

UNIVERSITETET I  
NORDLAND

# MASTEROPPGAVE

## Lederrollen i resultatenheter

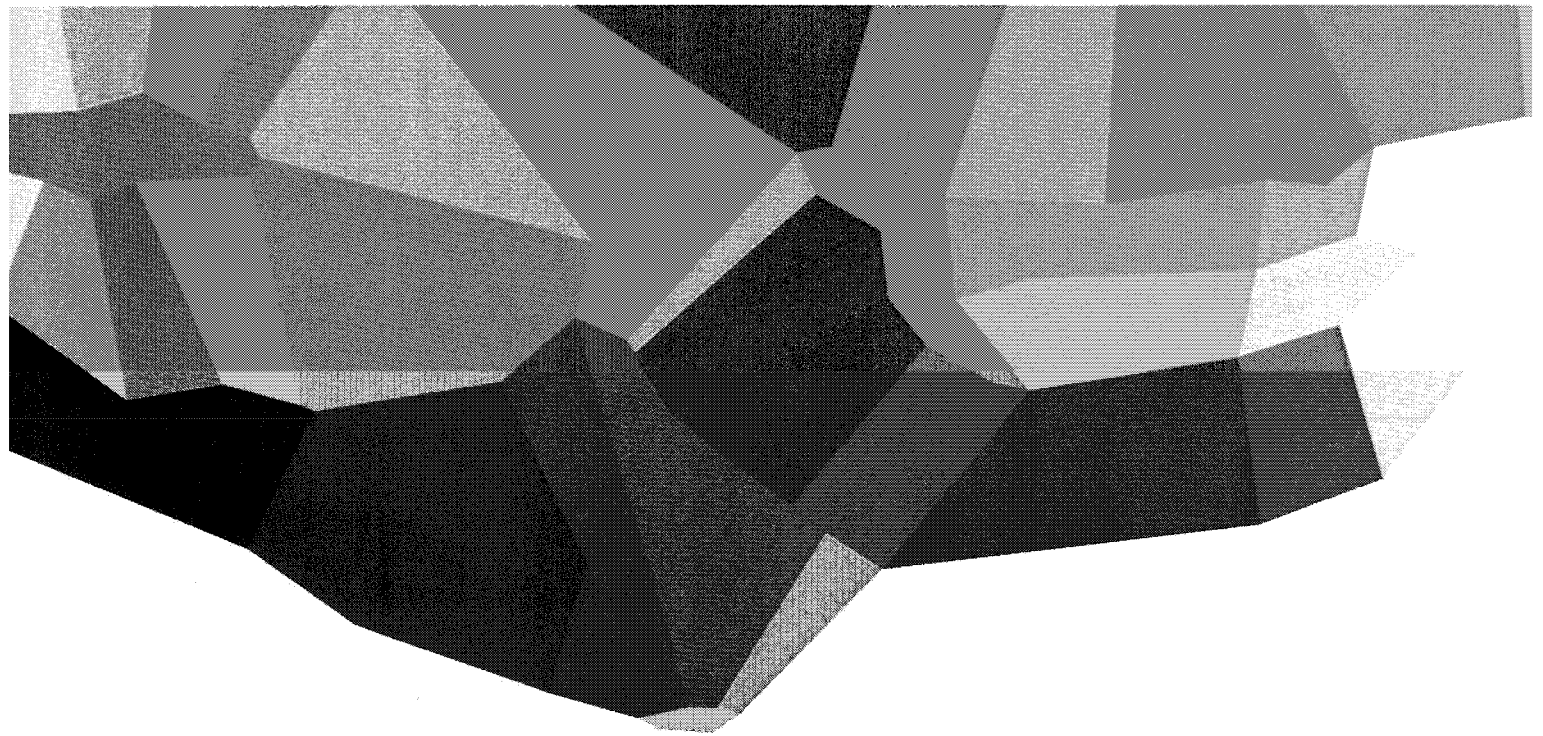
- Friere eller mer styrt?

Case: Bodø kommune

Kjersti Rongved

Høst 2011

HR301S Master i Personalledelse (HRM)



## **Førord**

Mellom 1987 og 2002 jobbet jeg som barnehagestyrer i Bodø kommune. Den gangen var en barnehagestyrer en mellomleder. I 2002 bestemte jeg meg for å forlate barnehagejobben til fordel for en annen jobb i samme organisasjon hvor jeg ikke hadde lederansvaret. Samtidig ble det innført resultatenheter. I 2008 ble jeg pånytt ansatt i en lederstilling, denne gang som leder for kommunens servicekontor.

Jeg merket forholdsvis fort at det hadde skjedd noen endringer. Jeg hadde skiftet avdeling og fått ny ledelse å forholde meg til. Det var likevel flere ting som undret meg og som jeg synes var forskjellig fra min forrige periode som leder.

Dette inspirerte meg til å søke opptak på masterstudie i personalledelse (HRM), ved den gangen Høgskolen i Bodø, nå Universitet i Nordland. Denne oppgaven er et punktum for dette studiet hvor jeg har valgt å undersøke nærmere de endringer som har skjedd i organisasjonen og hva det har gjort med lederrollen.

Det har vært en krevende prosess å studere ved siden av full jobb, men samtidig berikende og lærerikt. Studiet har gitt meg en kunnskap om egen organisasjon som jeg ikke hadde tidligere.

Som virksomhetsleder er man svært opptatt av egen enhet og den daglige drift tar det meste av oppmerksomheten. Det kan være vanskelig å få tid til å løfte blikket for å skaffe seg en helhetlig oversikt. Studiet har gjort dette klarere for meg og gjort strategier mer synlige.

Takk til mine to ungdommer, som har vært tålmodige med sin mor og hennes studier. Takk til gode venners støtte og oppmuntring og ikke minst egen arbeidsplass og organisasjon som har gitt meg anledning til å fullføre prosjektet. Takk til informanter og gode kollegaer som har bidratt med ulik form for hjelp og innspill. Og takk til Per Harald Rødvei ved Universitet i Nordland som har gitt meg god veiledning og hjelp.

Bodø 06.11.11

Kjersti Rongved

## INNHOLDSFORTEGNELSE:

### FORORD

<b>INNLEDNING.....</b>	<b>- 1 -</b>
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL .....	- 1 -
1.2 PROBLEMSTILLING.....	- 3 -
1.3 DISPOSISJON AV OPPGAVEN .....	- 3 -
<b>2. BODØ KOMMUNE – EN BY I UTVIKLING .....</b>	<b>- 5 -</b>
2.1 HISTORISK BAKGRUNN .....	- 5 -
2.2 HELSE- OG SOSIALAVDELINGEN OG AVDELING FOR OPPVEKST OG KULTUR .....	- 9 -
<b>3. DEN KOMMUNALE LEDEREN I NYERE TID.....</b>	<b>- 11 -</b>
3.1 KOMMUNENES BEHOV FOR Å BLI MODERNE.....	- 11 -
3.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) .....	- 14 -
3.3 HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (HRM).....	- 17 -
3.4 LEDERROLLEN I RESULTATENHETER, NY OG FORANDRET? .....	- 18 -
3.5 BYRÅKRATI OG HIERARKI, BÅDE NØDVENDIG OG PLAGSOMT?.....	- 22 -
3.6 OPPSUMMERING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	- 24 -
<b>4. METODE.....</b>	<b>- 26 -</b>
4.1 KVALITATIV METODE .....	- 26 -
4.2 FORSKNINGSDSIGN .....	- 26 -
4.3 UTVALG.....	- 27 -
4.4 MIN FORSKERROLLE .....	- 28 -
4.5 BEHANDLING AV DATA .....	- 28 -
4.6 GYLDIGHET, PÅLITELIGHET, OG GENERALISERBARHET.....	- 29 -
<b>5. EMPIRI OG ANALYSER.....</b>	<b>- 32 -</b>
5.1 BLIR LEDERE MYNDIGGJORT VED OMORGANISERING TIL RESULTATENHETER? .....	- 32 -
5.2 BLIR LEDERE FAKTISK STIMULERT TIL GOD ØKONOMISTYRING I RESULTATENHETER? .....	- 37 -
5.3 VEKTLIGGER LEDERE I RESULTATENHETER HARD HRM ELLER MYK HRM? .....	- 45 -
5.4 BLIR LEDERE AV RESULTATENHETER MER EGOISTISKE OG INDIVIDUALISTISKE PÅ VEGNE AV EGNE VIRKSOMHETER? .....	- 52 -
5.5 VIL RESULTATENHETER FØRE TIL AVBYRÅKRATISERING? .....	- 54 -
5.6 HVILKE ERFARINGER HAR LEDERE MED TONIVÅORGANISERING? .....	- 59 -
<b>6. AVSLUTNING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>- 64 -</b>
<b>LITTERATURLISTE: .....</b>	<b>- 70 -</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>- 75 -</b>

# Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål

Kommunene i Norge har vært igjennom omfattende omorganiseringer. I de senere år har flere kommuner tatt i bruk bedriftsinspirerte organisasjons- og ledelsesmodeller. Modellene blir sett på som kostnadseffektive, moderniserende og nødvendige for at kommunene skal henge med i samfunnsutviklingen for øvrig.

New Public Management (NPM) er en betegnelse som beskriver overføring av bedriftsinspirerte modeller til det offentlige. NPM-modellene fokuserer på de menneskelige ressursene i større grad enn tidligere. Human Resource Management (HRM) kan kort beskrives som "hvordan man administrerer sine ansatte". Som vi vil se er NPM og HRM knyttet sammen, selv om de hviler på noe ulik ideologi.

Resultatenheter er en bedriftsinspirert modell som kan plasseres under fellesbetegnelsen NPM. Denne modellen har blant annet som typiske trekk å styrke lederrollen.

Bodø kommune, som er "case" i denne oppgaven, har også latt seg inspirere av NPM-modeller.

I K-sak (kommunestyresak) 121/01 ble det i 2001 vedtatt av Bodø bystyret at man skulle "hente ut det beste" av tre organisasjonsmodeller. Servicemodellen, bestiller- og utførermodellen og resultatenhetsmodellen. Saksfremlegget var en oppsummering av et omstillingsarbeid som allerede var startet i år 2000. Bakgrunnen var de økonomiske utfordringer man på slutten av 1990-tallet forutså ville komme hvis investeringer som allerede var vedtatt skulle gjennomføres. K-sak 121/01 oppsummerte en rekke ulike saker som hadde vært til politisk behandling og som omhandlet blant annet økonomi, (F-sak 46/00)(formannskapssak) organisasjonsutvikling (F-sak 223/00, K-sak 01/01) og bedre service (F-sak 150/01) (Årsmelding 2001). Saksfremlegget har vært kommunens styringsverktøy siden den gang. Å innføre organisasjonsmodellene skulle blant annet bidra til at utgifter til administrasjon og ledelse skulle reduseres med 20 %. Men målet var ikke bare å oppnå bedre budsjettbalanse, man ønsket også å bli bedre på service og øke fokuset på brukere av kommunale tjenester. Saken ble fulgt opp av bystyrevedtak PS-04/10 (politisk sak) i 2004. Dette vedtaket omhandler leder, ledelse, lederopplæring, lederevaluering sett i

perspektiv av arbeidsgiverpolitikk. Behovet for å tydeliggjøre lederrollen når det gjelder krav, plikter, myndiggjøring og muligheter, ble fremmet i dette saksfremlegget. Vedtakene i K-sak 121/01 og PS sak 04/10 har medført prosesser hvor det er blitt desentralisert og delegert ansvar ned til linjeledere og det er gjennomført sentralisering av stabs- og støttetjenester. Økonomi, lønn- og regnskapsenheten er sentralisert og det samme med personal- og organisasjonskontoret (PO-kontoret). Lederne i organisasjonen har siden omorganiseringen fått ansvar for resultatenheter, et helhetlig ansvar for tjenestekvalitet, personell og økonomi.

HRM som begrep er ikke nevnt i noen kommunale dokumenter. Men i vedlegg til PS-04/10 ble rollen som personalleder utdypet. Fokus var rettet mot organisasjon og læring hvor et høyt sykefravær, kompetansgap og rekrutteringsmessige utfordringer ble sett på som satsingsområder. Som personalleder ble det satt krav om å utføre medarbeidersamtaler, lønnsamtaler og oppfølging av HMS-håndboka. Den evne leder kunne vise til å beholde medarbeidere og spesielt nøkkelmedarbeidere ville bli høyt verdsatt. Det ble pekt på to måter man skulle oppnå dette. Gjennom et grunnleggende verdisyn og et arbeidsmiljø med jobbnærvær. Alle virksomheter skulle signere egen Inkluderende Arbeidslivsavtale (IA avtale).

I forarbeidet av studiet fremhevet rådmannen og noen av kommunaldirektørene argumenter for hvorfor de mente det var viktig å ansvarliggjøre linjeledelsen. De viste til at det er i møtet mellom kommunens ansatte og den enkelte bruker av kommunens tjenester kvaliteten sikres. Linjelederne vet hvor skoen trykker. Jeg har derfor valgt å studere lederrollen i resultatenheter og har gjort et utvalg av ledere fra tjenesteytende virksomheter som intervjuobjekter.

