kommunen. Det var fleire leiarar som fortalde om same offensive tilnærming. Alle leiarane beskreiv møte med ulike logikkar som krevjande, men likevel var det få som problematiserte dette i stor grad. Det kan sjå ut som dei brukte sin relasjonelle kompetanse i dialog med innbyggjarane, og etter det eg kan sjå var dei modige og offensive her. De kan òg sjå ut som leiarane har eit genuint i sitt ynskje om å lytte til brukarstemma og at deira logikkar er like rette som administrasjonen sin.

Fleire fortalde òg at det kan vera ei utfordring å få til systematikk i samarbeidet med brukarorganisasjonar, og at det var variasjon i engasjement. Nokre hadde òg erfart dårleg oppmøte. Fleire har hatt representantar med i plan og utviklingsarbeid. Dei fortalte om gode erfaringar, men at det kunne vera vanskeleg å finna rette kandidatar. Det kunne vera fordi representantane er for snevre i sitt engasjement, eller at det er vanskeleg å finna nokon som klarer å tenkja på systemnivå. Å få med kandidatar ein opplevde reelt representerte brukargruppa kunne òg vera vanskeleg. Desse utfordringane kan òg forståast ut i frå at brukarane kan ha ei annerleis oppfatning og interesser enn kommunen (Bukve, 2012).

Fleire leiarar fortalde om at dei har prøvd å vera kreative for å få ulike brukarstemmar inn i arbeidet, og hadde mellom anna invitert med utvalde personar til mindre innspelsgrupper i konkrete saker. Ein leiar (D5) fortalde at dei har gode erfaringar med å invitera innbyggjarmøte for å drøfta avgrensa tema. Han påpeika at rett val av metodikk og problemstilling kunne vera viktig for å få gode prosessar. Dei hadde gode erfaringar med å invitera til dialog på avgrensa tema dei veit lett kan engasjera (*«perfekt for befolkningen å drøse på»*). Dei hadde òg prøvd ut ulike metodar der dei invitert med befolkning og politikarar til meir «uformelle» samtale kring avgrensa tema. Dette kan vera lurt med tanke på at brukarane då får snakke om tema som interesserer dei.

Dialogen med eksterne kan òg sjåast med utgangspunkt i eit maktperspektiv, ein kan så sjå utfordringane som ein del av eit maktspel mellom aktørar med ulike interesser (Strand, 2007). Leiarane kan ha mykje makt i dette spelet om dei vel å bruka den, til dømes ved utforming av prosessar og kontroll over informasjon. Eg har under diskusjon i førre avsnitt om utfordringar knytt til politisk nivå beskrive at innbyggjarar og politikarar kan ha andre interesser og maktressursar enn administrasjonen og fagnivå i kommunen. Brukarstemma kan òg representera ein stor maktressurs, og det er grunn til å tru at mange brukargrupper kan ha

andre interesser enn kommunen. Ut frå ein maktperspektiv vil det òg kunne pågå ein maktspel på arenaen i møte med eksterne (Strand, 2007).

Å forstå behov for endring, utarbeida ein felles visjon og kommunisera den og etablere ein maktkoalisjon kan vera viktig ved gjennomføring av store endringar (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Når innbyggjarar, interessegrupper og samarbeidspartar skal delta i desse endringsprosessane i tillegg til den kommunale organisasjonen og politisk nivå byrjar det å bli mange som skal både forstå behov, vera med å utarbeida visjon. Dette kan vera ei stor utfordring for ein leiar. Det kan vera utfordrande å få ut informasjon og få til gode prosessar mot alle desse ulike aktørane.

#### 5.2.5. Oppsummeringar og diskusjon av funn mot relevant forskning og kontekst

Eg har valt å dela analysen og diskusjonen av utfordringar knytt til endringsoppdraget i tre arena; eigen organisasjon, politisk nivå og eksterne. Leiarane må arbeida på alle desse arenaane for å få til naudsynte endringar.

Å arbeida på tre så ulike arena kan i seg sjølv vera utfordrande reint tids- og logistikkmessing. I tillegg vil det vera mange ulike deltakarar som må forstå behovet for endring, inkludert i forståing og utvikling av visjon og verkemiddel, samt delta i gjennomføringa. Forsking på vellykka endringsprosessar fortel at det mellom anna er viktig å lage ein felles visjon og etablere ein maktkoalisjon ved gjennomføring av endringar (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Når større endringar skal gjennomførast i helse og omsorgssektoren er det mange som bør vera med å utarbeida ein felles visjon. Dette er utfordrande. Ut frå eit maktperspektiv kan ein tenkje at det kan vera både ulike interesser og verkelegoppfatningar (Strand, 2007). Maktkoalisjonen for gjennomføring av endringane må kanskje bestå av deltakarar frå ulike arena, til dømes leiarar, politikarar, grupper av tilsette, brukarorganisasjonar eller geografiske grupperingar i samfunnet. Om ein ikkje finn ei felles retning vil ulike grupperingar kunne bruke sine maktressursar til å stoppa endringane. Ein kan òg beskriva dette som at leiar bør etablere ein naudsynt autoritetsbase til å gjennomføre endringane. Autoritet kan omtalast som mynde eller fullmakt til å påverka (Strand, 2007) og ein autoritetsbase er grunnlaget for at leiaren får innflyting over fylgjarane sine verdiar, haldningar og mål (Byrkjeflot, 1998).

Den kommunale konteksten kan vera ei utfordrande ramme. Kommunane skal levera tenester til innbyggjarane, vera det lokale ledd i nasjonalt forvaltningsapparat og organ for demokratisk deltaking og politisk styring (Bukve, 2012). Det er utfordringar knytt til samhandling med politisk nivå som kom tydelegast fram i denne studien. Det treng ikkje nødvendigvis vera fordi desse utfordringane er størst, men det var desse leiarane var mest opptatt av. Refleksjonane til desse leiarane gjev eit innblikk i på kva måtar dette kan vera krevjande. Holmen (Holmen, 2016) peikar på at det kan vera utfordrande å kombinera framtidens leiarroller med demokratiske prinsipp. Klausen (2014) peikar òg på at det kan vera krevjande å utarbeida strategiar i samarbeidet mellom politikk og administrasjon (Klausen, 2014). Nesheim (2006) meiner forholdet mellom politikk og administrasjon kan gje dilemma for ein leiar. Organisasjonar og politiske system er prega av spenningar og motsetnader. Politikk og administrasjon har ulike spelereglar, og det er reglar for samspelet (Nesheim, 2006). Det kan til dømes medføra at det vanskeleg å finna arena for å utvikla relasjonar, å danna ei felles forståing. I tillegg vil det kunne føregå eit politisk spel som administrasjonen ikkje deltek i. Resultatet av dette spelet kan gå i ei anna retning enn de administrasjonen hadde planlagt. Det kan vera krevjande for ein kommunal toppleiar, leiarrolla må utøvast innan for dei rammene dei folkevalte til ein kvar tid set. Fleire av deltakarane i denne studien peika òg på at det å opparbeida seg tillit frå politisk nivå kan vera krevjande og ta tid, og det kan vera skjørt. Skifte i politisk styre kvart 4 år er òg utfordrande.

I tillegg er det forventet høgare grad av samskaping i kommunesektoren. Kommunesektorens organisasjon (KS) har og ved fleire høve peika på at me er på veg frå det «servicesamfunnet» til det såkalla «fellesskapsamfunnet». Kommune 3.0. er eit omgrep som blir brukt om dette (AsplanViak, 2019). Samskaping er ein prosess der ein skapar nye løysningar saman med innbyggjarane og ikkje for dei (Bason, 2018). Dette krev ein ny måte å utøve leiing og styring på. Samskaping krev noko meir av leiarrolla og kan opplevast krevjande. Til dømes kan det vera utfordrande for leiarane å handtera ulike deltaking- og styringslogikkar parallelt. I artikkane “Mot kommune 3.0.?” (Guribye, 2016) var dei sentrale funn at det er at det er viktig å forstå at samspelet mellom kommune og sivilsamfunn er prega av ein anna diversitet og dynamikk enn samspelet mellom næringslivsaktørar, og at samarbeid handlar om å skapa møteplassar og at tillitsskaping tar tid. Tidsperspektivet og tillitsskaping blir òg nemnt av deltakarane i denne studien.

Eg har ovanfor diskutert korleis ein kan forstå utfordringar knytt til endringsoppdraget for ein toppleiar i helse og omsorgssektoren. Utfordringane kan forståast både med utgangspunkt i teoriar om leiing, makt, endringsprosessar og logikkar i eit institusjonelt perspektiv. I tillegg vil den kommunale kontekstene med kommunen kunne by på særskilte utfordringar.

Å stå i desse utfordringane og skal skapa ein felles retning med utgangspunkt i føringar frå både nasjonalt og lokalpolitisk nivå kan vera utfordrande for ein toppleiar. Samspel og samskaping med mange ulike aktørar og logikkar kan vera krevjande. Det krev både uthaldande og modige leiarar, som ser moglegheiter innanfor den konteksten ein er satt i. Kva avgrensingar og krav den kommunale leiarrolla har og korleis leiarane brukar moglegheitene vil eg diskutera nærmare i neste kapittel.

### **5.3. Kva styrer handlingsrommet til leiarane og korleis brukar leiarane ulike roller til å utvida handlingsrommet?**

Funn og analyse av dette spørsmålet blir gjort med utgangspunkt i Stewart (1982) sin modell for handlingsrom supplert med anna teori frå teorikappitelet, samt relevant empiri og forskning. I tillegg vil teori om leiing, makt, logikkar og endring òg relevante funn som er analysert under tidlegare forskingsspørsmål kunna supplera analysen av spørsmålets fyrste del. Teori om leiarroller og relevante funn vil supplera analysen av spørsmålets andre del.

Eg har valt å dela analysen og diskusjon i dette delkapittelet etter same mal som førre delkapittel (eigen organisasjon, politisk nivå og eksterne). I tillegg har eg valt å ha eit felleskapittel som omhandlar alle arenaene og leiar si oppleving av handlingsrom. Andre del av forskingsspørsmålet blir diskutert med eksempel knytt til dei ulike arena. Eg avsluttar med eit oppsummerande kapittel som og diskuterer funna opp mot relevant forskning og kontekst.