Videre er det interessant å studere tema fordi et av resultatenhetenes kjennetegn er fokus på operativ frihet i lederrollen. Jeg har dermed forventninger til at lederrollen er betydelig endret fordi omorganiseringen i stor grad har "løftet" linjelederne og de er vist tillit gjennom økt ansvar og myndighet. Ved å få økt ansvar og myndighet har linjeledere fått flere oppgaver å ta hånd om, noe som kan føre til at helhetsperspektivet kan bli redusert og strategiene mer uklare. Men de har også fått mer makt. Økt makt har gitt linjelederne et større ansvar for hvordan man forvalter og utfører sin lederrolle.

Formålet med studiet er å bidra til at de funn som presenteres også kan være med på å forme den fremtidig utviklingen av lederrollen i Bodø kommune, men først og fremst en studie av lederrollen i resultatenheter og effekten den gir.

## **1.2 Problemstilling**

Oppgaven retter søkelyset mot lederrollen i resultatenheter og hovedspørsmålet som stilles er: Hvordan mener lederne i Bodø kommune at lederrollen har endret seg etter omorganisering til NPM-inspirerte modeller?

Studiet baserer seg på teori og forarbeid bestående av samtaler med sentrale ledere i kommunen. Jeg har formulert seks forskningsspørsmål knyttet til den effekt Bodø kommune kan ha oppnådd med omorganiseringen. Spørsmålene er spesielt interessante for å belyse lederrollen og operasjonaliserer problemstillingen:

- Blir ledere myndiggjort ved omorganisering til resultatenheter?
- Blir ledere faktisk stimulert til god økonomistyring i resultatenheter?
- Vektlegger ledere i resultatenheter hard HRM eller myk HRM?
- Blir ledere i resultatenheter mer egoistiske og individualistiske på vegne av egne virksomheter?
- Vil resultatenheter føre til avbyråkratisering?
- Hvilken erfaring har lederne med tonivåorganisering?

## **1.3 Disposisjon av oppgaven**

I kapittel to presenteres Bodø kommune som organisasjon ved et historisk tilbakeblikk frem til i dag. Helse- og sosialavdelingen (HS-avdelingen) og oppvekst- og kulturavdelingen (OK-avdelingen) blir presentert i et underkapittel.

I kapittel tre ses det tilbake på den utviklingen kommunene i Norge har vært igjennom de siste 30 – 40 år. NPM og HRM blir presentert. En typisk NPM-modell er resultatenheter og det er denne modellen som hovedsakelig berører oppgaven i større grad enn bestiller- og utførermodellen og servicemodellen. Det finnes argumenter som både støtter og som er mer kritisk til NPM-modeller. Jeg viser til dilemma, perspektiver og argumenter basert på forskning, for å få frem ulike syn på hvordan lederroller, byråkrati og organisering kan utvikle seg. For å ivareta struktur gjøres det en oppsummering i siste del av kapittel tre, og de seks

forskningsspørsmålene fra problemstillingen blir gjentatt. Spørsmålene leder til forventninger av funn i kapittel fem.

I kapittel fire blir det redegjort for valg av metode. Herunder utvalg, forskningsdesign, min forskerrolle, behandling av innsamlet data og hvordan dette til sammen ivaretar gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet.

I kapittel fem er spørsmålene i problemstillingen førende for valg av struktur. Analyse av funn blir satt opp mot forventninger.

I kapittel seks avsluttes studiet med å knytte teori fra kapittel tre sammen med funn fra kapittel fem og det dras en konklusjon tilslutt.

## **2. Bodø kommune – en by i utvikling**

Bodø kommune er en kommune i vekst. Innbyggertallet har i skrivende stund nettopp passert 48 000 og det er en økning på ca. 11 000 innbyggere siden 1990. Kommunens ansatte teller ca. 3700 ansatte og av dem er ca. 120 ledere. Kommunen er fylkeshovedstad i Nordland og det kan se ut som byen prøver å vokse fra seg ”småbystempelet”. Det er lett å se at byen er modernisert og fornyet. Mange nye bygg er reist og nye moderne boområder er utviklet. Det samme har skjedd med Bodø kommune som organisasjon. Jeg vil nå presentere organisasjonen med et historisk tilbakeblikk for å synliggjøre utviklingen frem til i dag.

### **2.1 Historisk bakgrunn**

På 1970-tallet var Bodø kommune organisert etter en modell med to rådmenn, en for finans og en for tekniske saker. I 1980 gjennomgikk man en omorganisering. I K-sak 15/79 ble det vedtatt å omorganisere nemdstrukturen og innføre ny administrasjonsordning fra 1.januar 1980. I den nye forvaltningsmodellen ble det opprettet tre avdelingsstyrer, for kirke, kultur og undervisning, (i dag kalt OK-avdelingen) for tekniske saker og for helsevern og sosialomsorg (i dag kalt HS-avdelingen). Disse skulle ledes av kommunaldirektører. Denne inndelingen er fortsatt gjeldende. Dette ble den gang i hovedsak gjort for å forbedre den demokratiske ledelse og gi de folkevalgte økt styring i den kommunale virksomheten gjennom en endret nemdstruktur. Men også for å sikre effektiv ressursbruk og tilby ansatte gode og utviklende arbeidsforhold med muligheter for medbestemmelse (Asplan, ny organisasjonsordning fase 2, 1979).

Organisasjonens menneskelige ressurser ble løftet opp og frem da det ble poengtert i sluttrapport og innstilling at ”personalet er kommunens viktigste ressurs”. Det ble vedtatt nye personalpolitiske retningslinjer, rekrutteringspolitiske målsettinger, tilsettingsrutiner, opplæring, administrativ oppbygging og lønnsfunksjoner, samt nytt reglement (Asplan 1979, personalpolitikk og personaladministrasjon).

Allerede den gangen ble det lagt vekt på det omfattende tjenestetilbudet og de store oppgavene kommunene hadde ansvar for. Utviklingen hadde skjedd svært raskt etter mellomkrigstiden og ansvarsområdene hadde blitt mer komplekse uten at strukturene i organisasjonene hadde hengt med. Fordi kommunene måtte fungere godt for innbyggere og



politikere, ble det satt fokus på omorganisering og organisasjonsutvikling (Asplan, foredragsreferat 1979).

Før 1980 hadde personalkontoret i Bodø kommune arbeidsoppgaver som kan sammenlignes med personaladministrasjon. Det var oppgaver som å svare på brev i forbindelse med ansettelser, eller annet sekretærarbeid som vi i dag kaller for merkantilt arbeid. Da omorganiseringen skjedde rundt 1980 ble det etablert personalkontor med det formål å bli mer utviklingsorientert og ha et større fokus på personalet som ressurs.

På 1990-tallet gjennomførte Bodø kommune flere opplærings- og ledelsesutviklingsprogram som fokuserte på lederrolle, lederoppgaver, tverrfaglig samarbeid, kommunikasjonslinjer og etter hvert verdier. Blant annet ble lojalitet trukket inn som viktig tema.

På slutten av 1990- tallet innså kommunens ledelse at den økonomiske situasjonen ville forverre seg dramatisk hvis man skulle gjennomføre de krav til investeringer som allerede var vedtatt. Organiseringen i kommunen ble satt under lupen. I K-sak 121/01, som var et oppsummerende saksfremlegg av de endringer man ønsket å gjennomføre, ble det vedtatt å organisere kommunen etter tre bedriftsinspirerte organisasjonsmodeller; resultatenheter, bestiller- og utførermodell og servicemodellen. Modellene omtales også som New Public Management (NPM).

Etter at omstillingsprosessene startet rundt år 2000, ble det opprettet flere kommunale foretak. Bestiller- og utførermodellen ble etablert og førte til konsekvenser for alle avdelinger. Servicetorget kom på plass for å gjøre kommunen mer servicevennlig og tilgjengelig og alle enheter ble endret til resultatenheter. Mellomlederne ble linjeledere, samtidig med at det ble delegert myndighet og ansvar i større grad til linjelederne enn før.

I 2004 ble omstillingsarbeidet fulgt opp av politisk sak (PS 04/10). Dette vedtaket satte fokus på lederrollen og hvordan den skulle tydeliggjøres gjennom klargjøring av forventninger, atferd, ansvar og myndighet. En definisjon på ledelse ble presentert: "Som samspill mellom mennesker som ønsker å nå felles mål ved hjelp av felles midler" (PS 04/10). Det ble trukket paralleller til NPM- litteraturen og "modernisering av offentlig sektor." Saksfremlegget presiserte tydelig at brukerne skulle i sentrum og bestrebelse etter å sikre helhet og konsistens av lederbegrepet ble etterlyst.

I 2005 hadde man nådd målet om å redusere de totale kostnader til administrasjon for hele kommunen med 20 % (Årsmelding 2005). Dette ble i hovedsak løst gjennom å sentralisere

stabs- og støttefunksjoner og innføre færre nivå i organisasjonen. Alle avdelinger avga ressurser til dette formålet i mer eller mindre grad.

Bystyret vedtok i 2005 en sak som omhandlet kommunens økonomistyring, prinsipper for budsjettansvar og under-/overskuddsdisponering (PS 05/63). Prinsippene skulle bidra til å ansvarliggjøre god økonomistyring og motivere til å oppnå budsjettbalanse, og skulle inn i lederavtaler. Som et virkemiddel for å bidra til god økonomistyring ble det i denne saken vedtatt et reglement. Formålet med reglementet var å fremme god økonomistyring gjennom å gi enhetene bedre fleksibilitet og forutsigbarhet, samt å se budsjettene i sammenheng over to år. Som enhet ville man da få 2 % av brutto driftsramme overført av over- eller underskudd til påfølgende budsjettår. Ordningen omtales som ”2 % regelen” og er fortsatt gjeldende i 2011.

PS 04/10 la føringer for hvilke ledernivå kommunen skulle ha. Den strategiske ledergruppen i kommunens administrasjon benevnes RKD. Dette er rådmannens ledergruppe hvor kommunaldirektørene har en naturlig plass. I tillegg har rådmannen sett behovet for å ha med noen av støttefunksjonene. Da det ble ansatt ny PO-sjef i 2006 ble denne sjefstillingen tatt med i RKD på lik linje med økonomisjef, IKT- sjef, eiendomssjef og nå i senere tid, kommunikasjonssjef. Neste ledernivå under det strategiske nivå, er linjeledere som er tillagt resultatansvar, personalansvar og overordnet fagansvar. Videre kan virksomhetene ha avdelingsledere eller fagledere som ivaretar avdelingen eller enheter i virksomhetene.

Som et resultat av PS 04/10 ble det i januar 2006 satt i gang et eget lederutviklingsprogram hvor målet var å myndiggjøre lederne ytterligere. Programmet skulle også bidra til å gjøre kommunen bedre i samhandling og omdømmebygging blant annet gjennom å styrke helhetstankegangen. Det ble et viktig prinsipp at programmet ikke skulle være fastlåst da prosessarbeid og medvirkning til innhold ble vektlagt. Det eneste som var bestemt på forhånd var at det skulle utarbeides en felles mal for en lederkontrakt da dette var nedfelt i politisk vedtak (PS 04/10). Ledere ble satt sammen i grupper på tvers av sektorer og fikk ulike mandat eller oppdrag.

PO-kontoret med PO-sjefen som pådriver, sikret at som en del av kommunens overordnede mål og føringer for tjenesteområdene, er målet ”å være en lærende organisasjon”, ”en langtidsfrisk”, samt ”en helsefremmende organisasjon” (PS 08/170). Dette skulle oppnås gjennom å sørge for riktig kompetanse, kontinuerlig kompetanseutvikling, kontinuerlig evaluering og myndiggjorte ledere. I tillegg, - ”tydelige mål og et lederskap og

medarbeiderskap med gode relasjoner” (07/1194). Gjennom langtidsfrisktenkingen ble helsefremmende lederskap og humanistisk lederskap begreper som ble innført gjennom den strategi og valg av satsingsområde som PO-kontoret i kommunen førte an i ledelses- og organisasjonsutviklingsprogrammet.

Lederutviklingen resulterte blant annet i et felles verdigrunnlag for hele kommunen, KOR, - (kvalitet, omsorg og respekt), håndbok for nye ledere, lønnspolitisk plan, - i tillegg til den allerede nevnte lederkontrakten som ble en lederavtale mellom ledernivå (saksnummer 05/8865). Lederavtalen er inndelt i tre deler. Del en er en felles del som angår kommunens hovedmålsettinger, del to angår virksomheten og del tre angår det personlige forholdet mellom leder og sjef/direktør. Det ble etablert en felles ordning hvor alle ledere skulle ha lederavtale med sin sjef eller direktør. Denne ordningen gjelder fortsatt i 2011.

I etterkant av programmet ble ledere organisert i ledernetttverk innenfor egne avdelinger, eller allerede etablerte nettverk ble videreført. I dagens organisasjoner er HRM blitt en fellesbetegnelse for alt som har med personalarbeid å gjøre. I Bodø kommune ble ansvaret for HRM plassert hos linjeledelsen i virksomheten i sterkere grad enn før med innføringen av resultatenehetene. PO-kontoret hadde et førende ansvar for å etablere møtearenaer hvor alle kommunens ledere ble samlet som et ledd i å utvikle kunnskap og fordele dette ansvaret for HRM-arbeid mellom PO-kontoret og linjeledere. Det ble gjennomført medarbeiderundersøkelse i 2006 og 2008 og en omfattende kompetansekartlegging i 2009 av alle ansatte i kommunen.

Ansvaret for å samle alle ledere til felles kompetanseutvikling for å sikre at førende mål og strategier for organisasjonen som helhet kommer til syne i linjen, ligger fortsatt nå i dag (2011) hos PO-kontoret. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud deltok, - og deltar aktivt i utviklingsarbeid i Bodø kommune.

All endring har ikke skjedd like fort, men over en 10 års periode har omorganiseringen ført til endringer som det er nå er interessant å studere. Men først en nærmere redegjørelse for utviklingen i HS-avdelingen og OK-avdelingen.

## 2.2 Helse- og sosialavdelingen og avdeling for oppvekst og kultur

Noen av reformprosessene hadde allerede startet både i HS-avdelingen og OK-avdelingen på slutten av 1990-tallet (Årsmelding 1999-2002).

Avdelingene løste imidlertid utfordringene på ulike måter og gjennom prosesser i de respektive avdelinger kom de frem til noe ulik organisering. I politiske dokumenter kommer det frem at HS-avdelingen la fokus på å etablere ny lederstruktur, mens OK-avdelingen fokuserte på å gi uteenhetene økende grad av selvstyre (Årsmelding 2001).

HS-avdelingen har i en årrekke vært igjennom flere omorganiseringer. Før oktober 2000 (Årsmelding 2000) var avdelingen inndelt i to helse- og sosialdistrikt, en form for forvaltningsmodell som var tilpasset den organiseringen som fantes i Bodø kommune den gangen. De to distriktene hadde egne administrasjoner som ivaretok personal, økonomi og andre støttefunksjoner og de hadde hver sin helse- og sosialsjef. Etter oktober 2000 omorganiserte avdelingen gradvis til en organisasjonsform sammenfallende med NPM-modeller, først ved å etablere ny lederstruktur gjennom å innføre flat struktur, senere med å etablere et nytt tildelingskontor som en viktig servicefunksjon for HS-avdelingen. Dette var i samsvar med det politiske vedtaket fra 2001. Ledelsen i HS ble sentralisert og myndighet og ansvar ble delegert ut til linjelederne gjennom innføring av resultatenheter. Støttefunksjonene og den flate strukturen besto av tonivå-organisering hvor alle avdelingens virksomhetsledere (benevnelse av linjeledere i HS-avdelingen) skulle rapportere direkte til kommunaldirektør for HS-avdelingen. En rekke av dem som var ansatt i stab ble sentralisert og overført til støttekontorene for å ivareta fellesfunksjonene og være en støtte for alle virksomhetslederne i deres lederfunksjon. Det ble fortsatt beholdt en stab rundt kommunaldirektøren, men totalt sett var staben som hadde vært tilgjengelig kraftig redusert. En stor del av den kunnskapen avdelingen hadde hatt innen for eksempel økonomi, var nå sentralisert til blant annet lønn- og regnskapsenheten. Man kan si at HS-avdelingen spesielt har måttet avse mange fagpersoner i administrasjon da kravet til å endre lederstrukturen til en flatere modell var klart formulert i politiske vedtak.

HS-avdelingen har dermed vært organisert i en tonivåmodell siden slutten av 2000 og frem til 2010, hvor man gikk tilbake på denne ordningen og innførte et nytt ledernivå mellom kommunaldirektør og virksomhetslederne ved å ansette tre nye sektorledere. Disse skulle ha

ansvar for henholdsvis institusjonene og hjemmetjenestene. Den siste lederen skulle jobbe i stab med kommunaldirektøren.

I de fleste årene på 1990-tallet hadde HS-avdelingen god kontroll på økonomien. Avdelingen hadde overskudd de første årene på 1990-tallet og de påfølgende år mindre merforbruk ved regnskapsårets slutt. På slutten av 1990-tallet viste regnskapstallene imidlertid at det ble vanskeligere å holde budsjettrammen. Samtidig hadde avdelingen vokst betydelig da kommunen hadde gjort store investeringer i blant annet flere nye sykehjem. I 2002 økte merforbruket betraktelig. Det er grunn til å merke seg at dette er like etter innføringen av den nye lederstrukturen. Merforbruket har holdt seg høyt siden den gang, bortsett fra i 2007 da det var litt lavere. Etter 2008 har det imidlertid økt ytterligere. Kommunen som helhet har totalt sett hatt overskudd de fleste årene i denne perioden (Årsmeldinger 1991-2010).

De to avdelingene som omfatter denne undersøkelsen løste tonivåorganiseringen på ulike måter. Som allerede nevnt, HS-avdelingen innførte ny lederstruktur med en tonivåmodell mellom virksomhetsledere og kommunaldirektør, mens OK-avdelingen beholdt grunnskolesjef, barnehagesjef og kultursjef som sjefer for henholdsvis rektorer, barnehagestyrere (linjeledere i OK-avdelingen) og kulturkontoret i sin modell. Det var gjennom et sterkt engasjement, spesielt i rektorgruppen og i innspill fra tillitsvalgtes side, at disse sjefene beholdt sine lederposisjoner og de nødvendige fullmakter delegert fra kommunaldirektøren. Lederne i denne avdelingen la imidlertid vekt på resultater i den enkelte enhet. OK-avdelingen endret dermed lite på selve organiseringen etter 2001. I 2008 flyttet imidlertid administrasjonen i OK-avdelingen inn i rådhuset som en del av sentraliseringsprosessen. Saksbehandlere innenfor personal og økonomi ble etter en prosess, overført til de respektive støttekontor i sentraladministrasjon.

Disse to måtene å organisere seg på, vil gi et grunnlag for å se etter ulike erfaringene hos linjelederne.

OK-avdelingen hadde utfordringer innenfor økonomiområdet tidlig på 1990-tallet, men siden 1994 har avdelingen holdt budsjettbalansen helt frem til 2008 og 2010. Disse to årene har avdelingen totalt sett hatt et mindre merforbruk (Årsmeldinger 1991 – 2010). Det betyr at avdelingen har holdt seg innenfor budsjettrammene i overgangsperioden mens omorganiseringen pågikk for fullt.

### **3. Den kommunale lederen i nyere tid**

Hvordan mener lederne i Bodø kommune at lederrollen har endret seg etter omorganisering til NPM- inspirerte modeller? For å kunne svare på dette spørsmålet ses det som naturlig å ta et historisk tilbakeblikk på utviklingen i kommunene og samfunnet forøvrig. Deretter presenteres NPM og HRM og forskjellene på de normative modellene hard og myk HRM trekkes frem.

Det vises til seks forskningsspørsmål som er interessante i forhold til lederrollen og den effekt Bodø kommune kan ha oppnådd med omorganiseringen. Relevant teori i henhold til spørsmålene i problemstillingen anses å være forskning av resultatenheter, byråkrati og tonivåorganisering i oppgavens aktuelle tidsepoke. Negative og positive sider ved organiseringen belyses sammen med den dynamikk som kan følge med.

I kapittel to er det vist til Bodø kommunes utvikling fra 1980-tallet og frem til i dag. Man ser at de veivalg som ble tatt var i tråd med den utvikling som foregikk i andre kommuner og samfunnet for øvrig. Dette vil fortløpende komme frem gjennom hele kapittel tre, - at den generelle samfunnsutviklingen i stor grad er sammenfallende med utviklingen i Bodø kommune.

#### **3.1 Kommunenes behov for å bli moderne**

Dahl, Finstad & Opdahl Mo (2000) referer til Hansen m.fl. (2000) når de beskriver noe av den historiske bakgrunnen i etterkrigstiden. Fra 1960-årene økte velferden i Norge. Etter hvert som tjenestetilbudet ble utvidet ivaretok staten mange av tjenestene. Tidligere hadde kommunene hatt forholdsvis selvstendig styring, men når staten tok over mye av ansvaret, ble kommunen nærmest en underleverandør av tjenester til innbyggere på vegne av staten. Dette førte til at administrasjonene i kommunene gradvis ble større. Det oppsto etter hvert behov for å gi kommunene økt fristilling og på den måten kunne kommunene velge gode lokale løsninger. Staten hadde imidlertid fortsatt sterk styring gjennom en rekke lovpålegg og rammer.

I 1907 hadde vi den første landsomfattende arbeidskonflikt og den første tariffavtale ble forhandlet frem (LO 13.07.11 online). Hernes (2007) viser til at dette ble en viktig kollektiv

avtale i norsk arbeidsliv som senere ble brukt som mal. Det som var spesielt for denne avtalen, var hvordan den bidro til å skape et godt grunnlag for samarbeid i Norge gjennom anerkjennelse av retten til å være organisert og et forhandlingssystem med frivillig megling og voldgift. Den internasjonale konkurransen økte og for å sikre vekst og overlevelse innså alle parter at samarbeid måtte til. Generelt kan man si at vi har hatt god tradisjon for samarbeid i Norge. Hernes (2007) viser videre til at den norske trepartsmodellen mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og staten, har lagt til rette for et godt bedriftsdemokrati med muligheter for lokale forhandlinger, og en tradisjon for medbestemmelse hos arbeidstakere. Dette nevnes for å trekke sammenhengen med den deltagelse tillitsvalgte har i dagens utviklingsarbeid i Bodø kommune.

Tilbake på 1970- og 1980-tallet opparbeidet imidlertid kommunene et rykte om å være lite aktive med å ivareta utviklingsarbeid og moderniseringstiltak. Kommuneansatte fikk et stempel på seg for å være "kommunegrå og sidrumpa", - yrkesgruppene ble oppfattet som lavstatusyrker og saksbehandlere ble sett på som kjedelige forvaltere. For å motvirke dette synet, ble kommuner inspirert av blant annet KS-strategier (Kommunenes sentralforbund) til å se på personalet som den viktigste ressurs (Rødvei 2006).

I den tradisjonelle kommunen var personalpolitikken forankret i administrasjonsutvalget, men da administrasjonene ble større ble dette arbeidet delegert til administrasjonene i kommunene (Dahl, Finstad & Opdahl Mo 2000). På 1980-tallet ble det mer vanlig å etablere personalkontor. Det ble ansatt personalkonsulenter og de fleste kommuner ansatte personalsjefer. Det var personalkontoret som fikk ansvaret for å utvikle personalstrategiene. Man ønsket å utvikle bedre tilrettelegging og motivere de menneskelige egenskapene, slik at den enkelte kunne gjøre en bedre jobb (Engan 1997; Rødvei 2006).

Trenden fortsatte utover 1990- tallet og velferdssamfunnet førte med seg en sterkere grad av individualisering og rettighetsmentalitet. Kunnskapen i befolkningen hadde økt og den enkelte ble mer bevisst på sine rettigheter, stilte krav og ga kritikk (Hellevik 1996). Parallelt med at velferden i samfunnet økte, kunnskapsnivået ble høyere og unge tok lengre teoretiske utdanninger, ble også kommunene nødt til å legge til rette for at arbeidstakerne kunne få videreutdanne og utvikle seg i takt med tiden. Kommunene måttet tilpasse seg på flere områder. Staten hadde et mål om å forenkle og redusere styring gjennom økt kommunal fristilling. I 1992 ble den nye kommuneloven vedtatt med det formål og styrke og videreutvikle det lokale selvstyre, - og gi større organisatorisk frihet. Dette skulle gjøre kommunene mer effektive og fleksible. Man fjernet blant annet en rekke særlover ved å legge

dem under kommuneloven, noe som forsterket sentraliseringen i kommunene og ga rådmannen mer makt. Gjennom den nye kommuneloven fikk kommunene friere valg av både politisk og administrative organisasjonsformer. Kommunene kunne opprette kommunale foretak, omorganisere i egen organisasjon og vedta hvilken utforming og struktur de ville benytte seg av i sitt politiske styresett innenfor kommunelovens begrensinger. Likevel ga ikke staten slipp på sin kontroll, og opprettholdt en rekke lover og regler, forskrifter og reguleringer.

I tråd med det økte fokuset på personalet som ressurs utarbeidet KS en ny arbeidsgiverplattform for den fremtidige arbeidsgiverpolitikken. Hovedelementene var å gå fra personalpolitikk til helhetlig arbeidsgiverpolitikk, fra kontroll og over til verdiledelse, og fra personalforvaltning til medarbeiderutvikling. Samtidig og med samme formål, ble det på 1990-tallet gjennomført flere kurs, topplederprogram og mellomlederprogram som en rekke kommuner gjennomførte (Dahl, Finstad & Opdahl Mo 2000).

I en rapport om kommunens arbeidsgiverpolitikk i forbindelse med ”kampen om den kompetente arbeidskraften”, viser Egge & Moland (2000) til at kommuner som iverksatte langsiktige tiltak med å beholde nøkkelpersonell, lyktes best med rekrutteringen. Den enkelte leders ivaretagelse av disse faktorene var viktig for resultatet. De som lyktes best trakk frem ”verdsettende ledelse” som årsaken til det. Nærmere forklart at lederen ”ser” og har en god dialog med sine medarbeidere, er tilgjengelig og støttende, med andre ord ”god på håndtering” av menneskelige relasjoner. Forskningen viste videre at i enkelte tilfeller utøvde ledere fortsatt saksbehandling i stedet for å utøve ledelse og ble dermed dårlige miljøskapere. En av årsakene var at det hadde vært vanskelig å rekruttere ledere, noe som førte til at ledere ble hentet fra fagmiljø og dermed ikke hadde nødvendig kunnskap og kompetanse om ledelse (Egge & Moland 2000).