#### 5.3.1. Handlingsrom og leiars oppleving dette

Alle deltakarane svarte i fyrste omgang eit tydeleg ja på spørsmål om dei opplevde å bestemma over sin arbeidsdag, korleis arbeidet skal utførast, og om dei opplevde å ha stort handlingsrom. Uttalen frå ein av leiarane kan illustrera dette: «*Eg meiner det er nesten ubegrensa, det handlingsrommet*» (D1). Fleire peika òg på at dei som leiarar har eit stort

ansvar for å utvikla handlingsrommet, og at deira personlege eigenskapar vil påverka utviklinga. Ein uttale som kan illustrere dette er: «*Eg trur på at handlingsrom det er noko som vi skaper sjølv. Vi må ta ansvar for sjølv å få det på plass*» (D2). Då tematikken blei utdjupa kom det fram fleire nyansar. Informasjon frå andre deler av intervjua gjer òg bildet meir nyansert.

Lover, forskrifter og ulike avtalar er eksempel på skriftlege føringar som set krav og gjev avgrensingar som påverkar handlingsrommet (Stewart, 1982). Eg har lagt ved ein oversikt over dei mest sentrale lover, forskrifter og avtalar for ein toppleiar i helse og omsorgssektoren (*vedlegg 1*). Lista er lang, men likevel ikkje uttømmende. Leiarane var klar over at dei må forhalda seg til lover, forskrifter og avtalar og at det var mange av dei. Dette blei likevel ikkje problematisert av leiarane under intervjua.

I tillegg vil ei rekkje forventingar og krav frå nasjonalt gjennom stortingsmeldingar og reformar (*vedlegg 2*) vera med å forma handlingsrommet. Krav og avgrensingar kan i følge Stewart (1982) vera nedskrivne, men det kan òg vera opplevde krav som ikkje er nedskrivne eller uttalt. Desse set òg rammer for arbeidet (Stewart, 1982). Fleire av leiarane peikte på at det var vanskeleg å følgja med på alt som kom frå nasjonalt nivå, og dei hadde ulike system til å følgja det opp. Dette er òg omtala under fyrste forskingsspørsmål. Hovudstrategiane til dei fleste var å abonnera på nyhendevarslar i tillegg til å drøfta nasjonale føringar i ulike nettverk saman med andre leiarar og samarbeidspartnarar. I desse nettverka blei det gitt informasjon og delt erfaringar. I førre kapittel omtala eg òg leiars forståing av endringsoppdraget frå nasjonalt nivå. Ut frå mine funn kan det sjå ut som leiarane forstår oppdraget om lag likt. Eit perspektiv for å forklara dette kan vera at det det i ulike leiarnettverk og samlingar kan føregå institusjonaliseingsprosessar. I grupper som møtast over tid kan det utviklast logikkar slik at deltakarane får likare forståing og tolking av verkelegheita (Bukve, 2012). Det vil likevel kunna vera mange ulike nyansar her, denne studien går ikkje i detaljar på forståing av oppdraget. I tillegg vil det kunna vera forskjellar i kor forpliktande leiarane vurderer føringane er. Føringar frå nasjonalt hald vil difor kunne bli tolka og opplevast ulikt for leiarane og dermed vil det vera ulikt i kva grad dei styrer handlingsrommet.

Kommunale planar kan òg representera krav og avgrensingar. Alle dei seks kommunane hadde fleire politisk vedtekne planar som regulerte helse og omsorgsområdet, frå kommuneplan og overordna strategidokument, til delplanar og meir fagspesifikke planar. Det var ulikt i

kva grad leiarane opplevde dokumenta styrande. Nokre fortalte òg at dei eigentleg ikkje har oversikt over alle planane. Eit sitat frå ein leiar kan illustrera dette; «*Me har masse planar, komunedelplanar, me har temaplanar, me har strategidokument, sant. Det er eit mangfald. Så det er veldig vanskeleg å finna ut av....*» (D4). Ein anna leiar fortalte at han opplevde kommuneplanen kun som retningsgjevande, men at han brukte den bevisst ved behov. Han har fylgjande uttale om planen; «*...den blir så rund så det meste vi bruker derifrå det er jo det her med bærekraftig. Og det bruker eg for alt det er verd, at kommunen skal ha berekraftig økonomi framover. Du kan henge på alle endringar som du må ha på det...*» (D5). Plan og bygningslova (2008) gjev rammer for planprosessar og medverknad i planarbeid. Det er i tillegg laga nasjonale rettleiarar på området. Det var ulik praksis i kommunane for korleis tilsette i organisasjonen, politisk nivå og eksterne var involvert i plan og utviklingsarbeid, og leiarane har ulik erfaring med dette (jf og tidlegare drøftingar). Ulike modeller er prøvd ut.

Ut frå samtalan med leiarane kan det difor samla sett sjå ut som ingen av dei opplevde at kommunen sine planar sette særskilte krav eller avgrensingar. I tillegg kan det sjå ut som planar kun i liten grad blir brukt som eit verktøy for strategisk styring eller til å styrkja medverknad og politisk styring slik som til dømes kommuneplanen sin samfunnsdel er meint å vera (Miljødepartementet, 2012). Dette gjeld både internt i organisasjonen, mot politisk nivå og eksterne. Det kan vera ulike grunnar til at leiarane ikkje valt å prioritera dette, men her kan det liggja moglegheiter for å utvida handlingsrommet.

Stewart (1982) peikar på at alle jobbar har ei rekkje avgrensingar krav som set rammer for arbeidet. Leiarane i denne studien fortalde om krav til deltaking i mange ulike fora som til dømes politiske møter, rådmannen si leiargruppe og ulike brukarfora. Alle hadde mange obligatoriske møtepunkt som var med å ramma inn arbeidet. Det var likevel ingen som problematiserte dette særskilt, det verka heller som dei meinte det var ein sjølvsgatt del av arbeidet. Fleire peika òg på at dei til ein viss grad hadde moglegheit å påverka møtestrukturar.

Leiarane problematiserte heller ikkje krav til rapporteringar. Det er likevel slik at krav om tidsbruk på dette vil vera med å ramme inn arbeidet og gje mindre tid til å jobba med anna. Longvanes og Eikås (Longvanes & Eikås, 2019) peika mellom ann på at stor grad av «må-oppgåver» avgrensar handlingsrommet.

I tillegg til kjem alle krav og avgrensingar som ikkje nedskrivne og formaliserte. Desse set òg rammer for arbeidet (Stewart, 1982). Dette kan t.d. vera når ei leiar opplever at det er forventa at han prioriterer tid på deltaking i ulike fora.

Ein leiar sin oppfatning av kva handlingsrom ein har er eit produkt av mentale modellar og kan utviklast gjennom fortolkingar og val (Espedal, 2008; Johnsen et al., 2007; Nesheim, 2006; Stewart, 1982). Leiarane i denne studien svara tydeleg ja på at dei i utgangspunktet opplever å ha stort handlingsrom og at dei har ansvar å utvikla det. At leiarane *opplever* å ha eit stort handlingsrom og føler ansvar for å utvikla det, kan vera positivt då dette kan føra til at dei vågar utvida det meir. Det kan krevja mot å ta i bruk handlingsrommet, det kan ofte vera lettare å gøyma seg bak system og reglar som fjernar det personlege ansvaret (Ladegård & Vabo, 2010; Rose & Baldersheim, 2005). Det er viktig å ta med at datagrunnlag i denne studien er informasjon kun frå leiarane sin ståstad. Det kan sjølvsagt vera skilje mellom uttalt teori og praksis her. Det er vidare slik at ein leiar sin autoritet vil påverka å moglegheiter til gjennomføra endringar, autoritet heng saman med om omgjevnadane godtek endringane (Nesheim, 2006; Strand, 2007). Ein leiar vil kunne ha behov for ein autoritetsbase for å kunne gjennomføre endringar (Byrkjeflot, 1998). Leiars sin autoritet vil difor òg påverka handlingsrommet. Denne studien gjev ikkje grunnlag til å kunna sei noko om den enkelte sin autoritet. Oppgåva går heller ikkje inn på korleis dei personlege variablane kan spela inn.

### 5.3.2. Eigen organisasjon

Alle deltakarane i denne studien hadde skriftlege leiaravtalar. Felles var at avtalane omhandla arbeidstid og rettar som arbeidstakar, samt nokre overordna forventningar. Utover dette var det ingen av leiarane som i intervju kunne fortelja konkret kva det stod i avtalane. Dei opplevde heller ikkje at avtalane i praksis laga særskilte føringar for deira arbeidet. Ein kommune hadde ein prosess på å utvikla meir konkrete leiaravtalar som kunne bli meir styrande. Vidare fortalte alle fortalte leiarane at dei opplevde seg lite styrt av sin leiar. Uttalar som kom gjennom intervju indikerer likevel at det kan vera mange uskrivne reglar og forventningar som likevel kan opplevast som krav eller avgrensingar. Til dømes det at ein som toppleiar innan helse og omsorg og har eit ansvar for å ivareta eit heilskapleg kommuneperspektiv. Dette gjer at ein ikkje kan handla heilt fritt.

Toppleiar sitt handlingsrom ovanfor tilsette er regulert av dei lov, avtale og forskriftsbestemte spelereglane i arbeidslivet. For ein kommunal toppleiar vil dette i hovudsak vera Arbeidsmiljølova (2005) og Hovudavtalen (Kommuneforlaget, 2020). Det vil i tillegg vera ulike faktorar i organisasjonen som kan påverka handlingsrommet, til dømes underliggjande konflikhtar som er omtalt under forskingsspørsmål 2. Leiars autoritet vil òg påverka handlingsrommet (Strand, 2007), jf. avsnitt ovanfor.