Det å være effektive og ha fokus på inntjening ble viktige begreper i det norske samfunnet og etter hvert ble næringslivet et forbilde på kostnadseffektivitet, resultatoppnåelse og brukertilfredshet. Bedrifter ble rollemodeller for offentlige virksomheter, både statlige og kommunale. Bedriftsledelsen ble sett på som kreative og handlekraftige, fleksible og raske. Med andre ord, effektive, servicevennlige og god på økonomistyring (Torsteinsen 2006; Hughes 1994).

Kommunens behov for å bli moderne, mer effektive og resultatorienterte, gjorde NPM-tankegangen tiltrekkende.



### 3.2 New Public Management (NPM)

New Public Management oppsto på slutten av 1980- tallet og ble en felles betegnelse på overføring av bedriftsinspirerte modeller til det offentlige. Begrepet ble etablert av Christopher Hood, tidlig på 1990-tallet (Hood 1991,1995). NPM lanserte moderniseringsideer for offentlig sektor som ledelsesutvikling, friheter til å ta flere avgjørelser, oppsplitting av virksomheter, konkurranse, og selvstendige resultatenheter (Christiansen & Lægveid 2002).

Blant annet understøtter NPM-modellene at regler og paragrafer fjernes og erstattes av mål og rammer. For å øke fleksibilitet brytes hierarkiet ned, noe som blir sett på som et virkemiddel for å stimulere til aktivitet, gi ansatte utfordringer og ansvar. Som arbeidstaker ble det viktig å bli verdsatt og sett (Rødvei 2006).

I Torsteinsen (2006) sin framstilling av NPM, peker han på at det er vanskelig å gi en kort beskrivelse, fordi det finnes så mye forskjellig litteratur og mange artikler om tema som spriker i ulike retninger. Men han oppsummerer de mest vanlige kjennetegn ved NPM-modeller til å være "outputorienterte" med vekt på målformuleringer, resultatkrav og kontroller, som i neste runde skal stimulere til utbytte. Modellene tar i bruk økonomiske insentiver, resultatavhengig lønn, kontrakter og stimulerer til konkurranseutsetting. Han henter kilde fra Klausen og Ståhlberg (1998) når han videre viser til at et typisk trekk ved NPM er å vektlegge brukerorientering for å imøtekomme brukernes ønsker og behov.

Videre er det vanlig at NPM-modeller deler opp organisasjonen i mindre spesialiserte enheter og rendyrke kjernevirksomheten i resultatenheter, eller "singelpurpose agencies" (Pollitt & Boucaert 2000). Resultatenhetene gis økt operativ frihet og en sterkere fristilling. Torsteinsen (2006) mener at den operative friheten er noe av selve kjernen i resultatene, hvor frihet gir positiv effekt både for organisasjon og menneskene. Man organiserer seg dernest gjerne i en flatere struktur med 2 eller maks 3 ledernivå. Flat struktur er ikke nødvendig del av resultatenhetsmodellen, men i praksis virker det som at kommuner med resultatenheter satser på denne form for organisering. Et kjennetegn for resultatene er fokus på ledelse og lederen gis operativ frihet og muligheter til å ta selvstendige beslutninger som angår ressursdisponering og daglig drift. Den sterke selvstendige lederrollen blir fremhevet (Torsteinsen 2006).

Torsteinsen (2006) hevder videre at bedrifts- og markedsmodellene er langt fra klare og entydige. Han viser til ulike perspektiver (Walsh 1995, Christensen og Læg Reid 2000, Klausen 2001) og velger å samle disse i to, - sentraliseringsperspektivet og desentraliseringsperspektivet. Desentraliseringsperspektivet knyttes opp mot operativ frihet, demokrati og selvstendighet som i resultatenheter, mens sentraliseringen knyttes opp mot behovet for sentral styring og kontroll gjennom for eksempel lederkontrakter.

Da kommunene begynte å fatte interesse for NPM-modellene var det med på å gi næring til et marked for interessenter av organisasjonsideer og lederutvikling. Snartenkte konsulenter og handelshøyskoler har dermed bidratt til utgivelsen av en mengde litteratur som er gjort tilgjengelig og salgsbar i mer eller mindre populistisk form. Litteraturen omhandler nye ledelsesformer og organiseringer. Man kan blant annet nevne, -teambasert ledelse, transformativ ledelse, kunnskapsledelse, HRM og myndiggjøring. Røvik (2009) viser til at de markedsbaserte modellene nærmest er blitt et marked i seg selv, hvor man med ulike innfallsvinkler presenterer diverse metoder gjort tilgjengelig gjennom konkrete oppskrifter og fremgangsmåter. Og som Røvik (2009) hevder, trendene har slått an og blitt salgbare.

Et utvalg av forskere viser til flere grunner for at NPM-modeller ble populære i kommunene. Strand (2010) beskriver konsulentene som står bak ideene som moteforhandlere og gjennom sine analyser, formidler de budskapet om hva som er moderne og gode løsninger tilpasset dagens samfunn. De legger vekt på å skape en god relasjon og tillit til sine kunder og oppdragsgiverne lar seg overbevise. Konsulentene snakker varmt om organisasjonsløsningene, selv om det ikke nødvendigvis har en nytteverdi.

Torsteinsen (2006) viser til Ståhlberg (1995) sine undersøkelser hvor det kommer frem at den ressurssterke bykommunen har en reformvennlig og utadrettet politisk og administrativ kultur, og dermed legger merke til når enkelte reformer blir tatt i bruk av flere. Dess flere som benytter seg av reformen, dess mer antar man at reformen er bra. Kommuner velger kanskje modellen uten så nøye vurdering, men ser til andre kommuner og de løsninger de har valgt.

Mens Rødvei (2006) finner i sin forskning at presset og kravet til modernisering kom i hovedsak ofte fra KS, som med alle sine kurs, programmer og forskningsprosjekter, har påvirket kommunene i denne retningen. Men, sier han, kanskje i aller størst grad fra oppdragsforskermiljøet, som har forsket villig på tema.

Det finnes også en del kritiske argumenter.

For det *første* kan det oppstå skjevheter i styrkeforholdet mellom partene i det tradisjonsrike partsamarbeidet. Hernes (2007) viser til undersøkelser som er gjort i industrien av Andersen & Byrkjeland (2001) hvor omorganisering til foretak og outsourcing fører til skifte av arbeidsgivere og fagforeninger. Geografisk spredd struktur og sentralisering til fjern ledelse gjør avstandene store mellom arbeidstakere og ledelse. Ledelsesstrategier preget av finansledet vekst fører til ustabilitet og hyppige eierskifter.

For det *andre* så er det mye som kan tyde på at ideen om den typiske NPM-modellen resultatenheter, kom fra den "den divisjonaliserte organisasjonsformen" (Torsteinsen 2006). En bedriftstankegang som kan være utfordrende å etterligne for det offentlige. Som eksempel beskriver Hansen & Svendsen (1996) hvordan store konsern i næringslivet organiserer seg, hvor selskapet splittes opp i divisjoner med beslektede økonomiske aktiviteter. Divisjonene har eget økonomisk resultatansvar og dette gjøres for å få frem hvilke virksomhetsområder som er mest lønnsomme eller hvem som taper penger. Divisjonene kan dele seg ytterligere med egne ansvarsenheter som innehar et selvstendig økonomisk ansvar som overskuddssenter, kostnadssenter, utgiftssenter og markedsføringssenter. Målet her er å maksimere overskuddet, produsere billig og gjøre godt salg. Det er kun utgiftssenter som har et rammebudsjett å forholde seg til, og som dermed kan sammenlignes med det offentlige.

For det *tredje* mener Hernes (2007) at man må se nærmere på hva marked er. NPM ble en markedsteori som fikk gjennomslag og som ønsker å overføre et eller flere elementer fra markedets funksjonsområde til offentlig forvaltning. I markedet finner vi kjøpere og selgere som ønsker en handel. Konsumentene er den viktigste gruppen som fritt skal kunne velge å vurdere pris og kvalitet før man kjøper. Den andre gruppen er produsentene. Det er produsenten som må tilpasse seg den som kjøper for å få til et salg. Produksjon vil være under press for å oppnå bra pris og kvalitet. Konkurranseselementet er med på å stimulere til innovasjon for å få frem nye produkter som er tilpasset ulik smak og økonomi (Hernes 2007). Strand (2010) viser til dem som hevder at liberalistiske ideer som innføres i offentlig sektor ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten som finnes der. Det som ofte er tilfellet er at det offentlige sitter igjen med de vanskeligste oppgavene, som for eksempel å gi tjenester til den svakere del av befolkningen som har behov for sosiale ytelser. Disse tjenestene kan ikke konkurransesettes som i en markedstankegang.

Andersen & Byrkjeland (2001) finner i sin forskning at en tanke om å øke inntjening og bli mer kostnadseffektiv kan slå tilbake på den sosiale kapitalen og dermed på sikt redusere avkastning eller øke utgiftene gjennom for eksempel økt sykefravær.

NPM- modeller retter et større fokus mot de menneskelige ressursene enn tidligere. Dette plasserer HRM underforstått sammen med NPM. La oss se nærmere på hvordan de menneskelige ressursene kan administreres.

### **3.3 Human Resource Management (HRM)**

Begrepet ser ut til å stamme fra USA og Storbritannia. Det å administrere forholdet til sine ansatte, endret seg fra "personal management" til "human resource management" i 1980-årene. Man finner begrepet i dokumenter til amerikanske akademikere og administrerende direktører og de ble raskt etterfulgt av kolleger i Storbritannia. Legge (2005) viser til normative (ideelle) definisjoner fra ledere som tilhører disse to nasjonene. Oppsummert kan man si at flesteparten av disse definisjonene legger vekt på at HR-politikk bør være integrert i den strategiske businessplanleggingen hvor man ser på de menneskelige resursene som et konkurransefortrinn.

Det handler om "den optimale utnyttelse av menneskelige ressurser i jakten på å nå organisasjonens mål", herunder å velge, utvikle, belønne og lede ansatte slik at de yter sitt beste. På slutten av 1980-årene var betegnelsen mye brukt i store selskaper (Legge 2005).

Hvis man ser nærmere på de normative modellene, så finnes det to ulike retninger som vektlegges, - "det harde perspektivet" og "det myke perspektivet". Legge (2005) henter sine kilder fra de amerikanske og britiske professorene Storey (1987) og Hendry & Pettigrew (1990). Disse to perspektivene legger til grunn ulike forutsetninger for hva som skal til for at ledere og ansatte skal yte sitt beste. I "det harde perspektivet", også kalt økonomisk basert eller kontrollorientert HRM, vurderes medarbeidere som late og uinteressert i virksomhetens beste. Med det som utgangspunkt tar man i bruk virkemidler som kontroll og ytre belønninger som for eksempel bonus og provisjon for å få ansatte til å yte (Kuvaas 2009). Man ser klare paralleller opp mot det som McGregor (1960) fant hos det han benevner som "teori X ledere". En HRM-tilnærming som består av ytre belønning hvor vi som arbeidstakere ikke gjør en jobb for arbeidsaktivitetens skyld, men pga. resultatet som følger med (Kuvaas 2009).

Det myke perspektivet derimot, minner mer om utviklende humanisme (Storey 1987; Hendry & Pettigrew 1990), hvor man antar at medarbeidere liker å gjøre en god jobb. Her kan man trekke forbindelseslinjer til McGregors (1960) benevnelse "teori Y ledere", hvor utgangspunktet er at ansatte liker å utvikle seg, lære nye ting og jobbe for organisasjonens felles målsettinger. Å styrke sosiale og psykologiske bånd mellom ansatte og ledere er typisk HRM-tilnærming som gir tillit og en indre normativ motivasjon. En felleskapstanke som å dele overskudd, legge til rette for kompetanseheving, medvirkning og delegering av ansvar som gir autonomi i jobbutførelse, er gode tiltak for å få lojale og engasjerte ansatte (Kuvaas 2009).

Kuvaas (2009:18) siterer Pfeffer & Veiga (1999) som beskriver det slik:

- *"medarbeidere jobber hardere pga høyere involvering forpliktelse og engasjement som skyldes høy grad av medbestemmelse og egenkontroll*
- *medarbeidere jobber smartere fordi de blir oppfordret til å utvikle sine ferdigheter og sin kompetanse*
- *medarbeidere jobber mer ansvarlig fordi ansvaret er plassert i deres hender"*

Finstad (2000) i Dahl, Finstad & Opdahl Mo (2000) trekker paralleller til den moderne tids vektlegging på kvalitetsstyring hvor "empowerment" (Corsun & Enz 1999) beskriver det samme. Den moderne arbeidstaker ønsker å kunne påvirke egen arbeidssituasjon og det å få tildelt ansvar og myndighet gir større engasjement i arbeidet (Rappaport 1987).

Sett fra et teoretisk perspektiv, hvordan har reformene endret lederrollen?

### **3.4 Lederrollen i resultatenheter, ny og forandret?**

Før i tiden så kan man si at det var mer vanlig med rene personaladministrasjoner. Disse har tradisjonelt sett vært sentralisert i en avdeling eller en organisasjon. I administrasjonene har man hatt størst fokus på enkel personalforvaltning, prosedyrer, rettigheter og plikter. Forholdet mellom leder og ansatt har hatt en større grad av indirekte kommunikasjon gjennom forhandlinger og i fagforeninger (Dahl, Finstad & Opdahl Mo 2000). Strand (2010) mener at ledelsestenking i offentlig virksomhet tradisjonelt har vært preget av trange rammer og uklare uttrykk. Tradisjonene for å være tydelige ledere i det offentlige har ikke vært så gode. Med reformene kom det nye og mer tydelige tanker.

Som tidligere nevnt er et av kjennetegnene ved NPM modeller å dele opp organisasjonen i resultatenheter som rendyrker kjernevirksomheten. Torsteinsen (2006) definerer en resultat enhet i kommunene slik:

*”En resultat enhet er en avgrensa og relativ selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer” (Torsteinsen 2006:11).*

Hvorfor ble resultat enheter så populære i kommunene?

Resultat enheter ble naturlig for mange kommuner å ta i bruk i moderniseringsprosessen. Resultat enheter fører med seg økt fokusering og tro på ledelse. Kjennetegn for lederrollen i resultat enheter er å få større myndighet gjennom økt ansvar for områder innenfor egen virksomhet og dermed større mulighet til å ta avgjørelser der og da (Torsteinsen 2006). Man hadde tro på at desentralisering av ansvar og myndighet ville stimulere til positive prosesser, frigjøre energi og ressurser blant de ansatte og øke motivasjon og utvikling for å oppnå kostnadsbevissthet og gode resultat mål (Helland 2002).

I tillegg så kunne man oppnå besparelser ved å fjerne mellomledernivå gjennom å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteutøvelse. Dermed oppnådde man legitimitet for noe som var viktig å uttrykke, nemlig at kommuner kunne møte utfordringer gjennom å vise handlekraft og effektivitet, være innovative og omstillingsdyktige, - og ha tro på sine ansatte. Resultat enhetene ga dermed et positivt inntrykk av kommunen utad (Torsteinsen 2006; Parsons 1960; Meyer & Rowan 1977).

Det var også nødvendig for store kommuner å delegere ansvar nedover til virksomhetene og samle den strategisk overordnede ledelse på toppen for å oppnå god styring.

Resultat enhetene ga økt fokusering på brukerne. Og kommuner hadde behov for å markedsføre økt brukertilfredshet som et ledd i moderniseringen (Torsteinsen 2006).

I tillegg var forventningene til kvalitet svært høye. Kravet til kvalitet har også ført til økt mediafokusering og et press på virksomheter og organisasjoner om god service. Kommunene innså at de måtte satse på personalutvikling og god personalledelse, rekruttering og nye belønningssystemer for å oppnå det som krevdes (Jacobsen & Thorsvik 2005).

Man kan si at NPM- og HRM inspirerte modeller har ført til ekstra fokus på ressurseffektiv tjenesteproduksjon og nye ledelsesidealer. *"Den kommunale lederen måtte transformeres fra byråkrat til menneske- og bedriftsleder"* (Rødvei 2006:46).

Hvilke utfordringer kan den kommunale lederen møte i den nye rollen?

Resultatenhetsmodellen har skapt nye utfordringer mht. intern styring og koordinering av den kommunale tjenesteproduksjon sett fra et helhetlig perspektiv. Den operative friheten linjeledere i kommunal sektor oppnår gjennom å ha et ledelsesansvar for en resultatenhet, er innenfor klare rammer. Ansvar er delegert, men sentraliseringen er til gjengjeld gjerne styrket og lederens handlingsrom til utviklingsarbeid innenfor personal, ledelse og rekruttering begrenses (Torsteinsen 2006).

Dette kan forklares nærmere med hvordan Torsteinsen (2006) beskriver resultatenhetsmodellens ulike elementer som struktur, prosess og resultat. En struktur med spesialiserte enheter som gjennom desentralisering (prosesser) er fristilt i operative spørsmål, - men som samtidig reguleres og dekobles gjennom lederavtaler og kontrakter og med klare krav om resultater. Det synes klart at dess sterkere sentralisering dess mindre forskjell vil den lokale virksomheten være en tradisjonell forvaltning.

Men tross den sentrale styringen har likevel ledere for resultatenheter fått mer ansvar og økt myndighet for egen virksomhet. Strand (2010) peker på at dette kan skape en arena for interessekamp. Makt skal fordeles både horisontalt og vertikalt, og dess mer ansvar man får, dess mer makt. Makt endrer seg gjennom konflikter, rivalisering, alliansebygging, og forhandlinger, både hos eksterne og interne. Resultatenhetene bidrar til en maktforskyvning internt i organisasjon fra topp til tjenesteprodusentene og dette har styrket linjelederne i forholdet til toppledelsen gjennom den kunnskap de innehar (Torsteinsen 2006).

Det å ha makt kan assosieres med de harde verdiene i de bedriftsinspirerte resultatenhetene hvor kravet til resultatmål står sentralt. Kommunale ledere har et særskilt ansvar om å være ansvarlige og etterrettelige, kunne forklare beslutninger og vise sparsomhet. Ledere kan fort havne i presset om å oppnå både brukertilfredshet og budsjettbalanse. Lederens dilemma blir om man skal vektlegge kravet til økonomi eller de myke mellommenneskelige verdiene representert av brukere og ansatte (Strand 2010).

I resultatenhetsstankegangen stilles det blant annet forventninger til at spenningsforholdet mellom budsjettbalanse og brukertilfredshet skal bli borte. I næringslivet henger dette i hop, økt brukertilfredshet fører gjerne til økte inntekter. Man kan i svært liten grad si at det er slik det fungerer i det offentlige. Torsteinsen (2006) poengterer videre at dette er og blir et dilemma som man ikke kan organisere seg bort fra, selv ikke med en resultatenhetsmodell. Kommunale ledere må forholde seg til det rammebudsjettet de blir tildelt. Veien de har for å kunne gjøre noe med presset og dilemma som de vil oppleve fra brukere og ansatte, går gjennom rådmannen. Mange ledere opplever derfor rådmannens rolle som svært sentral da det er rådmann som er nærmest politikere som foretar bevilningene.

Kritikken har også vært rettet mot bedriftsmodellenes inspirasjon fra markedstankegangen. Sammenligningen med kjøp og salg blir fremhevet som lite forenelig med det offentliges måte å arbeide på. Blant annet har kommuner store utfordringer med å vise til handfast dokumentasjon på resultater av myke sosiale tjenester som kan brukes i en slik sammenheng. I marked fremheves jo konkurranse, - egoismen og individualismen har gode kår (Torsteinsen 2006).

Trygstad (2004) er blant annet i sin forskning opptatt av om de kollektive medvirkningsordningene vi har i norske kommuner er under press fra den globaliserte utviklingen. Hun viser blant annet til Beck (1992) og hva han sier om institusjonene i modernitetsdebatten. Han beskriver det individualiserte samfunn som konkurranse mellom likemenn, hvor selvet blir et realiseringsprosjekt og viljen til å ta kollektive hensyn blir sett på som gammeldags. Målet er jo å fremstå som unik. Motstykke finner vi blant dem som har et idegrunnlag basert på normer, verdier og roller hvor vi kan gå helt tilbake til slutten av 1800-tallet og den franske sosiologen Durkheim for å finne opphavet for tankegangen. Ideene, som er videreutviklet av blant andre Selznick (1997), er at du og jeg følger normer fordi det er forventet av oss og ikke for at det tjener vår egeninteresse.

Det er liten tvil om at lederrollen i kommunale resultatenheter har gitt ledere nye og spennende utfordringer og muligheter. Mulighetene for å styre og forvalte de menneskelige ressursene i virksomheten for å oppnå effektiv tjenesteproduksjon, god service og kvalitet er absolutt tilstede. Som leder har man en autonom arbeidssituasjon som gjerne gir grunnlag for indre motivasjon. På den annen side kan man se at "menneske- og bedriftslederen" også vil møte en rekke dilemmaer med bedriftstankegangen i det offentlige tjenestetilbudet. Særlig kan den sentrale styringen bidra til å begrense handlingsrommet. Man kan dermed med rette si at lederrollen er ny og forandret.



### 3.5 Byråkrati og hierarki, både nødvendig og plagsomt?

Problemstillingen reiser spørsmål om bedriftsmodellene vil føre til avbyråkratisering og hvordan tonivåorganisering vil endre lederrollen. Med den moderne NPM-tankegangen omtales byråkratiet som tungrodd og omfattende og hierarkiet som svakt. Men kan byråkratiet og hierarkiet også inneha elementer som er verdt å ta vare på?

La oss nok en gang gå tilbake i historien for å se på samfunnsutviklingen i etterkrigstiden. Den norske trepartsmodellen mellom arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgivere og staten er unik i verdenssammenhengen forøvrig.

Hernes (2007) viser til at de øvrige landene i Norden har mange fellestrekk med den norske modellen og når forskere ser på den nordiske oppskriften legger de vekt på det gode utdanningstilbudet som finnes, - og den likhet som råer i samfunnet med lavt konfliktnivå, samarbeid og tillit. Hernes (2007) mener at innovasjonsevnen har gitt oss et velregulert samarbeid mellom arbeidsgiverside og organiserte arbeidstakere. Dette gjør at vi får færre dager som går bort i streik og konflikter og det gode samarbeidet er i aller høyeste grad også i næringslivets interesse.

Hovedavtalen har blitt et etablert og kjent dokument og har etter hvert fått en del tilleggsavtaler som for eksempel IA-avtale. Systemet som helhet er basert på at konflikter skal løses gjennom dialog og forhandlinger. På denne måten kan man oppnå samarbeid som skaper utvikling og god fordeling av inntjente midler.

I kommunene i dag er det en allmenn tendens at det skal spares og reduseres for å oppnå mindre administrasjonskostnader og mindre byråkratisk sendrektighet (Jacobsen & Thorsvik 2005). Hierarki og byråkrati har negativ klang i våre ører, mens desentralisert og operativ frihet er mer i takt med overordnede og allment aksepterte verdier som demokrati, selvstendighet og frihet. Hierarkiet blir sett på som svakt og byråkratiet er for omfattende. De nye reformene prøver å kompensere for det svake hierarkiet, samtidig med at byråkratiet begrenses. Ved å dempe byråkratiet og den hierarkiske oppbygging, bidrar det til effektivisering gjennom å redusere det utallige antall regler som er med på å vanskeliggjøre skjønnsvurderinger i saksbehandlingen (Torsteinsen 2006; Røvik 1998).

I studier fra 1950-tallet fant man at hierarkiske strukturer var assosiert med lavere arbeidsmoral, mindre autonomi og jobbtilfredshet, - og lavere produktivitet. I 1985 fikk Janne Carlzons bok, "Riv pyramidene" stor oppmerksomhet og fra 1990- tallet finnes det mye litteratur som argumenterer for flatere struktur. Flat struktur er populært i store deler av den vestlige verden. Med resultatenheter følger gjerne flat struktur, eller tonivåmodell. Den flate strukturen fører til kontraksjon, eller mer sammentrukne organisasjoner både vertikalt og horisontalt. På det horisontale nivå bør organisasjonene definere sin kjernevirksomhet og fjerne sideordnede enheter som ikke utfører kjerneoppgavene. Og på det vertikale nivå, fjerne myndighetsnivåer og avbyråkratisere gjennom å fjerne mellomnivå til flatere struktur. Idealet var å øke toppledelsens styringskapasitet og dermed oppnå god styring fra toppen (Røvik 2009).

På den annen side så kan man si at byråkratiet har vært et sikkerhetsnett for det offentlige. Klare kjennetegn har vært at man skal være upartisk, objektiv og følge regelverk. Dette har skapt organisasjonene slik vi har dem i dag, sterkt preget av regler innad samtidig som de skal forholde seg til politikk utad. Beslutninger som tas skal være spiselige for offentligheten (Strand 2010).

Byråkratiet har noen viktige prinsipper hvor man deler organisasjonen opp i avdelinger med en hierarkisk oppbygging av posisjoner. Denne gir økende myndighet oppover, mens du finner spesialistene nedover i systemet. Man rapporterer oppover, og nedover gis det instruksjer. I byråkratiet er det også en bred tradisjon for regelstyring og man må forholde seg til en mengde lover og regler. Man skal være nøytral og lojal til den valgte politiske ledelse. Profesjonalitet og avskjerming skal sikre at man ikke faller for fristelser utenfra som kan føre til styringsimpulser, korrupsjon og bedrageri (Hernes 2007).

Den orden og struktur som her er opparbeidet og det sikkerhetsnettet som skal ivareta nøytralitet og lojalitet, kan komme i fare hvis individualiseringen og egoismen får spre seg. Det kan gå ut over den måten ledere vil forvalte fellesskapets goder.

Agenda Kaupang (2010) har utarbeidet en konsulentrapport for KS hvor de viser til viktigheten av at kommuner med flat struktur også har en sterk administrasjon. De antyder at virksomhetene i en slik organisasjonsform ikke bør være for store.

Vårt samfunn er blitt institusjonalisert og vi har et omfattende byråkrati for å ivareta dette. Samtidig har vi fått en gjensidig utvikling av normer og en kunnskap om prosedyrer som

skaper gode forhold mellom parter fordi vi har oppnådd gjensidig viten og erfaring (Hernes 2007).