Budsjett og kommunen sin økonomi vil òg kunne påverka ein toppleiar handlingsrom. Leiarane kom raskt inn på dette ved spørsmål om handlingsrom. Alle peika på at kommunale budsjett og manglande statleg finansiering sette klare avgrensingar for handlingsrommet. Nokre uttalar indikerer likevel at det ikkje nødvendigvis er ein så enkel samanheng. Til dømes kan det sjå ut som det i nokon kommunar kan vera relativt høg toleranse for negative budsjett-avvik ved at det er etablert ei forståing for at det er greitt med meirforbruk i helse og omsorg. Dette kan føra til at budsjettet i mindre grad blir opplevd som avgrensande. Leiar sine mentale modellar (Johnsen et al., 2007; Stewart, 1982) vil òg kunne spela inn her.

At økonomien set klare rammer for handlingsrommet er likevel tydeleg. Utfordringar knytt til økonomi er òg omtala under rolla som ressursfordelar i forskingsspørsmål 1. Eit døme på handlingslamming grunna økonomi kan vera dette sitatet: «*Det å skape seg handlingsrom ved å prøve å sette av nokon ressursar til merkantil funksjon for min sektor det ser eg det kunne løfta oss veldig*» (D2). Denne leiaren hadde ikkje funne midlar ein merkantil funksjon sjølv om det ville kosta ein svært liten del av den totale ramma. Leiaren hadde ansvar for ein sektor med fleire hundre tilsette. Det er difor grunn til å tru at det var ressursar som kan omdisponerast, men det ville kanskje blitt ein krevjande prosess. Å våga å setja spørsmåls-teikn ved eksisterande rammer til helse og omsorg versus andre sektorar i kommunen blei òg av nokon leiarar beskriven som viktig, men krevjande. Det vil då kunna vera behov for å gå grundig inn i talgrunnlag noko som krev kompetanse på å forstå tala for alle som er med i prosessen. Ein leiar (D3) peika òg på at økonomi kan opplevast avgrensande same kva rammer ein har. Manglande økonomiske ressursar kan òg brukast som ei for enkel forklaring på at ein ikkje får noko til. Same leiar (D3) meinte at ein ikkje nødvendigvis gav betre tenester med betre økonomiske rammer. Vedkommande hadde erfaring frå arbeid i kommunar. Dette kan vera eit eksempel på at leiar ikkje alltid tek i bruk det handlingsrommet ein har (Ladegård & Vabo, 2010; Rose & Baldersheim, 2005).



Gjennom samtalane med leiarane kan ein finna fleire eksempel på korleis leiarane brukte ulike leiarroller til å utvida sitt handlingsrom internt i organisasjonen. Det er òg slik at fleire roller kan vera i bruk samstundes. Det kan til dømes sjå ut som nokre av leiarane brukte dei *mellommenneskelege* rollene (Mintzberg, 1971) til å byggja opp autoritet til å gjennomføra endringar internt. Leiarar som er «tett» på tilsette og god til å opparbeida tillit vil kunna utvida handlingsrommet mellom anna ved å få større oppslutning om felles mål og ved at tilsette yt meir for å oppnå desse (Berg, 1995; Høst, 2014). Eit eksempel kan vera leiaren som som engasjerte seg i enkeltsaker for å få tilsette til å tenkja «ut av boksen». I sist nemde tilfelle kjem Mintzberg (1971) si *entreprenørrolle* òg til syne samstundes. Denne rolla handlar om å tenkje nytt og utnytta moglegheiter. Eit anna eksempel kan vera leiaren som prøver å vera tett på tilsette ved gjennomføring av endringar: «*Ja, vi har jo et veldig stort handlingsrom, men du må liksom balansere det, du, det viktigste er jo å ha folkene med, og også må du veksle litt mellom å utfordre de og dytte de*» (D5). I dette eksempelet kan ein tenkja at både dei mellommenneskelege rollene og overvåkrolla er i bruk, kanskje òg fleire.

Andre eksempel på at leiarar brukte rolla som «overvåkar» for å utvikla handlingsrommet kan vera leiar (D1) som brukte bevisst statistikk og data for å finna nye moglegheiter. Rolla som overvåkar handlar om å søkja og motta informasjon (Mintzberg, 1971). Det kan her nemnast at det elles var få av leiarane som brukte mykje skriftleg informasjon i overvåkrolla, jf. diskusjon under forskingsspørsmål 1. Dei fleste ser ut til å ha mest fokus på munnleg informasjon. Ein leiar supplerte òg skriftlege og munnlege rapportar med internrevisjon i tillegg til å sjølv arbeide i ei teneste for å finna ut meir om drifta før gjennomføring av endringar.

Fleire leiarar peika òg på at det er viktig å vera bevisst på det handlingsrommet ein har innanfor dei økonomiske rammene. Som leiar har ein eit ansvar for å ta styring og tenkja omdisponeringar og frigjering av ressursar. Eit sitat som kan illustrera dett er: «*... me prøver i alle fall i stor grad me klare å skape eige handlingsrom til eigne fokusområder utan at me komme i ein så knept økonomisk situasjon kor me får beskjed at nå kutte du det.... for då miste me handlingsrommet ... eg bruker til å motivera mine einingsleiarar til å sitta i førarsete sjølv, visst de klarer å vera litt i forkant av utviklinga prøver å sjå litt lenger.....*» (D3) Ut frå dette eksempelet kan det sjå ut som leiar brukte både informasjonsroller til å skaffa fakta og dei mellommenneskelege rollene til å motivera tilsette (Mintzberg, 1971).

### 5.3.3. Politisk nivå

Som omtala under forskings spørsmål 1 og 2 var samhandlinga med lokalt politisk nivå eit relativt stort tema i alle intervju. Det kan òg sjå ut som handlingsrommet mot politisk nivå er eit tema med mange dimensjonar. Rammer for samhandling mellom politisk og administrativt nivå er regulert av Kommuneloven (2018). Kva som er delegert til administrasjonen frå politisk nivå går fram av den enkelte kommune sitt delegasjonsreglement. Sjølv om alle kommunane hadde skriftleg delegasjonsreglement, fortalte leiarane at det likevel kan oppstå mange situasjonar der ein må vurdere om ei sak skal behandlast eller orienterast om politisk. Ut frå leiarane sine uttalar kan det sjå ut som om fleire vurderingar av dette blir gjort på rådmannsnivå eller av toppleiarane sjølv. Ein leiar kan til dømes velja å ha politiske orienteringssaker for å spreia kunnskap, eller til ein viss grad velja vekk ei sak frå politisk behandling om ein ikkje ynskjer politiske signal eller styring. Eit sitat som kan illustrere dette er: *«Eg har veldig mykje orienteringssaker, ... så legg me inn at de skal rullerast ofte. Nettopp for at me skal få sjanse til å gi de meir kunnskap. ... så er det jo ein balanse på kor mykje du vil ha involvering på, for då ber du jo om ei styring og...»*. (D3)

Stewart sin modell deler i krav, avgrensingar og val/ handlingsrom (Stewart, 1982).

Kommuneloven (2018) og delegasjonsreglement er eksempel på tydelege formelle krav og avgrensingar. Uttalar frå leiarane ovanfor peikar likevel på at det kan vera mange «gråsoner» der det kan vera mogeleg å utvikla praksisar som gjev ulikt grad av handlingsrom. At det blir utvikla ulike praksisar kan òg forståast ut frå at det kan pågå ulike institusjonaliseringsprosessar. Gjennom desse prosessane kan det bli det danna praksisar som gjev retning for menneskeleg handling og samhandling (Bukve, 2012)

Det kan òg sjå ut som leiarane i denne studien har noko ulik tilnærming til politisk nivå. Sitat frå to ulike leiarar kan her illustrere. Ein leiar (D6) uttalte at han opplevde å vera litt for mykje på defensiven. Han kunne tenkt seg ein meir strategisk posisjon: *«Eg har nok tenkt at med å klara å vera meir strategiske i mi leiargruppa så kan me òg gje oss sjølv eit anna type handlingsrom, for det at me ville på ein anna måte klart å få lys på organisasjonen i frå politisk...»* (D6). Ein annan leiar (D5) fortel om ein meir offensiv tilnærming; *«Eg likar å ha politikarane på lag. For eg veit jo at med ein gong du skal endre noko så vil det vera missfornøyde pårørande eller pasientar og da er det veldig greitt å ha det forankra, så eg ser det å få politikarane på laget som ein forankringsprosess ....»* (D5). Denne leiar fortalte òg at

han er bevisst på å informera mykje. I tillegg hadde han fokus på å la politikarane få æra i positive saker då han veit at det ofte er viktig for politisk nivå. Same leiar fortalte òg at dialogen med politiske nivå likevel ofte var utfordrande. Han meinte at det har tatt tid å bygja opp tillit og at han har «*stått litt i vinden*». Han hadde fylgjande uttale:

*«Visst du ikkje er god nok til å forklare budskapet nøyre nok, så opplever de berre det som støy og endring, og da er jo innbyggjarar og folk de som blir berørt, er jo med en gang på politikarane. Også tilsette har vært på politikarane og har sagt vi vil ikkje endre oss, det her er berre tull. Og i starten var det liksom at de hørde meir på dei tilsette som fekk endring i sin jobb i staden for på leiinga, men det har gått seg til. No har vi en sånn motvekt med at de ikkje hopper på det tilsette seier og tar det for god fisk. .... Eg har stått litt i vinden.....».* (D5)

Forteljningane frå dei to leiarane fortel at det kan vera svært krevjande for ein toppleiar å få til godt samspel med politisk nivå, dei fortel òg om at ein kan ha ulike tilnærmingar til utvikling av handlingsrom mot politisk nivå. Det kan krevja personleg mot å ta i bruk handlingsrommet, og det kan vera lettare å gløyma seg bak system og reglar som fjernar det personlege ansvaret (Ladegård & Vabo, 2010). D6 fortalte han no opplever han no er på defensiven, medan D5 har inntatt ei meir offensiv haldning. Forteljningane kan òg vera med å illustrera at det kan nytta å jobba aktivt for å utvikla handlingsrommet.

Det er fleire eksempel på at leiarane brukte ulike leiarroller til utvikling av handlingsrommet mot politisk nivå. Eg har under forskingsspørsmål 1 peika på at rollene som kontaktskapar- og talsmanns mot politisk nivå var både synlege og viktige. Rolla som «*kontaktskapar*» omhandlar aktivitetar som tar sikte på å utvikla relasjonar og rolla som «*talsmann*» går på formidling av informasjon til omgjevnadane (Mintzberg, 1971). Å formidla informasjon mot det politiske nivå var det mange som brukte mykje tid på, dette er viktig for å få politisk nivå til å sjå behov for endringar. Informasjon er naudsynt for å forstå behov for endring (Kotter, 2012; Yukl, 2006). Eit eksempel der både kontaktskaparrolla og rolla som talsmann er i bruk er sitatet frå D5 ovanfor.

Eit anna eksempel på bruk av roller for å utvida sitt handlingsrom er leiaren (D1) som brukte aktivt rolla som «*overvåkar*» til å forstå det politiske miljø for lettare å kunne forstå kva som er «*politisk modent*» og dermed utvida handlingsrommet. Rolla som rolla handlar om at leiar

må søkja og motta informasjon, fanga opp endringar (Mintzberg, 1971).

Fleire leiarar peika òg på at dei brukte bevisst formelle og uformelle settingar for knytte kontaktar og byggje opp tillit mot politisk nivå. Eit eksempel her kan vera ein leiar (D3) som fortel om at han er opptatt av å byggja opp tillit: *«Eg er opptatt av at politikarane skal ha tillit til meg ... Og så prøve eg alltid å engasjere og begeistra de, ha tro på det. Me trengje litt begeistring, sånn at det er lettare å forstå ting, visst de forstår engasjementet vårt, at me vise vår entusiasme for kvifor me er her»* (D3).

«*Entreprenørrolla*» viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971). Eg har under forskingsspørsmål 1 peika på at denne rolla òg kan vera viktig ut mot politisk nivå framover. Dette kan til dømes handla om å designe gode prosessar for samhandling med politisk nivå, noko som nokre leiarar prøvd på.

#### 5.3.4. Eksterne

Som omtala tidlegare i oppgåva er kommunesektoren prega av endra behov og auka krav og forventingar frå innbyggjarane. Det er ulike lovkrav som regulerer medverknad på individ og systemnivå. Til dømes set Plan og bygningsloven (2008) rammer for medverknad i planprosessar. Kommuneloven (2018) pålegg kommunane å ha ungdomsråd, eldreråd og råd for menneske med funksjonshemming eldreråd. Pasient og brukerrettighetsloven (1999) set rammer for medverknad på individnivå. I tillegg er det mange skriftelggjorte forventingar om auka medverknad og meir individuelt tilpassa tenester gjennom ulike stortingsmeldingar (Helse og omsorgsdepartementet 2012, 2017). Samskaping er ein omgrep som er tatt stadig meir i bruk (AsplanViak, 2019; Bason, 2018; Tortzen, 2016). Samskaping handlar om at kommunen og ulike aktørar i fellesskap bidreg i samfunnsutviklinga. Ein prosess der ein skapar nye løysningar saman med innbyggjarane og ikkje for dei (Bason, 2018).

Stewart (1982) sin modell for handlingsrom deler i krav og avgrensingar og val/handlingsrom. Krav og avgrensingar treng ikkje vera skriftleggjort, i tillegg er handlingsrommet blir òg styrt av dei mentale modellane leiarane har (Stewart, 1982). Handlingsrommet mot eksterne er som vist ovanfor styrt av mange ulike faktorar. Det er både skriftlege formelle avgrensingar og krav, og meir eller mindre uttalte forventingar til korleis toppleiar skal samhandla med eksterne. Dette kan danna grunnlag for stor variasjon. Eg har i under diskusjon av

forskingsspørsmål 1 beskrive kva dialog og samhandling leiarane har med eksterne, og at den har utvikla seg ulikt i kommunane som er med i denne studien. Felles for alle leiarane er likevel at dei peika på at det er behov for auka kontakt og meir utprøving av ulike løysningar. Det mange peika på som den største avgrensingane er tidsfaktoren. Leiarane har allereie mange andre aktivitetar og store ansvarsområde, prioritering av dette nybrottsarbeidet vil måtta føra til nedprioriteringar på andre områder. Leiars balanse mellom kontakt og oppfølging av den interne organisasjonen vs eksterne blei av Nesheim (2006) og peika på som eit av dilemma i kommunal sektor (Nesheim, 2006).

I tillegg er frivillig sektor i fleire nasjonale dokument omtala som ein viktig medspelar når kommunane framover skal utvikla berekraftige helse og sosiale tenester (helse og omsorgsdepartementet, 2012). Undre forkingsspørsmål 1 peika eg på at funna ser ut til at kommunane kun er i startgropa her. Og sitatet frå leiar D2 er illustrerande for fleire; «*Vi snakkar mykje om det, at det er ein veg å gå, men vi er i starten liksom*» (D2). Nokre leiarar ser ut å vera komen lengre en andre. Ein deltakar (D6) fortel til dømes at dei etablert god og brei samhandling med frivillig sektor. Ein anna leiar (D5) fortel at han har fokus her, mellom anna har han vore bevisst på å prøva å få frivilligkoordinatoren tilsett i sin sektor for å få meir kontroll og makt over området framover; «*eg ville ha makta sånn at eg kunne byggja vidare på det..*». Han beskrev ikkje i detalj korleis han fekk dette til, men det kan her tenkjast at han til dømes tok i bruk Mintzberg (1971) sine roller som «*forhandlar*» eller «*ressursfordelar*» blir tatt i bruk for å utvida handlingsrommet.

Det er fleire eksempel der leiarane brukte ulike leiarroller for å utvida handlingsrommet mot eksterne. Under forkingsspørsmål 1 beskrev eg at rolla som «*kontaktskapar*» og informasjonsrollene «*overvåkar*» og «*talsmann*» var synlege i leiarane sine forteljingar. Rolla som «*kontaktskapar*» handlar om å utvikla relasjonar til personar utanfor organisasjonen, rolla som «*overvåkar*» handlar om følgje med på kva som skjer utanfor organisasjonen og rolla som «*talsmann*» handlar om å formidle informasjon til eksterne (Mintzberg, 1971). Desse rollene kan mellom anna òg vera viktige når leiar skal utvida sitt handlingsrom mellom anna fordi det er viktig at aktørane forstår behovet for endring (Jacobsen & Thorsvik, 2002; Kotter, 2012; Yukl, 2006). Eit eksempel her kan til dømes vera leiaren (D1) som var bevisst på å vera synleg i media, hadde innbyggjarmøte, han lot innbyggjarane bli kjent med kommunen og omvendt. Her blir i fyrste omgang rolla som «*gallionsfigur*» brukt. Denne rolla viser til situasjonar der leiar trer inn som eit symbol på sit formelle autoritet (Mintzberg, 1971), men i

tillegg kjem rolla informasjonsrollen og rolla som kontaktskapar til syne. Leiarane peika på at ein ikkje kan få til naudsynnte endringar om ikkje innbyggjarane forstår behov for endring: *«Altså vi lykkes jo aldri viss vi ikkje når ut til innbyggjarane og får de med på ein tanke om at det skal være trygt å bli gammal eller bli sjuk, men me gjer det på ein litt anna måte i framtida enn det tradisjonelt har vært gjort»* (D1).

Leiarane hadde òg fleire eksempel på etablering av ulike samhandlingsfora. Om desse blir brukt over tid, vil ein kunne utvikla tettare kontakt, og høgare grad av felles forståing for utfordringane. I følgje teoriar om endringsprosessar vil dette kunne vera viktig (jf. ovanfor). Det vil då kunne igangsetjast felles insitusjonaliseringsprosessar og utvikling av felles logikkar (Bukve, 2012). Som igjen kan gjere det lettare å gjennomføra naudsynnte endringar. Eldreråd eller råd for likestilling kan vera slike fora dersom dei blir brukt aktivt. Leiar kan gjennom utvida sitt handlingsrom gjennom å dette etablera ein breiare maktkoalisjonen for gjennomføring av endringar.

Leiarane hadde fleire eksempel på at møter med innbyggjarane kunne vera krevjande. Fleire av leiarane verka likevel å vera aktive og framoverlete i kontaktskapparrolla her. Eit eksempel er leiar D2 som ofte ringte til innbyggjarar etter trøblete møter. Då blir *«kontaktskapparrolla»* aktivisert, men òg informasjonsroller som talsmann og overvåkar. Ein kan gjennom sånne møte gje og få mykje informasjon.

*«Entreprenørrolla»* viser til aktivitetar kor leiar tar initiativ til å planlegge forandringar og utnytte moglegheiter (Mintzberg, 1971). Eg har under forskingsspørsmål 1 òg peika på at denne kan rolla kan bli viktig for å utvikla handlingsrom framover, og i samhandlinga med dei eksterne. Nyskaping og innovasjon i samarbeid med ulike eksterne grupper blir peika på som avgjerande om ein skal kunna møte framtidens utfordringar. Leiarane må difor ha fokus her for å utvida handlingsrommet. Eg har under forskingsspørsmål 1 vist til at den var synleg ved ulike høve. Fleire av leiarane hadde til dømes prøvd ut ulik metodikk i møte med innbyggjarane. Fleire fortalte og om ulike utviklingsprosjekt dei hadde på gang. Men kanskje bør den vera enda meir synleg i om ein skal løysa dei ulike utfordringane tenestene står ovanfor?

### 5.3.5. Oppsummeringar og diskusjon av funn opp mot forskning og kontekst

Eg har i denne oppgåva lagt til grunn ei forståing om at ein leiar sitt handlingsrom både er ein konstruksjon, eit produkt av leiar sine mentale modellar og ytre forhold som krav og avgrensingar (Stewart, 1982).

I ein studie til finn Jacobsen (2019) at leiarane i offentlege organisasjonar opplever å ha mindre handlingsrom enn leiarar i private organisasjonar. At offentlege leiarar opplever å ha mindre handlingsrom enn leiarar i privat sektor bli òg peika på av Strand (2007). Studien til Jacobsen kan ikkje nødvendigvis samanliknast med min studie. Eg har ikkje ein komparativ studie der eg ser på samanheng mellom offentleg og privat. Leiarane i denne studien opplever å ha stort handlingsrom, men om det er mindre eller større enn private kan eg ikkje svara på med bakgrunn i denne studien. Det går òg an å tenkja at handlingsrommet til ein offentleg leiar kan opplevast stort fordi ein opererer på så mange ulike arena, kanskje fleire enn privat sektor vanlegvis gjer. At offentleg sektor ikkje er styrt av profittankegang kan òg gjera at handlingsrommet kan opplevast større.