Hernes (2007) sier videre at alt dette betyr reduksjon i friksjon og konflikt og gir oss et utgangspunkt hvor man stoler på hverandre og er villig til innovasjon. Han mener videre at Norge med andre ord har sterke og gode tradisjoner og innehar både en sterk offentlig sektor og et sterkt privat næringsliv. Videre hevder han at vi har klart å oppnå en balanse i dette i motsetning til en rekke land som har en mer ujevn fordeling. Som gode eksempler nevner han USA på den ene siden med sin sterke private sektor, og på den andre siden østeuropeiske land hvor staten stod sterkt og var dominerende.

### **3.6 Oppsummering og forskningsspørsmål**

Kommunene har vært igjennom en moderniseringsprosess på bakgrunn av samfunnsutviklingen for øvrig. Forskning har vist at behovet for kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet og bedre brukervennlighet har ført til at bedriftsinspirerte modeller er tatt i bruk i norske kommuner. Man har sett verdien av å drive god personalutvikling, personalledelse, rekruttering og utvikle nye belønningssystemer for å oppnå det som kreves. Ledelsesidealet har endret seg fra byråkrat til ”menneske- og bedriftsleder”. Det nye ledelsesidealet møter imidlertid begrensinger og dilemma, noe en rekke forskere er opptatt av å få frem. Det har vært en lang tradisjon i Norge å ha et sterkt partssamarbeid, og staten har sterk styring. Alt dette fører til at kommunene har et omfattende lovverk, rammer og reguleringer å forholde seg til. Dette forplanter seg naturlig nok videre nedover til resultatnivå hvor kommunens ledelse har mulighet til å ta i bruk sentral styring og kontroll av ulik grad. Handlingsrommet til lederen kan bli begrenset. Det har også vært rettet kritikk mot å bringe markedstankeganger inn i det offentlige, hva outsourcing kan føre til og det stilles spørsmålsteget med hvordan avbyråkratisering, konkurranse og reduksjon av ledernivå kan endre rammer og forutsetninger.

Dette bringer oss tilbake til hovedspørsmålet i problemstillingen: Hvordan mener lederne i Bodø kommune at lederrollen har endret seg etter omorganiseringen til NPM- inspirerte modeller?

For å operasjonalisere problemstillingen formuleres seks forskningsspørsmål og disse tas med videre inn i kapittel fem:

- Blir ledere myndiggjort ved omorganisering til resultatenheter?
- Blir ledere faktisk stimulert til god økonomistyring i resultatenheter?
- Vektlegger ledere i resultatenheter hard HRM eller myk HRM?
- Blir ledere i resultatenheter mer egoistiske og individualistiske på vegne av egne virksomheter?
- Vil resultatenheter føre til avbyråkratisering?
- Hvilke erfaringer har ledere med tonivåorganisering?

## **4. Metode**

### **4.1 Kvalitativ metode**

Det er valgt en kvalitativ metode og gjennomført åpne intervju med linjeledere. Intervjuene er primærdata. Denne kvalitative metoden er valgt fordi lederne selv vurderes som den viktigste kunnskapskilden for egen virkelighetsoppfatning. Intervjuet kan brukes som ressurs i så måte, i en gjensidig samtale hvor beskrivelser vektlegges og man får muligheten til å gå dypere inn i tema. Samtalene ga en mulighet til å skape et tillitsforhold hvor jeg som intervjuer kunne lytte og stille spørsmålene i en kontekst som informanten forsto. Dermed kan samspillet i kommunikasjonen gi et godt grunnlag for å komme nær virkeligheten. I intervjusituasjonen har man mulighet for å tolke svarene underveis og dermed få sjekket ut om begge er enige i forståelsen.

### **4.2 Forskningsdesign**

Arbeidet med å innhente data startet høsten 2010 og intervjuene ble gjennomført fra januar til og med februar 2011. Arbeidet startet med en pilot et par måneder i forveien i form av samtaler med rådmann og kommunaldirektørene, i tillegg til arbeidet med å samle relevant teori. Senere ble det holdt møter med PO-kontorets organisasjonsteam som fungerte som referansegruppe i en kort periode, i tillegg til samtaler med PO-sjefen. Dette oppstartsarbeidet ble brukt som grunnlag for å finne variabler for forskningsarbeidet. Primærdata består dermed av den informasjon som er hentet inn gjennom intervjuene, mens sekundærdata er en betydelig mengde aktuelle kommunale dokumenter, som politisk vedtatte saksfremlegg og årsmeldinger, i tillegg til samtaler og møter som det her refereres til.

Informantene ble kontaktet på telefon og et informasjonsskriv ble sendt dem via e-post. Det fulgte med en kort redegjørelse av tema som intervjuet ville omhandle (vedlegg). For å eliminere feilkilder ble intervjuene gjennomført på informantenes arbeidsplass slik at trygghet og god stemning skulle bli ivaretatt og dermed gi best mulig grunnlag for en god intervjusituasjon.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide (vedlegg). Den var løst strukturert og utformet på bakgrunn av problemstillingen og de seks forskningsspørsmålene som belyser

lederrollen og operasjonaliserer problemstillingen. I tillegg til teori, informasjon og bakgrunnsstoff som var innhentet i pilotarbeidet.

Under selve intervjuet ble det lagt tydelig vekt på at det var informantenes erfaringer med organisasjon og lederrollen "før og nå" som i hovedsak var ønskelig å få frem. Strategien var å være lyttende og følge opp det informantene fortalte med oppfølgingsspørsmål der dette opplevdes som riktig i forhold til spørsmålene i problemstillingen. Hvert intervju varte i ca. en time. Intervjuguiden ble ikke fulgt til punkt og prikke, men noen hovedspørsmål gikk igjen i hvert intervju. Intervjuene ble tatt opp på bånd og skrevet ut i etterkant.

Intervjusituasjonen opplevdes som god og informantene la til rette for at intervjuet ble gjennomført uten forstyrrelser. Ledende spørsmål ble unngått for å ivareta gyldighet og pålitelighet. Alle informantene i utvalget er erfarne ledere.

### **4.3 Utvalg**

I kvalitative studier bruker man sjelden mange enheter. Det er viktigere med et adekvat utvalg enn at omfanget skal bestemmes av antall. Ved å ta et strategisk utvalg kan vi utvikle beskrivelser, begreper og teoretiske modeller som sier noe om kjennetegn og mening. Dette kan føre til at studiet kan få relevans i sammenhenger utover der studiet er gjennomført. Det strategiske utvalget må ha som potensial å belyse den problemstilling vi vil ta opp (Malterud 2003).

For å kunne studere lederrollen i kommunale resultatenheter ble Bodø kommune valgt som "case". I undersøkelsen er det gjort et utvalg av linjeledere i to avdelinger i kommunen, OK-avdelingen og HS-avdelingen. Alle disse er linjeledere i store tjenesteytende virksomheter og har dermed omfattende lederansvar for personal, økonomi og tjenestekvalitet. Antall medarbeidere i virksomhetene varierer fra 12 - 18 stillingshjemler (barnehagene) til rundt 40-100 stillingshjemler (skoler, sykehjem og hjemmetjenester). Alle informantene har lang fartstid i Bodø kommune og har jobbet som leder i 10 år eller lengre.

HS-avdelingens linjeledere benevnes som virksomhetsledere. Utvalget består av fem virksomhetsledere, tre ledere for hjemmetjenesteseone og to ledere for institusjoner. Disse har

rapportert direkte til kommunaldirektøren inntil et halvt år før intervjuene. Da ble det etablert et nytt ledernivå mellom virksomhetslederne i HS-avdelingen og kommunaldirektøren. Erfaringene med den nye ordningen var fersk i intervjuperioden, noe som gjenspeiles i presentasjonen i kapittel fem, hvor man vil kunne se at opplevelsen av ordningen var ulik hos linjelederne i HS.

Utvalget fra OK-avdelingen, består av tre rektorer og tre barnehagestyrere. Disse har rapportert henholdsvis til grunnskolesjefen og barnehagesjefen. Linjeledere fra OK-avdelingen benevnes som rektorer og barnehagestyrere.

Det var jeg selv som gjennomførte intervjuene over en to- mnd periode. Til sammen foretok jeg 11 intervju.

#### **4.4 Min forskerrolle**

Til daglig innehar jeg en lederstilling i Bodø kommune. I og med at jeg forsker i egen organisasjon og i tillegg intervjuer linjeledere i kommunen (samme ledernivå som meg selv), vil det være en fare for at jeg drar med meg mine erfaringer fra egen stilling inn i studiet. Jeg kan ha kunnskap og forestillinger, og ikke minst meninger, om hvordan det er å være leder i Bodø kommune. Dette er en situasjon jeg er bevisst på. For å motvirke denne faren for subjektivt syn og for å sikre gyldighet og pålitelighet på hvordan organisasjonen er, har jeg sjekket ut med saksbehandlere og ledere eller andre personer som arbeider med aktuelt tema. Disse har kvalitetssikret at et riktig bilde er gjengitt av situasjonen. Dette er gjort gjennom samtaler og ved å la andre få lese igjennom mine arbeider.

#### **4.5 Behandling av data**

Forskningsmetoder er ikke bare teknikker, det er viktigere å arbeide med analysen av dataene enn hvordan man innhentet dem (Silverman 2008). Malterud (2003) sier videre at analysen skal foregå slik at andre kan følge den veien vi har gått, den systematikk vi har brukt og forstå våre konklusjoner. Analysen skal ikke bare gjennomføres, den skal formidles.

Koding er å systematisere data. For å kunne tolke materialet ble de transkriberte intervjuene lest nøye igjennom flere ganger. Svarene fra hver informant ble strukturert i en tabell etter tema for å skape en oversikt. Svarene ble ryddet og kategorisert i henhold til forskningsspørsmålene i problemstillingen for å ivareta fokus på lederrollen, - og samtidig gjøre det oversiktlig og lettere å se etter sammenhenger. Hovedspørsmålene i intervjuet, som alle hadde fått spørsmål om, ble lest nøye igjennom for å kunne sammenligne svarene. For å ivareta et nyansert bilde ble det lagt vekt på å gjøre et grundig arbeid med dataene. Dette vil komme frem i kapittel fem hvor omfattende utvalg av utsagn blir presentert.

Ved fremstilling av utsagn, vil det stå tittel på stilling til den informant utsagnet kommer fra. Det er ikke lagt vekt på kjønn, da jeg ikke har grunnlag nok for å kunne se om det utgjør noen forskjell. En informant har tidligere vært leder, og var under intervjuet nettopp kommet tilbake som stabsansatt hos kommunaldirektøren i en av avdelingene. Av anonymitetshensyn vil denne lederen likevel benevnes på lik linje med de øvrige informantene fra den avdelingen. Utsagnene til denne informanten er imidlertid omskrevet til "nå tid", for å skjerme anonymiteten.

Hovedspørsmålet i problemstillingen er hvordan lederne mener at lederrollen er endret etter omorganisering til NPM. Lederne er den beste kilde til den aktuelle kunnskap for dette studiet og det er de som er intervjuet. Det er vurdert om medarbeidere og brukere av de ulike tjenestene som lederne representerer, skulle vært intervjuet for å kunne bidra til å gi undersøkelsen et mer nyansert bilde. Denne vurderingen er gjort fordi det vil være naturlig å anta at man som leder ønsker å fremstå som om man har kontroll og utfører sin ledergjerning på en god måte. Det er imidlertid ikke funnet nødvendig og utvide informanter fra disse gruppene da det er ledernes oppfatning om lederrollen er endret som er hovedinnholdet i oppgaven.

#### **4.6 Gyldighet, pålitelighet, og generaliserbarhet**

Silverman (2008) knytter gyldighet opp mot innhenting av data og hvilken metode vi benytter. Han refererer til Moisander og Valtonen (2006) som foreslår to måter å sikre gyldighet i kvalitativ forskning. Nemlig å gjøre forskningsprosessen gjennomsiktig ved å beskrive forskningsstrategien, - og gjøre dataanalysemetoden tilstrekkelig ved å synliggjøre at



en spesiell teoretisk holdning utelukker annen holdning og dermed viser at det ikke er tolkning. Valg av metode er vurdert i forhold til relevans i henhold til problemstillingen og som den som kan gi mest mulig gyldige svar (Malterud 2003).

Valg av metode, hvordan data er innhentet, og hvordan det er jobbet med analysen av dataene i etterkant er beskrevet. I arbeidet med utarbeidelsen av intervjuguiden ble data fra pilotarbeidet brukt, samt samtalene med kommunaldirektører, rådmann og etter hvert PO-kontorets organisasjonsteam. Hovedpoenget var å få frem hvilke oppfatninger lederne hadde av lederrollen, forskjellen på "før og nå" og om ledelsens intensjon og målsetting med omorganiseringen hadde slått til. For å sikre at lederrollen ble belyst ble forskningsspørsmålene formulert. Spørsmålene operasjonaliserte samtidig problemstillingen. Intervjuguiden ble utarbeidet parallelt med dette arbeidet.

Videre er Silverman (2008) opptatt av at man også må sikre pålitelighet av de funn som er innhentet. Han viser til Hammersley (1990, 1992) som sier at i kvalitativ forskning kan pålitelighet være identifisert i vår kunnskap, men trenger ikke derfor være sannheten. Virkeligheten er alltid sett gjennom spesielle perspektiver og representerer vårt regnskap for hva virkeligheten er. Det betyr ikke at det vil oppleves likt for alle.

Alle intervjuene er opp på bånd og transkribert i etterkant. Utsagnene er direkte sitater fra intervjuene.

Generaliserbarhet kan knyttes opp mot utvalg. Malterud (2003) viste tidligere til at de data vi får fra vårt strategiske utvalg, kan etter en bearbeidelse, fortelle oss noe om kjennetegn og mening og at disse kan føre til relevans i sammenhenger utover vårt spesielle studie. Sentrale spørsmål blir da, hvor komplekse spørsmål stiller vi, hvor adekvat er utvalget og hvor godt fungerer vårt datamateriale som kunnskapsutviklende arena. Videre påpeker hun at generaliserbarhet er et begrep som kan føre til urealistiske assosiasjoner om allmenngyldig overførbarhet. Det er kun unntaksvis at forskning kan gi slike resultater og hun velger derfor å bruke overførbarhet som begrep for å markere at det finnes grenser. I kvalitativ forskning skal vi holde oss unna kvantifiserte påstander sier hun, - og viser til at et variert og mangfoldig materiale kan gi tilgang til alternative versjoner og tolkningsmuligheter.

Overførbarhet er imidlertid en forutsetning for at kunnskap skal kunne deles med andre.

Bodø kommune har i likhet med mange andre kommuner omorganisert sine virksomheter til resultatenheter. Selv om de fleste kommuner har sitt særpreg, og til dels kan ha svært så ulik organisering og benevnelser av sine enheter, så har de likevel mange likhetstrekk. I tillegg kan man si at tjenester som skal tilbys innbyggere stort sett er de samme. Med bakgrunn i det arbeidet som er lagt ned i å finne relevante spørsmål, adekvat utvalg og hvordan datamaterialet er bearbeidet, kan man anta at dette studiet kan bidra med kunnskap som vil kunne overføres til andre og dermed være generelt interessant.

I utvalget som er gjort innenfor kommunen er det valgt ut ledere fra de to mest operative tjenesteytende avdelingene. I og med at alle kontor/virksomheter/enheter fungerer som resultatenheter i kommunen, er lederrollen generelt i kommunen også representert i dette utvalget.

## 5. Empiri og analyser

I dette kapittelet danner problemstillingens forskningsspørsmål struktur for empiri og analyse.

### 5.1 Blir ledere myndiggjort ved omorganisering til resultatenheter?

Spørsmålet stilles på bakgrunn av en forventning om at ledere vil føle seg mer selvstendige og myndiggjort ved at resultatenheter er innført. Det forventes at økt operativ ledelse gjennom desentralisering har ført til at ledere har fått mer ansvar. I og med at lederne har fått større ansvar må man anta at det er blitt lettere å ta beslutninger der og da.

Det ble stilt et åpent og generelt spørsmål i intervjuet: "Hva syns du er den største forskjellen på før og nå"?

Jeg vil her peke på flere områder som kom frem i undersøkelsen. Lederne påpekte at den aller største forskjellen på før og nå, er å ha totalansvaret for økonomistyring. Dette vil jeg drøfte nærmere senere i kapittelet.

Først vises det imidlertid til, ved å presentere en rekke utsagn som støtter dette, at flere av lederne fremhever den generelle samfunnsendringen som den største forskjellen ved siden av økonomistyringen. Det vektlegges imidlertid litt ulikt i de ulike gruppene og hos ulike personer.

Lederrollen er blitt mer kompleks og omfatter langt flere områder enn tidligere. I tillegg er det totale ansvaret blitt større. En leder uttrykte seg slik:

*"Hvis jeg tenker tilbake når jeg var leder før og nå, så er forventningene annerledes og tydeligere. Og om det har bare med organisering å gjøre eller om det har med generell utvikling i samfunnet og i kommune Norge, slike trender, det er jeg litt usikker på, men ansvaret kjennes utrolig nå som leder".(Virksomhetsleder HS)*

En annen leder svarte slik:

*"Det jeg tenker på er at styrerrollen er blitt mye mer kompleks, - dette her gjelder for så vidt over hele linja, det at man hele tiden blir pålagt nye oppgaver, men man får ikke ressurser til å følge med." (Barnehagestyrer)*

Noen av lederne synes at mye av tiden går med til administrativt arbeid og at dette går ut over utviklingsarbeid. Det var spesielt en rektor som fremhevet dette:

*”Da hadde jeg både tid og ressurser til - og muligheter til å bruke mesteparten av tiden min til utviklingsarbeid, pedagogisk arbeid, være opptatt av det som skjedde i klasserommet. Det hadde jeg da tid og anledning til. Da hadde vi ressurser som tillot det. Jeg husker når vi hadde slike spørreundersøkelser så kunne jeg svare at vi hadde et sted mellom 60 – 70 % av tiden.”*

*”I dag tror jeg at jeg har - 10 % av arbeidstiden min, har jeg anledning til å drive, - (utviklingsarbeid).” (Rektor)*

Fokuset på kvalitet har ført med seg omfattende krav til faglig dokumentasjon av arbeidet som utføres.

*”Tiden har endret seg over tid i barnehagene, det er ikke bare omorganiseringen i 2001 som vi var igjennom, men det er større press på barnehagen. Flere småbarn, det er en annen verden, jeg vet ikke hvor lang tid vi skal gå tilbake. Så sånn sett har det jo endret seg, mange nye krav, dokumentasjon, oppfølging av barn, foreldre, det er noe helt annet enn det var før. Det er mye hardere, det er et stort press fra 7 – 16.30 i barnehagene. Tøffere hverdager, det preger oss, det er en krevende jobb for alle ansatte.” (Barnehagestyrer)*

*”Den helsemessige biten (for pasientene) er jo mye mer kompleks enn det har vært og det er jo på bakgrunn av at Nordlandssykehuset legger ned mye av sin virksomhet og folk blir fort sendt hjem, - ja vi merker samfunnsendringen, og det kommer til å bli mer av det.” (Virksomhetsleder HS)*

Enkelte virksomheter har store bygg og ivareta og mange driftsoppgaver følger med.

*”Så har jeg en driftsleder som ivaretar det som har med bygg å gjøre og på denne skolen, så har vi vært siden jeg kom hit, i konstant byggeprosess. Vedlikeholdsprosess osv. Vi er veldig takknemlig for at vi har fått disse bevillingene (til vedlikehold av bygg), slik at vi får gjort noe med det fordi, det var veldig nødvendig å få gjort det, - også fordi at det ble en enorm elevøkning. Så der er det mange beslutninger som skal tas, - så ukentlig er det byggemøter og så er det forarbeid og etterarbeid til byggemøtene. Så er det et eget IT forum. Hvor er vi i forhold til nytt elevnett, hvor er vi i forhold til antall maskiner. Ja det er noe, det er beslutninger som skal tas, du skal lytte til, du skal snakke med, du skal avklare, hvor er vi, hva skal gjøres nå, det skal drøftes, det skal kvalitetssikres, det tar sin tid.” (Rektor)*

Barnehagestyrerne merker også at de må ta hånd om mange ulike oppgaver som de tidligere ikke trengte å tenke så mye på.

*”Før så var det slik at hvis du trengte ”å slå gresset”, så kom de for ”å slå gresset”, uten at vi merket så mye til det. Skulle du ha reparert noen sykler så kom det noen og hentet dem, reparerte dem og leverte dem tilbake. Det kom folk og reparerte huset når det var nødvendig, mens nå, koster jo alt penger. Jeg må kjøpe alle tjenestene også innad i kommunen. Det er jo den store forskjellen på sånne ting, så kan du si at, akkurat det synes jeg var bedre før, da fikk vi tingene gjort. Alt vedlikehold ble gjort, mens nå må du ”se på krona”, og ting går ikke av seg selv”. (Barnehagestyrer)*

*"Det finnes oppgaver som jeg ikke forstår hvorfor vi skal ha med å gjøre. Hvor mye snø tåler takene i barnehagen før det skal måkes av? Jeg fikk til svar, det er driftens ansvar. Hvordan kan jeg vite om det er for mye snø på taket. Det er en oppgave som er helt sykt at jeg skal ha. Det er en oppgave som eiendomskontoret burde ha ansvaret for, og sende Bodø byggservice ut på en runde for å sjekke ut. Det hadde vært naturlig for meg. Og da tenker jeg at det er oppgaver vi har som er langt utenfor vår kompetanse og som tar tid, i forhold til oppgaver som er mye viktigere for vår virksomhet. " (Barnehagestyrer)*

De mange nye oppgavene lagt til lederrollen har ført til interne endringer på arbeidsfordelingen og det har vært nødvendig og innføre nye strukturer i virksomhetene.

*"Ja de(inspektørene) skal få hverdagen din til å gå rundt, og de skal sørge for å få ei organisering til å fungere. Og når den ikke fungerer, så må de omorganisere og "rekk ikke det rundt" så må de selv gå inn. Så det er nr. 1 for en inspektøroppgave, sørge for at alt det der er på plass, og sørge for at her er inspeksjon,"*

*"Jeg tror de siste årene, så tror jeg det har vært en dag i løpet av et skoleår på 38 uker at alle har vært på jobb, en dag! Det sier noe om, dette er hverdagen, omorganisering er hverdagen."(Rektor)*

Enkelte virksomheter er blitt svært store og lederrollen har endret seg på bakgrunn av det.

*"Da jeg ble leder så var det sånn at man aldri skulle være leder for flere enn 50, nei det gikk ikke an, det var ikke snakk om. Men så har jo det endret seg til måten vi er leder på nå. Nå har jeg personalansvar for en god del helgestillinger(helgestillinger) som jeg ikke aner hvordan ser ut, som jeg aldri har truffet. Så jeg har ikke delegert personalansvaret, men personalarbeidet er delegert. Hvis noen hadde sagt det til meg for 8 år siden så hadde jeg sagt at det går ikke an. Men det går så godt an! Men man må være ledere på forskjellige måter. Vi har jo hatt ulike program i kommunen, hvordan vi må endre oss og hvordan vi må tenke".(Virksomhetsleder HS)*

Generelt merkes forventningene fra brukere/elever/foreldre/barn og virksomhetene beskriver en tøffere hverdag.

*"Vi har veldig mye(mange) unger og veldig mye smått. Og folk(medarbeidere) er sliten og foreldre forventer(kvalitet). Vi er en god barnehage og som oftest går det bra, men vi har mye fravær nå, vi har ganske mange småbarnsforeldre, vi har veldig mye sykdom på grunn av syke barn. Så har vi store forventninger fra foreldre (kvalitet)" (Barnehagestyrer)*

*"Den endringen har skjedd, jeg opplever at langt på vei klarer vi ikke å innfri de forventningene som vi burde gjøre, pga at vi er nødt til å drive så utstrakt omorganisering."(Rektor)*

*"Vi klarer ikke å innfri det som det er forventet at vi skal gjøre og det som er tenkt, og planlagt før skoleåret begynner. Og det er en sånn som vi prøver å dempe effekten av hele tiden, og som krever ganske mye, og veldig mye felles forståelse for at vi gjør det beste ut av det vi har. Men vi klarer ikke å gjøre det optimalt, eller optimalt i forhold til den rammen vi skal jobbe innunder. "(Rektor)*

For å klare å innfri forventningene så stilles det store krav til godt samarbeid og arbeid utover arbeidstiden.

*”Å ha en hyppig kommunikasjon og møtevirksomhet med - og med de som representerer FAU. Og vi har ofte møter med dem, og det har vi veldig mye igjen for. Det er klart at det tar tid, det tar ettermiddager og kvelder, men vi får enormt(mye) igjen for det, for da spiller vi på lag med dem. Og de blir orientert hele tiden, om at vi prøver å ta vare på likeverdigheten, at vi prøver å ivareta alle, men at de også forstår at det er grenser for ” hva vi kan tryll”, og at de må være på banen sammen med oss. (Rektor)*

Det vises til at lederrollen er blitt mer kompleks og det går mer tid til administrative oppgaver fordi man har fått totalansvaret for egen virksomhet, herunder tjenestekvalitet, personell og økonomi. Dette har ført til mindre tid til utviklingsarbeid som en følge av at det totale ansvaret er blitt større. Blant annet vises det til krav om kvalitet og stadig mer utfordrende faglige oppgaver som skal dokumenteres for å tilfredsstille dette. I tillegg har man fått langt flere oppgaver lagt på lederrollen som ansvar for bygg, ute-områder, renhold og IT hvor man nå må bestille tjenester og betale for å få disse utført gjennom bestiller- og utførermodellene som er innført. Dette har igjen ført til endringer i strukturer internt i egen virksomhet. Noen virksomheter er blitt større og forventningene fra foreldre, elever, barn og brukere av helsetjenester er blitt høyere.

Linjelederne i kommunen merker trykket og kravene som stilles. Jeg kommer tilbake til at lederne også setter stor pris på selvstendigheten. Men samtidig med å uttrykke gleden ved ansvaret og den selvstendige rollen, så legger nesten alle informantene til, *”men så er lederrollen blitt mer kompleks”*. Som et resultat av desentraliseringen skal man nå i tillegg til det faglige ansvaret (tjenestekvalitet) også ha hele budsjettansvaret, personalansvar og det som følger med av driftsoppgaver. Alle linjelederne gir uttrykk for å ha blitt administratorer i større grad enn tidligere. Sannsynligheten for at dette er en konsekvens av desentraliseringen og den delegering av ansvar som er flyttet nedover er stor, da nye oppgaver følger med et utvidet ansvarsfelt. Ledernes administrative kunnskaper blir viktige og dette kan gå på bekostning av ansvaret for tjenestekvalitet som også hviler på virksomhetslederen. En større del av fagansvaret dyttes videre nedover i organisasjonen gjennom delegering internt i virksomheten. Dette har skapt nye strukturer i enhetene. Det betyr at rendyrking av kjernevirksomhet har gitt linjelederne flere oppgaver.