Toppleiarane i denne studien fortel alle at dei er klar over at dei må forhalda seg til ei rekkje lover, forskrifter og statlege føringar. Leiarrolla må òg utøvast innanfor dei rammene dei folkevalte set, og dei må forhalda seg til krav og forventingar og krav frå innbyggjarane og andre eksterne. Leiarane i fortel likevel at dei opplever å ha eit stort handlingsrom og at dei føler ansvar for å utvida det. Det kan difor sjå ut som leiarane er inneforstått med dei rammene den kommunale konteksten gjev og at dei heller har fokus å prøva ut moglegheitene i å utvida handlingsrommet. Ulik forskning har peika på at det kan vera sjølv at ein ikkje ynskjer å ta i bruk heile handlingsrommet sitt (Ladegård & Vabo, 2010; Rose & Baldersheim, 2005). Uttaler frå leiarane i denne studien indikerer altså at dei ynskjer å ta i bruk dei moglegheitene som ligg der. Dei peikar samstundes på at det er dette kan vera svært krevjande.

Utfordringar mot politisk nivå var tema i alle samtalan. Dette er òg drøfta under forskings-spørsmål 1 og 2. Kommunen sin organisasjon (KS, 2018) peikar på at det som gjer leiarrolla i kommunal sektor spesiell, mellom anna ved at den blir utøvd innanfor dei rammene som de folkevalgte set. Dette forutset tillit, samspel og tydelege roller. Leiarane sine historier kan vera med å beskriva kor utfordrande det kan vera å finna ut handlingsrommet sitt mot politisk

nivå. Det vil truleg alltid vera spenningar i her. Dette handlingsrommet ser ut til å vera det som krevst mest energi av leiarane, mellom anna på grunn av at det alltid vil representera ein viss usikkerhet. Det kan på mange måtar sjå ut som det er ei «ferskvare» som ein må jobba aktivt med heile tida. Ein må som leiar her òg kunna tola at det er faktorar i det politiske spelet ein ikkje kan påverka. Ein må tola å få overraskande innsnevringar i handlingsrommet. Dette treng ikkje vera på grunn av manglande tillit, men rett og slett grunna politisk val som byggjer på eit heilt anna spel eller ein anna logikk enn det leiar har. Dette er krevjande. Det kan òg vera krevja mot og energi å prøva utvida rommet mot politisk nivå, nokre leiarar peikar på at dette kan vera vanskeleg då det òg er viktig å behalda skilje mellom politikk og administrasjon. Det er her viktig å påpeika at denne studien tek utgangspunktet i toppleiarane sine tankar. Ein lokalpolitikar ville truleg hatt andre refleksjonar. Det kan vera òg i politisk interesser å snevra inn administrasjonen sitt handlingsrom for å ta meir styring sjølv (Rose & Baldersheim, 2005)

Handlingsrommet mot eksterne ser ut til å vera ei området der det mykje er uprøvd. Det er relativt lite formelt som stoppar her, så det kan vera store moglegheiter. Den største utfordringa her er kanskje å klare å prioritere dette i tillegg til anna drift. Handlingsrommet internt i organisasjonen er òg ein viktig arena som ikkje må gløymast. Her kan det å vera viktig å vera ein leiar som er tett på for å kunna og ha naudsynt autoritet til å gjennomføra endringar.

Teoriar om handlingsrom kan supplerast med teoriar om leing strategiar i endringsarbeid. Til dømes kan det å vera bevisst på å arbeida motstand, gje informasjon eller å etablera ein felles koalisjon for endring vera viktig for å gjennomføre endringar (Kotter, 2012; Yukl, 2006), og difor kunne gje større handlingsrom. I tillegg kan teori om institusjonelle logikkar kan vera nyttig for å forstå avgrensingar i handlingsrommet, både internt i organisasjonen og eksternt. I samhandlinga vil det kunne foregå felles institusjonaliseringsprosessar (Bukve, 2012) Dette kan vera nyttig for å få gjennomført endringar. Uttaler frå leiarane viser og at det kan utviklast praksisar som gjev ulik grad av handlingsrom. Gjennom institusjonaliserings- prosessane blir det danna praksisar som gjev retning for menneskeleg handling og samhandling (Bukve, 2012). Desse praksisane vil igjen kunne opplevast som krav og avgrensingar sjølv om dei ikkje er formaliserte eller uttalt.



Teoriar om leiing og makt kan òg supplera forståinga av kompleksiteten ytterlegare, for det det treng ikkje vera slik at alle ynskjer same endringane, eller at det er mogleg med ein felles forståing av verkelegheita og endringsbehovet. Det er òg slik at det ikkje alltid er gitt kven som skal bestemme kva. Rollefordelinga mellom politikk og administrasjon kan vera uklar og det finnes som beskrive i avsnittet ovanfor «gråsoner», i desse sonene kan det føregå eit maktspel.

Oppsummeringsvis kan ein sei at det er mykje skriftlege og formelle reglar som styrer handlingsrommet til ein toppleiar i helse og omsorgssektoren. I tillegg kan det vera mykje som ikkje er nedskrive eller uttalt. Leiar sine mentale modellar påverkar handlingsrommet (Johnsen et al., 2007; Stewart, 1982). Det er òg slik at handlingsrommet kan endrast over tid og at ein alltid må arbeida med å utvikla handlingsrommet på ulike arena. I tillegg handlar og om autoritet. Autoritet kan omtalast som makt som er gjort allmenn akseptert eller som mynde til å påverka (Strand, 2007). Det er nok ein leiar må gjera det fortet til. Eg har i delkappitlet òg vist til fleire eksempel korleis dei har nytta ulike leiarroller for å utvida handlingsrommet.



## 6. Oppsummerande diskusjon

I denne oppgåva har eg valt å studera heilskapen, kompleksiteten og dybden i rolla som toppleiar i kommunal helse- og omsorgssektor. Eg har fyst sett nærmare på korleis leiarane forstår og fyller leiarrolla. Deretter har eg valt å ha eit særskilt fokus utfordringar knytt til det å leia endringsarbeid og utvikling av handlingsrom.

Gjennom semistrukturerte intervju har eg fått innblikk i arbeidskvardagen til seks toppleiarar. Den innsamla empirien er blitt belyst av utvalt teori og gjev innblikk i korleis leiarrolla blir forstått og handtert.

Eg har valt å bruka ulike teoretiske rammer som grunnlag for analysen. Eg har fyrst brukt teoriar om leiarroller som utgangspunkt for analyse og diskusjon av korleis leiarane forstår og fyller rolla si. Deretter har eg nytta teori og leiing, makt og relasjonar, endring og logikkar i eit institusjonelt perspektiv til å analysera og diskutera utfordringar knytt til gjennomføring av endringar. Avslutningsvis har eg nytta omgrepet handlingsrom for å analysera og diskutera krav, avgrensingar og valmoglegheiter i leiarrolla.

Problemstillinga for oppgåva har vore:

*Korleis blir toppleiarrolla i kommunal helse- og omsorgssektor forstått og handtert?*

### 6.1. Forståing av leiarrolla anno 2020

Ein kommunal toppleiar i helse- og omsorgssektoren må arbeida på fleire arena. I denne oppgåva har eg valt å skilja mellom den interne organisasjonen, politisk nivå og eksterne. I den interne organisasjonen er det den rolla Mintzberg (1971) omtaler ressursfordelar og ei leiarstøttande rolle som på ulikt vis kjem tydelegast fram i denne studien. Mot politisk nivå og samfunnet vil eg framheva dei interpersonelle og informasjonsrollene. Desse rollene handlar om å etablera og vedlikehalda kontakt, samt å gje informasjon og følgje med på kva som skjer i omgjevnadane (Mintzberg, 1971). Desse rollene blir forstått og handtert ulikt av leiarane, men alle peikar på desse som tidkrevjande. I samhandlinga ut mot samfunnet er det prøvd ulikt, men kanskje er det aller meste uprøvd. Her er det òg forventning til meir samhandling framover og avgrensingane i utgangspunktet få. Entreprenørrolla er knytt til leiars initiativ til å planleggje forandringar, tenkja nytt og utnytta moglegheiter (Mintzberg, 1971). Denne rolla

er synleg hos alle og på ulike nivå, dette er òg ei rolle som truleg blir tydlegare framover. Innleiingsvis i oppgåva peikar på eit stort behov for ein nytenkjande kommunal sektor (Helse og omsorgsdepartementet 2012 og 2014; NOU 2011:11). Leiarane hadde eit høgt fokus på endring, noko som var eit relativt overraskande funn for meg. Likevel må leirane truleg bruka enda meir tid på entreprenørrolla om ein skal få berekraftige tenester i framtida.

Oppgåva belyser òg utfordringane ved gjennomføring av endringar. Gjennom samhandling i eigen organisasjon, med politisk nivå og eksterne har leiarane allereie høgt fokus på å utvikla tenestene. Parallelt med dette har dei ansvar for dageleg drift. Funn i studien indikerer at leiarane i stor grad er «inneforstått» med og set pris på kompleksiteten i rolla. Ulike aktørar kan representera ulike tankesett, verdisystem og logikkar (Bukve, 2012; Nesheim, 2006). Dette kan vera utfordrande for ein leiar, men blei i liten grad problematisert av deltakarane i denne studien. Utfordringar knytt til samhandling med politisk nivå er det som blir tydlegast i samtalan. Leiarrolla i kommunal sektor er spesiell, mellom anna på grunn av at den blir utøvd innanfor dei rammene dei folkevalde set, men desse rammene er ikkje alltid tydelege og samspelet kan vera vanskeleg (Bukve, 2012; Nesheim, 2006). At samhandling med politisk nivå kan vera utfordrande er kanskje ikkje eit overraskande funn, men leiarane sine forteljingar kan vera med å tydeleggjera korleis desse utfordringane kan bli forstått og handtert av ein toppleiar.

Eit anna funn som var overraskande for meg var i kor liten grad leiarane opplevde seg styrt av planar og kor lite dei brukte planprosessar som verkemiddel i strategisk styring og styrking av medverknad. Dette er verkemiddel kan vera med på å løysa nokon av dei utfordringane leiarane har.

Handlingsrom er eit anna tema i studien. Eg har her vist til ulik teori som mellom anna peikar på at ein leiar sitt handlingsrom i stor grad er sjølvskapt og kan utvidast gjennom fortolkningar og val (Espedal, 2008; Johnsen et al., 2007; Nesheim, 2006; Stewart, 1982). Funn i studien indikerer at leiarane opplever å ha eit stort handlingsrom at dei kjenner på eit ansvar for å utvida det. For meg var dette overraskande, eg hadde i forkant av studien ikkje trudd at refleksjonen og ansvarsfølelsen kring dette var så høg. Gjennom arbeidet med oppgåva har det i tillegg blitt meir synleg kor mykje uskrivne og ikkje uttalte krav og avgrensingar kan påverka handlingsrommet. At leiarane har mange formelle, skriftlege og uttalte krav og avgrensingar er på det reine, men det var dei ikkje uttalte og uskrivne krava og avgrensingane

som kom tydeligast fram i samtalane og ved bearbeiding og analyse av data. I tillegg til at desse forståingane kan utviklast gjennom ulike institusjonaliseringsprosessar.

Gjennom samtalane kom det òg fram eksempel dei uendeleg mange moglegheitene som finnes, til dømes i samhandlinga med eksterne. Mange leiarar har her prøvd mykje og ser behovet for meir. Den store utfordringane her er kanskje å balansera dette med drift av eigen organisasjon og tidsbruk på samhandling med politisk nivå. I tillegg krevst det leiarar med mot og energi. Samtalane med desse leiarane indikerer at dei hadde eit reelt ynskje om å nytta moglegheitene som er innanfor dei kommunale rammene. I tillegg kan det sjå ut som dei er innstilt på å leva med dei grunnleggjande dilemma som kan vera i sektoren, sjølv om det til tider er svært krevjande.

## **6.2. Studiets bidrag og forslag til vidare forskning**

Gapet eg ville undersøkje i denne studien var heilskapen, kompleksiteten og djupden i toppleiarrolla i kommunal helse og omsorgssektor. Ved hjelp av aktuell forskning, teori og samtalar med seks svært reflekterte leiarar har eg gjort analysar som gjev betre innsikt i denne problemstillinga. Å nytta ulike teoretiske innfallsvinklar har òg vore nyttig, kombinasjonen av desse har bidratt til at eg har fått betre tak i kompleksiteten.

Det er likevel slik at ei oppgåve ofte gjev fleire nye spørsmål enn svar. Gjennom arbeidet har det dukka opp mange nye spørsmål denne studien ikkje kan gje svar på, men som kunne vore interessant for ein anna studie. Eksempel på dette er; Uskrivne og ikkje uttalte avgrensingar og krav sin påverknad på ein leiar sitt handlingsrom, leiarrolla i samskapande prosessar, samanhengen mellom personlege eigenskapar og utvikling av handlingsrom, bruk av kommunale planprosessar for betre strategisk styring og auka medverknad, eller lokalpolitisk nivå si forståing av si rolle i samhandling med administrativt nivå i kommunen.

Det siste innspelet i denne oppgåva, vil eg knytte til pandemien me framleis står midt i. Å studera den kommunale toppleiarrolla i helse og omsorg etter Covid-19-pandemien kunne òg vore spennande. Denne studien set mellom anna søkjelys på at kommunale endringsprosessar kan vera krevjande og tar tid. Fleire av deltakarane hadde fokus på dette, og viser til at det tar tid å endra rutinar og prosessar med mange aktørar involvert, sterke profesjonar med ulike logikkar gjer det òg omstendeleg. Men; intervjuet i studien er gjort før utbrotet av Covid-19.

Analysen er gjort etter utbrotet, og parallelt med igangsetjing av ein av dei største endringsprosessane som gjort i kommunesektoren på så avgrensa tid. Innan helse og omsorg har endringane mellom anna bestått i ulike omorganiseringar av drifta og auka bruk av digitale verkøy. Slik det ser ut no har kommune-Norge klart å tilpassa tenestene til aktuell situasjon i løpet av svært kort tid. Tilpassingar som stadig må justerast ved endring i situasjonen. Eit aktuelt spørsmål å stilla kan då vera; Kva er det som gjer at ein klarer å gjennomføra endringar så raskt ved eit pandemiutbrot, nå det går så seint å endra mot meir berekraftige tenester?

## Litteraturliste

- Arbeidsforskningsinstituttet. (2010). *Ledelse og lederutdanning i kommunens helse- og omsorgstjeneste*. Resultater fra en kartleggingsstudie. AFI-notat 15/2010.  
Henta 09.06.20. frå: <https://www.ks.no/fou-sok/2010/104015/>
- Arbeidsmiljøloven. (2005) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (LOV-2005-06-17-62). Henta 09.06.20. frå <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse* (Vol. 44). Oslo: Universitetsforlaget.
- AsplanViak. (2019). *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid*. Henta 09.06.20. frå: <https://www.ks.no/fou-sok/2019/184011/>
- Azizi, B., & Rushiti, A. (2014). *Balansert målstyring i norske kommuner : Utbredelse og praksis*. (Masteravhandling). Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Hønefoss.
- Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, 2<sup>nd</sup> Edition. Bristol, England. Policy Press.
- Berg, A. M. (1995). *Vellykket forvaltning : god organisasjon og ledelse i staten*. Oslo: TANO.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring : eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Byrkjeflot, H. (1998). *Modernisering og ledelse - Om samfunnsmessige betingelser for demokratisk ledelse*. LOS-senter rapport, Bergen.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Rapport til Kommunenes Sentralforbund, Oslo.
- Byrkjeflot, H. (2014). Comeback for tradisjonell offentlig ledelse? *Stat & Styring* (04), 22-24.  
Henta 09.06.20. frå:  
[https://www.idunn.no/stat/2014/04/comeback for tradisjonell offentlig ledelse](https://www.idunn.no/stat/2014/04/comeback%20for%20tradisjonell%20offentlig%20ledelse)

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, T. (2015). *Ledelse og styring i offentlig sektor*. Notat til produktivitetskommisjonen 27.mai 2015. Henta 09.06.20. frå: <https://nettsteder.regjeringen.no/produktivitetskommisjonen/files/2014/02/Ledelse-og-styring-i-offentlig-sektor.pdf>

Erichsen, V. (1996). *Profesjonsmakt : på sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo: Tano Aschehoug.

Espedal, B. (2008). Handlingsrom for ledelse. *Beta* (02), 20-38. Henta frå 09.06.20. frå: [https://www.idunn.no/beta/2008/02/handlingsrom\\_for\\_ledelse](https://www.idunn.no/beta/2008/02/handlingsrom_for_ledelse)

Fallan, E., Olsen, T. E., Daleq, B., & Hobbøl, M. A. (2015). *Bruk av balansert målstyring i norske kommuner*. Henta 09.06.20. frå: <https://www.magma.no/bruk-av-balansert-malstyring-i-norske-kommuner>

Guribye, E. (2016). *Mot "Kommune 3.0.?" Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. FoU-rapport nr. 3/2016. Krisiansand: Agderforskning.

Helsedirektoratet (2020): Nasjonale kvalitetsindikatorer (NKI). Henta 09.06.20. frå: <https://www.ssb.no/statbank/>

Helse og omsorgsdepartementet (2012). *Morgendagens omsorg*. (Meld St. nr 29 (2012-13)) Henta 09.06.20. frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>

Helse og omsorgsdepartementet (2015). «Omsorg 2020». Regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020. Henta 09.06.20. frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omsorg-2020/id2410456/>



- Helse og omsorgsdepartementet (2008). *Samhandlingsrefomen*. (Meld. St.nr 19 (2008-2009))  
henta 09.06.20. frå:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>
- Helse og omsorgstjenesteloven. (2011). (LOV-2011-06-24-30) Lov om kommunale helse og omsorgstjenester mm. Henta 09.06.20. frå:  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Hovedavtalen mellom KS og arbeidstakarorganisasjonane 2020-2021. (Kommuneforlaget AS 2020). Henta 09.06.20. frå:  
<https://www.ks.no/globalassets/Hovedavtalen-KS-2020-2021-.pdf>
- Holmen, A. K. T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller ; konsekvenser av samstyring for administrativ ledelse i norske kommuner. *Magma*, 19(2), 34-39.  
Henta 09.06.20. frå: <https://www.magma.no/endrede-styringsregimer-endring-i-lederroller>
- Hovde, C., & Johnsen, Å. (2015). *Fremtidens lederroller - Dagens toppledere om fremtidens lederroller mot 2030*. (Mastergradsavhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Høst, T. (2014). *Ledelse i helse- og sosialsektoren* (3. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Fragmentering og integrasjon i Norske kommuner- politisk retrett eller vitalisering?* Kommunal økonomi och politik, volym 11, nr 4, s 33-64. Henta fr 09.06.20. frå: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/20722>
- Jacobsen, D. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon : en sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer : innføring i organisasjon og ledelse* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, E., Vanebo, J. O., Valstad, S. J., & Busch, T. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, K. K. (2014). *Stragetisk ledelse i det offentlige*. Odense: Gyldendal Buisness.

Kommunenesektorens organisasjon (2020). «*Der folk bor*» Status kommune 2020. Henta 09.06.20. frå <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/statistikk-og-analyse/status-kommune/KS-Status-Kommune-2020.pdf>

Kommunenesektorens organisasjon (2018). “*Guide til god ledelse*”, Henta 09.06.20. frå [https://www.ks.no/contentassets/e4db465f05944806a5544d7fd6fc6025/ks\\_guide-til-god-ledelse\\_low-res-nettversjon\\_f41.pdf](https://www.ks.no/contentassets/e4db465f05944806a5544d7fd6fc6025/ks_guide-til-god-ledelse_low-res-nettversjon_f41.pdf)

Kommunenesektorens organisasjon (2018, 2. opplag). “*La oss gjøre det sammen*”, Henta 09.06.20. frå: <https://www.ks.no/globalassets/handbok-for-samskaping.pdf>

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014). *Kommunereformen*. (Meld. St.nr 14 (2014-2015)) Henta 09.06.20 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Kommuneforlaget (2020). *Kommunebarometeret*. Henta 09.06.20 frå: <https://kb.kommunal-rapport.no/landing>

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2005-06-17-62). Henta 09.06.20 frå <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Boston, Massacuhsetts: Havard Businett Review Press.

Kvale, S., Brinkmann, S., Andersssen, T.M., Rygge J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3.utg. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2010). *Ledelse og styring : teoretisk rammeverk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Longvanes, L & Eikås, M (2019). *Krav, val og avgrensingar – endring av handlingsrom for leiarar under omstilling*. Bokkapittel. Universitetsforlaget. Henta frå 09.06.20. frå: [https://www.idunn.no/modeller/13\\_krav\\_val\\_og\\_avgrensingar\\_endring\\_av\\_handlingsrom\\_for](https://www.idunn.no/modeller/13_krav_val_og_avgrensingar_endring_av_handlingsrom_for)

- Løes, H. S. (2015). *Dirigerte dirigenter. Om handlingsrom for ledelse i offentlig sektor* (Mastergradsavhandling). VID Vitenskaplige Høyskole, Oslo.
- Martinsen, Ø. L. (2005). *Lederskap – spiller det noen rolle?* Forskningsrapport 5/2005 ISSN: Handelshøyskolen BI. Henta 09.06.20.frå:  
<https://core.ac.uk/download/pdf/52040434.pdf>
- Miljøverndepartementet. (2012). *Kommuneplanprosessen. Samfunnsdelen- handlingsdelen* Veileder. Henta 09.06.20. frå:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>
- Mintzberg, H. (1971). *Managerial Work: Analysis from Observation*. Management Science, 18(2), B-97-B-110. Henta frå:  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.3181&rep=rep1&type=pdf>
- Mintzberg, H. (1990). *The manager's job: folklore and fact*. (also includes several related articles on the manager's role). *Harvard Business Review*, 68(2), 163.
- Nesheim, T. (2006). *Framtidens ledelse i kommunene*. In (Vol. SFN-rapport nr. 26/06). Samfunns- og næringslinvsforskning as, Bergen.
- Nærings- og handelsdepartementet (2008). «*Et nyskapende og berekraftig Norge*». (Meld. St.nr 7). Henta 09.06.20 frå:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7- 2008-2009-/id538010/>
- Oppedal, R. T., Mellingen, A. K. Ø., & Bragelien, I. (2018). *Balansert målstyring i Bergen kommune: en kvalitativ eksplorerende studie om bruk av balansert målstyring i Bergen kommune*. (Mastergradsavhandling), Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Rambøll. (2013). *Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse?* Rambøll Management. Henta 09.06.20. frå: <https://www.ks.no/fou-sok/2013/124031/>

- Rose, L. E., & Baldersheim, H. (2005). *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Stewart, R. (1982). *A Model for Understanding Managerial Jobs and Behavior*. Academy of Management. The Academy of Management Review, 7(1), Henta 09.06.20. frå: <https://www.jstor.org/stable/257243?seq=1>
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Stryker, S., & Burke, P. J. (2000). *The past, present, and future of an identity theory*. Social Psychology Quarterly, 63, p 284-297.
- Pasient og brukerrettighetsloven. (2011). (LOV-199-07-02.63). Lov om pasient og brukerrettigheter. Henta 09.06.20. frå: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>
- Regjeringen. (2020, 1. januar). Kommuner og regioner. Henta 09.06.20. frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>
- Regjeringen (2001). Dokumentasjons- og saksbehandlingsverktøy for pleie- og omsorgstjenesten- individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (Iplos) i Kostra. Henta 09.06.20. frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-292001-dokumentasjons--og-saksbehandli/id108970/>
- Statistisk sentralbyrå (2020) Statistikkbanken. Henta 09.06.20. frå: <https://www.ssb.no/statbank/>
- Statistisk sentralbyrå (2020). Kostra nøkkeltal, helse og omsorgstjenester. Henta 09.06.20. frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/bomlo/helse-og-omsorgstjenester>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). *Institutional logics*. *The American Journal of Sociology*, Nov 1999, Vol.105(3), pp.801-843

Tortzen, A. (ledelse 2016). *Samskabelse i kommunale rammer-hvordan kan understøtte samskabelse?* (PHD-avhandling). Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde University.

Yukl, G. A. (2006). *Leadership in organizations* (6th ed. ed.). Upper Saddle River, N.J: Pearson Prentice Hall.

Deler av teksten i oppgåva er ein omarbeidd versjon av prosjektskissa for masteroppgåva i kurset ME6-501 (Forskingsdesign og metode), HVL våren 2019. Dette er i tråd med retningslinene for dette masterprogrammet. Eg gjer samstundes merksam på at kun få utdrag er kopiar, då det meste måtte omarbeidast for å tilpassast oppgåva slik den no framstår. Bidraga frå prosjektskissa er å finne i innleiinga, kunnskapsstatusen, metode- og teoridelen.

## Vedlegg 1: Oversikt over aktuelle lover, avtaler og forskrifter

Namn på Lov	Innhald/ relevans for oppgåva
Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2017-12-19-115	Set rammer for/ omhandlar kommunal organisering og styring.
Lov om planlegging og byggesaksbehandling LOV-2008-06-27-71	Set rammer for kommunal planlegging, m.a. planprosessar og medverknad.
Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker LOV-1967-02-10	Set rammer for/ omhandlar kommunal saksbehandling.
Lov om kommunale helse og omsorgstjenester mm LOV-2011-06-24-30	Set rammer for/ omhandlar kva helse- og omsorgstjenester kommunen skal yta og samhandling med eksterne.
Lov om pasient og brukerrettigheter LOV-1999-07-02-63	Beskriv pasientane/ brukarane sine rettar til kommunale helse og omsorgstjenester
Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen LOV-2014-06-20-24	Beskriv/regulerer kommunen sitt ansvar for dei sosiale tenestene i NAV
Lov om folkehelsearbeid LOV-2011-06-24-29	Beskriv m.a. kommunen sitt ansvar i folkehelsearbeidet
Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv LOV-2005-06-17-62	Set rammer for/omhandlar rolla som arbeidsgjevar og gjev rammer for korleis leiing skal utøvast. Lova skal sikra eit godt arbeidsmiljø og trygge og forutsigbare arbeidsforhold.
Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten FOR-2016-10-28-1250	Forskriften skal bidra til fagleg forsvarlege helse- og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, og at øvrige krav i helse- og omsorgslovgivningen blir etterlevd.
Hovedavtalen mellom KS (Kommesektorens organisasjon) og arbeidstakarorganisasjonane	Set mål om samarbeid, med-bestemming og -innflyting mellom arbeidsgjevar- og arbeidstakarorganisasjonane.

(Lista er ikkje uttømmende)

## Vedlegg 2: Oversikt over aktuelle nasjonale dokument

Dokument	Innhald/relevans for oppgåva
St. meld 29 (2012-13) «Morgendagens omsorg»  «Omsorg 2020»	Helse- og omsorgs-departementet sine tilrådingar til Stortinget om utvikling på helse – og omsorgsfeltet/vedtatt. «Omsorg 2020» er regjeringens sin plan for omsorgsfeltet 2015-2020
St. meld 47 (2008-2009) «Samhandlingsreformen»	Regjeringa sine føringar ved innføring av reformen som starta i 2012. Nokre element er framleis aktuelle.
St. meld. 26 (2014-15) «Framtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet»	Omhandler forslag til korleis den kommunale helse- og omsorgstenesta kan utviklast for å møte framtidens utfordringar.
St. meld. 19 (2014-15) «Folkehelsemeldingen – mestring og muligheter»	Regjeringa sine strategiar for å styrkja folkehelsearbeidet.
Sammen om mestring – Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne (IS-2076)	Rettleiaren beskriv krav og forventningar til lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid i lys av gjeldande lovverk og nasjonale føringar på området.
Stortingsmelding 10 (2012-2013), "God kvalitet - trygge tjenester».	Melding til Stortinget om pasientsikkerhet i helse- og omsorgstenesten.
IS-1/2018: «Nasjonale mål og hovedprioriteringer»	Årleg skriv frå Helsedirektoratet om prioriteringar.
Bolig for velferd – nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)	Legg føringar på det bustadsosiale arbeidet
Meld. St. 15 (2017–2018) «Leve hele livet, en kvalitetsreform for eldre»	Gjev retning for kvalitetsutvikling av tenestene til eldre.
Meld. St. (2008-2009) «Et nyskapende og bærekraftig Norge»	Beskriv behov for innovasjon i helse- og omsorgssektoren.
Innovasjon i Omsorg -NOU (2011-11)	Peikar på innovasjon som eit reiskap til å løysa dei komplekse omsorgsutfordringane samfunnet står ovanfor.

(Lista er ikkje uttømmende)

## Vedlegg 3: Intervjuguide

### Rammesetting:

Før opptak:

- Informasjon om anonymitet og teieplikt, moglegheit for å trekke seg kva tid som helst
- Kort om tema for samtalen (bakgrunn, formål)
- Informasjon om at eg ynskjer umiddelbare tankar, dei treng ikkje ha fokus på å finne fine formuleringar
- Avklar om noko er uklårt/ informanten har spørsmål før me startar

Informert om opptak (sørg for samtykke) - Start opptak

Dette blir notert ned før intervjuet:

- Om leiaren: Kjønn, alder, utdanning (fag, leiarutdanning) og kor lenge vedkommande har vore i stillinga
- Om området han/ ho leiar: Kva einingar som ligg til leiar sitt ansvarsområde/ tal tilsette, kva yrkesgrupper
- Om kommunen: Korleis er rådmannsteamet og helse og omsorgssektoren er organisert, korleis er politisk nivå organisert (type utval, kva møtepunkt det er med politikar)

(tidsramme ca 45 min)

1. Kan du beskriva ei «vanleg» arbeidsveke?  
(Evt. oppfølgingsspørsmål: Kva aktivitetar er mest sentrale i arbeidet ditt?)
2. Kva faste møtepunkt har du?  
(Eks: rådmannen si leiargruppe, tilsette, andre leiarar, politikarar, tillitsvalte, andre kommunar, helseføretak, frivillig sektor, brukarorganisasjonar, innbyggjarar el andre)
3. Kan du sei noko om kva som er tema i desse ulike møtepunkta?
4. Kor stor del av jobben din vil du beskrive som uforutsatt?  
(Evt. oppfølgingsspørsmål: Har du eksempel på ikkje-planlagde hendingar blir du som leiar involvert i?)
5. Korleis du føler med på kva som skjer på helse og omsorgsområdet på nasjonalt nivå?  
(Evt. oppfølgingsspørsmål: I kva grad les du nasjonale dokument, deltek på konferansar, føler med på sosiale medier i, aviser etc)
6. Korleis søkjer du informasjon på lokalt nivå/ i eigen organisasjon?  
(Eks: Rapportering frå underordna, skriftleg korrespondanse, møter, mail? Bruk av Kostra/ Ipostal, andre måleindikatorar/ styreparameter)
7. Kan du beskriva korleis du vidareformidlar informasjon i eigen organisasjon og til eksterne?
8. I kva samanhengar er du med å bidra til/ ta initiativ til å vidareutvikla tenestene/ gjere endringar?  
(Korleis opplever du forventningar om å tenkja innovativt og at tenestene no i større grad skal utviklast og skapast saman med innbyggjarar, brukarorganisasjonar?)
9. Korleis vil du beskriva deg sjølv som leiar?
10. Kva verdiar, tankesett eller idèar er viktig for deg i din arbeidskvardag?
11. I kva grad opplever du å bestemme over din arbeidsdag/ korleis arbeidet skal utførast?  
(Alternativt oppfølgingsspørsmål: Har du eksempel? Har du t.d. rom for å vera kreativ i din jobb?)



12. Kva dannar rammene for ditt arbeid bestemt på kommunenivå?

(Eks, har din kommune:

- kommuneplan/ kommunedelplanar innan helse og omsorgsområdet?
- andre relevante styringsdokument som omtalar styring, delegering og kvalitetsarbeid?
- avtalar som regulerer samarbeid med frivillig sektor og eller brukarorganisasjonar?
- dokument som regulerer delegering frå/ samhandling med politisk nivå?
- anna? Kan eg få tilgong til/ kopi av desse dokumenta?)

13. Kva oppgåver og rolle har du i budsjettprosessen?

14. Kor mykje kjenner du til kommuneøkonomien generelt/ i dei andre områda i kommunen?

15. Har du reflektert over kva handlingsrom du har som leiar og korleis dette handlingsrommet kan utviklast?

16. Kva ser du på som dei største utfordringane i arbeidet ditt?

#### **Tilbakeblikk, oppsummeringar og avslutning:**

17. Oppsummeringar frå meg, evt avklaringar– har eg forstått deg rett når?

18. Er det tema me ikkje har vore inne på i intervjuet du vurderer er relevant for din leiarrolle? Har du nokon avsluttande kommentarar? Noko du vil poengtera før me avsluttar?

19. Kan eg bruke informasjonen frå intervjuet til oppfølgingsprosjekt seinare?- I anonymisert form sjølvsagt.

Er det greitt at eg tek kontakt med deg dersom eg treng supplerande informasjon? Du må òg gjerne kontakte meg dersom du kjem på noko du vil supplera med.

## Vedlegg 4: Informasjonsbrev til deltakarane



### **Vil du delta i forskningsprosjektet "Leiarrolla i kommunal helse- og omsorgssektor anno 2020"?**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt. I dette skrivet finn du informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

#### **Føremål**

Føremålet med prosjektet er å finna ut meir om korleis leiarrolla i dei kommunale helse og omsorgs-tenestene blir forstått og handtert. Eg vil intervjuja åtte leiarar frå åtte ulike kommunar.

Eg er student på masterprogrammet i Organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet og forskingsprosjektet er knytt til mi masteroppgåve.

#### **Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?**

Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg frå Høgskulen på Vestlandet, Institutt for samfunnsvitskap, er rettleiar og ansvarleg for prosjektet.

#### **Kvifor får du spørsmål om å delta?**

Eg ynskjer å intervjuja leiarar frå åtte mellomstore kommunar og har føretatt ei strategisk utveljing av deltakarar som kan ha informasjon som kan belysa teamet for min studie. Eit av kriteria er at du har vore i stillinga i minimum to år, at du har direkte rapporteringsansvar til rådmann og har kontakt med politisk nivå i din kommune. Dersom du ikkje oppfyller desse kriteria, er eg takksam om du kontaktar meg så kan me avklara dette.

#### **Kva inneberer det for deg å delta?**

Du blir hermed invitert til å delta i eit intervju som vil ta om lag 45 min. Det blir tatt lydopptak og skrive notat under intervjuet. Eg vil òg be om å få tilgang til aktuelle planar, avtalar og styrings-dokument for din kommune.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekkja samtykke tilbake utan grunngeving. Alle opplysningar om deg vil då bli anonymisert. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkja deg.

### **Ditt personvern – korleis me oppbevarer og brukar dine opplysningar**

Eg vil bruka opplysningane du gjev til føremåla eg har fortalt om i dette skrivet. Eg behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Dei som har tilgang til data vil vera prosjektansvarleg/rettleiar og student
- Namnet og kontaktopplysningane dine vil bli erstatta med ein kode som blir lagra på ei eiga namneliste åtskilt frå øvrige data. Datamaterialet blir lagra på HVL sin forskningsserver.
- I den publiserte masteroppgåva vil deltakarane bli omtalt anonymisert og personopplysningar vil ikkje vera sporbare.

### **Kva skjer med opplysningane dine når me avsluttar forskingsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttast innan 31.07.20. Kodelista med dit namn og nummer vert då destruert og data vil bli oppbevart i anonymisert form i passordbeskytta eining som berre eg har tilgong til.

### **Dine rettar**

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandling av dine personopplysningar.

### **Kva gjev oss rett til å behandla personopplysningar om deg?**

Me behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandling av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Kvar kan eg finna ut meir?**

Om du har spørsmål til studien, eller ynskjer å nytta deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Student: Jorunn J Folgerø-Holm ([jfh@bomlo.kommune.no](mailto:jfh@bomlo.kommune.no)), telefon: 489 99 937
- Rettleiar: Laila Nordstrand Berg ([Laila.Nordstrand.Berg@hvl.no](mailto:Laila.Nordstrand.Berg@hvl.no)), telefon: 480 64 094
- Personvernombod ved Høgskulen på Vestlandet; [Trine.Anniken.Larsen@hvl.no](mailto:Trine.Anniken.Larsen@hvl.no) telefon: 55 58 21 17
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, e-post: [personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no), telefon: 55 58 21 17.

**Tid og stad**

Eg håpar du har lyst og moglegheit til å bli intervjuet i samband med dette prosjektet! Eg planlegg å intervjuet i desember 2019/januar 2020, og vil kontakta deg på e-post eller telefon for å avtale tid og stad. Intervjuet er som sagt berekna til å vare om lag 45 minutt.

Med venleg helsing

Førsteamanuensis Laila Norstrand Berg  
(prosjektansvarleg/rettleiar)

Jorunn J Folgerø-Holm  
(student)

## Vedlegg 5: Samtykkeerklæring



### Samtykkeerklæring

Eg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "Leiarrolla i kommunal helse- og omsorgssektor anno 2020", og har fått høve til å stilla spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet blir tatt opp på band
- at funna frå studien kan publiserst i anonymisert form i mi masteroppgåve
- at data frå intervjuet kan brukast etter prosjektslutt i anonymisert form

Eg samtykker til at mine opplysningar blir behandla fram til prosjektslutt, 31.07.20.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 6: Godkjenning frå Norsk senter for forskingsdata (NSD)



### **NSD sin vurdering**

#### **Prosjekttittel**

Leiarrolla i Helse og omsorg anno 2020

#### **Referansenummer**

708572

#### **Registrert**

26.09.2019 av Jorunn Jacobsen Folgerø-Holm - 932272@stud.hvl.no

#### **Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap / Institutt for samfunnsvitskap

#### **Prosjektansvarlig (eller stipendiat)**

Laila Nordstrand Berg, Laila.Nordstrand.Berg@hvl.no, tlf: 48064094

#### **Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

#### **Kontaktinformasjon, student**

Jorunn Jacobsen Folgerø-Holm, jfh@bomlo.kommune.no, tlf: 48999937

#### **Prosjektperiode**

01.09.2019 - 31.07.2020

## Status

22.10.2019 - Vurdert

## Vurdering (1)

22.10.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 22.10.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.7.2020.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Lisa Lie Bjordal

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)





# Høgskulen på Vestlandet

## Masteroppgåve i organisasjon og leing

MR691 masteroppgåve

### Predefinert informasjon

<b>Startdato:</b>	29-05-2020 09:00	<b>Termin:</b>	2020 VÅR1
<b>Sluttdato:</b>	12-06-2020 14:00	<b>Vurderingsform:</b>	Norsk 6-trinns skala (A-F)
<b>Eksamensform:</b>	Masteroppgave	<b>Studiepoeng:</b>	30
<b>SIS-kode:</b>	203 MR691 1 MA 2020 VÅR1		

### Deltaker

<b>Navn:</b>	Jorunn Jacobsen Folgerø-Holm
<b>Kandidatnr.:</b>	304
<b>HVL-id:</b>	932272@hvl.no

### Informasjon fra deltaker

<b>Antall ord *:</b>	34264	
<b>Egenerklæring *:</b>	Ja	<b>Inneholder besvarelsen konfidensielt materiale?:</b> Nei
<b>Jeg bekrefter at jeg har Ja registrert oppgavetittelen på norsk og engelsk i StudentWeb og vet at denne vil stå på vitnemålet mitt *:</b>		

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min \*

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? \*

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? \*

Nei