Det er en forventning om at ledere i resultatenheter skal bli mer selvstendig.

Med innføring av resultatenhetsmodellen forventes det at ledere skal få mer ansvar for å kunne ta viktige avgjørelser raskere i egen virksomhet. Spørsmålet jeg stilte var: *”Føler du deg myndiggjort?”*

*”Myndiggjort som leder, ja det føler jeg. Jeg legger frem, begrunner og får aksept eller ikke aksept. Vi har vært igjennom en del endringer, men for meg har det vært justeringer. For meg har det vært viktigst å få organisert virksomheten slik at vi kan få gjort tjenestene våre. Så enkelt og så vanskelig. Og det har det vært rom for.” (Virksomhetsleder HS)*

*Jeg har reell styring over den daglige driften vil jeg si. Det er ingen som kommer og sier at jeg må gjøre sånn og sånn og sånn i det daglige.” (Barnehagestyrer)*

*”Jeg syns jo på en måte det er en veldig utfordring og veldig ok, fordi du får mye større styringsmulighet, når du har alt sjøl, på en annen side så tar det mye tid og krefter.” (Rektor)*

Lederne føler seg myndiggjort i forhold til det de kan utrette i egen virksomhet og de opplever å få tillit. Man kan anta at det har bidratt til at det er lettere å ta beslutninger som angår virksomhetens interne liv når det trengs. Likevel kan man i et annet perspektiv se at myndigheten også har sine begrensinger. Man får oppdrag om innsparing, men har ikke så mye handlingsrom å sjonglere med i den store sammenhengen.

*”Jeg har fått ansvar for denne barnehagen men jeg har ingen påvirkning i det store. Jeg er en som skal drive noe, men jeg er ikke med å bestemme de store linjene. For eksempel nå når det skal spares inn 5 millioner i barnehagene. Vi må jo sette oss ned å snakke om dette, hvordan vi skal gjøre det (sparing). Barnehagesjefen har jo sendt ut e-post om hvordan vi skal gjøre det, men så tenker jeg, det er ikke noe annet i kommunen som skal spares på? Der har jeg ingen, - der er jeg ikke myndig, der får jeg ikke bestemme de store linjene. Sånn må det jo være, det er ikke det.” (Barnehagestyrer)*

I undersøkelsen ser det ut som man kan slå fast at ledere opplever seg som myndiggjort og selvstendige. Dette harmonerer med teorien og det politiske vedtak hvor kommunen sa ja til omorganisering til resultatenheter. Men linjelederne poengterer at de er myndiggjort innenfor den daglige drift i egen virksomhet, så lenge de holder seg innenfor gjeldende rammer, regler- og lovverk som angår virksomheten. For Bodø kommune betyr det at dette studiet viser at ledere opplever seg selv som selvstendige og ansvarlige linjeledere i sine virksomheter.

I og med at økonomistyring var det som ble poengtert som den største forskjellen av flere av lederne, blir neste spørsmål. Blir ledere faktisk stimulert og motivert til å utøve god økonomistyring ved å lede resultatenheter? Videre diskuteres de funn som er gjort. I forhold til problemstillingen er spørsmålet interessant: Har Bodø kommune høstet en effekt i form av bedre budsjettbalanse ved å gi ledere myndighet og ansvar for egne resultatområder?

## 5.2 Blir ledere faktisk stimulert til god økonomistyring i resultatenheter?

Spørsmålet leder til en forventning om at omorganiseringen til resultatenheter vil stimulere og motivere ledere til å oppnå budsjettbalanse. NPM-inspirerte modeller innehar konkurranse-element og klare krav til resultater og det vil derfor være naturlig å forvente at dette vil motivere til god økonomistyring.

Da spørsmålet om ”hva er den største forskjellen på før og nå” ble stilt, var det flere som fremhevet den største forskjellen som det å ha fått det totale budsjettansvaret i virksomheten, i tillegg til personalansvar og tjenestekvalitet. Virksomhetene har fått et rammebudsjett å forholde seg til.

*”Resultater økonomisk, regnskapsoppfølgingen er nitidig i forhold til tidligere, tidligere, - alt foregikk sentralt på skolekontoret, mens nå i dag så sitter vi kort og godt og har de månedlige regnskapsrapporter og blir målt på det.” (Rektor)*

*”Det er veldig mye som er mye bedre. Vi har fått atskillig mer egen styring. Hvordan man drifter barnehagen, bare man holder seg innenfor det styringsverket som finnes nasjonalt og kommunalt, så har vi hatt en stor frihet. Så lenge vi kunne forsvare det og det har ikke vært noe problem. Det som jeg synes har blitt mye bedre, det er jo det at vi har full budsjettstyring.” (Barnehagestyrer)*

I tråd med et av NPM-modellenes kjennetegn har Bodø kommune innført et intensiv eller et konkurranseelement i økonomistyringen. Prinsippene i ”2 % regelen” skal stimulere til god budsjettstyring. Kommunaldirektørene til de to ulike ledergruppene som er med i undersøkelsen har forholdt seg til dette reglementet på litt ulik måte. OK-avdelingen forholder seg konsekvent til ”2 % regelen” ved merforbruk/underforbruk for alle sine rektorer og barnehagestyrere. Denne avdelingen har brukt dette middelet konsekvent for å stimulere til at budsjetttrammen holdes. Det blir gjennomført månedlig rapportering.

Jeg spurte lederne om de klarte å holde budsjetttrammen for sin virksomhet. ”Hva er i så fall årsaken til det?”

*”Og det her med at vi får overført 2 % av brutto budsjett har ført til at vi, i alle fall i min barnehage, har fått gjort mye mer og vi har fått mye mer frihet enn tidligere. Tidligere så var det slik at vi hadde den lille driftspotten som vi satt og knuga på, og fikk vi en bokklubb-regning i desember så var det panikk for vi hadde ikke penger til det. Det var mye mer presset sammen, mens nå er det jo rammebudsjett. Det er fantastisk synes jeg.” (Barnehagestyrer)*

Alle lederne i OK-avdelingen som er med i denne undersøkelsen holder budsjetttrammene. De påpekte den tette oppfølgingen og den omfattende rapporteringen som årsaken til det.



HS-avdelingen har ikke vært like konsekvente i sin gjennomføring av ”2 % regelen” som et motiveringsverktøy for å oppnå budsjettbalanse.

*”Det har vært litt forskjellig, i fjor var det ingen som fikk og ingen som ble trukket. Forleden år så ble det effektivert og i år er det ikke helt sikkert.” (Virksomhetsleder HS)*

Jeg vil se nærmere på de svar jeg fikk fra virksomhetslederne i HS-avdelingen angående økonomistyring. Denne avdelingen har hatt underskudd siden slutten av 1990-tallet og lederne viste til en rekke årsaker. Blant annet ga virksomhetslederne i HS-avdelingen uttrykk for at budsjettmodellene ikke har vært gode nok og budsjettene har derfor vært urealistiske å holde. De forteller videre at virksomhetene får tildelt lovpålagte vedtak som må gjennomføres. Dette vanskeliggjør prosessen med å få i stand gode budsjettmodeller da utfordringene som vil oppstå er uforutsigbare. De peker også på de store samfunnsmessige oppgavene som ligger innenfor helse, med enorme behov som man aldri vil klare å dekke fullt ut.

Budsjettmodellene har ikke vært gode nok.

*”Situasjonen for min virksomhet og mange virksomheter i HS har vært at vi har hatt så små muligheter for å styre virksomhetene økonomisk, fordi at vi i alle år har hatt urealistiske budsjetter.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Det var underskudd da jeg kom (som leder i virksomheten) og alle prognoser sa at det kom til å bli underskudd (det året).” (Virksomhetsleder HS)*

De store samfunnsmessige utfordringene innenfor helse.

*”Ja – klart jeg skulle ønske at det var sånn (budsjettbalanse), men en kommune med de utfordringene vi har nå,”*

*”Jeg vet mer om det kommunale systemet - hva er utfordringene kommunen har og hvor mye penger får vi hvert år for å løse det. Og vi får mindre penger og mer utfordringer hvert år.” (Virksomhetsleder HS)*

Hva kan årsaken være til at HS-avdelingens ledere ikke klarer å innfri kravet om å holde budsjetttrammen? De har på lik linje med OK-avdelingen blitt stimulert og motivert ved å få en mulighet til å overføre 2 % av et eventuelt overskudd. Jeg vil se nærmere på hva som kan være årsaken.

Har avdelingen hatt for dårlig økonomistyring?

For det første har lederne for HS-avdelingen hatt samme krav på å levere inn månedlige økonomiske rapporter og vært underlagt samme ordning om ”2 % regelen” fra det strategiske

nivå i kommunen. De har som alle linjeledere i kommunen hatt budsjettansvar, men de hevder at de ikke har hatt realistisk mulighet til å holde budsjettammen. Årsakene, hevdes det, er at rammen har vært for lav i forhold til lovpålagte krav om å gjennomføre ressurskrevende oppgaver. Så lenge virksomhetslederne i HS-avdelingen har kunnet forklare det negative resultatet har det ikke medført noen konsekvenser, forteller virksomhetslederne i intervjuene.

I følge undersøkelsen kan det se ut som at det ikke har vært tilstrekkelig å motivere og stimulere HS-avdelingens virksomhetsledere med resultatens virkemidler for å bringe budsjettene i balanse. Hvis virksomhetsledernes påstand er riktig, og det ikke er mulig å oppnå balanse med dagens budsjettmodeller, så kan man stille spørsmålet hvorfor avdelingen styres etter resultatmål hvor "2 % regelen" skal være en motivasjonsfaktor. Å strebe etter et mål man ikke vil ha mulighet til å nå, vil heller demotivere enn stimulere til å nå målet. Man kan tenke seg at ansvaret ikke føles like sterkt. Motivasjonen for å oppnå et overskudd blir redusert og det totale handlingsrommet i lederrollen blir mindre enn hva de øvrige ledergruppene har å rutte med.

For det *andre* har HS-avdelingen vært organisert med flat lederstruktur i en tonivåmodell siden 2001, men har innført et nytt ledernivå mellom virksomhetslederne og kommunaldirektøren i 2010. Hvordan det nye ledernivået kan bidra i forhold til økonomistyring beskrev en av virksomhetslederne på denne måten.

*"Og jeg føler også at man har i en viss grad prøvd å etablere, såpass mye kontakt mellom oss virksomhetsledere og økonomikontoret. Det som det har strandet i er at det er på en måte ikke HS sjøl som har tatt styringen i forhold til økonomi. Det føler jeg også er noe som er på vei til å endre seg."* (Virksomhetsleder HS)

*"Ja vi har, det har vært en situasjon hvor vi i HS, eller virksomhetene i HS har stått skolerett overfor økonomikontoret, i stedet for at vi på en måte står skolerett overfor oss sjøl, og toppledelsen i HS. Jeg føler at det er veldig rett og meningsfylt og egentlig utrolig at dette har vært tidligere. Jeg kan si sånn akkurat nå i dag fordi jeg ser at den måten man nå skal etablere en tettere og bedre økonomioppfølging føles veldig rett."* (Virksomhetsleder HS)

Her kan vi trekke paralleller til OK-avdelingen sine ledere og deres tette oppfølging. Man kan stille seg spørsmålet om tonivåorganisering i HS-avdelingen har skapt et for stort kontrollspenn, som i neste runde har gått utover den oppfølging og fokus lederne hadde behov for. Kan dette ha svekket forutsetningene for god økonomistyring? I tillegg så ble avdelingen "tappet" for kompetanse i sentraliseringsprosessen, hvor staben totalt sett ble kraftig redusert og en god del av ressursene ble avgitt til sentrale posisjoner som for eksempel lønn- og regnskapsenheten.

For det *tredje* så kan man spørre seg, har HS-avdelingen utnyttet mulighetene for å oppnå gode resultater ved å dra veksler på dem som har lyktes? Det er tross alt virksomheter som har klart å holde budsjetttrammen, også innenfor denne avdelingen.

*”Spørsmål: ”Så du er en av de få i helse- og sosial som klarer å holde budsjettet” Svar:” Ja, men jeg har jobbet knallhardt for å få personalet til å forstå at vi har ikke mer enn det vi har. Dette er det vi har fått, og vi kan ikke blant annet bruke midler til overtid, vi kan ikke det, da går vi rett i underskudd. Om jeg klarer det år etter år, jeg har klart det, i fjor var i balanse og i år har vi fått dekt opp alt av stillinger og bruker ikke overtid og ikke leiefirma. Vi har god kvalitet og godt miljø”. (Virksomhetsleder HS)*

HS-avdelingen har ikke kunnet gi overskudd tilbake fordi det generelle underskuddet i avdelingen er for stort.

*”Egentlig så er det jo 2 % jeg skal ha med meg, men så skjevt som det har vært så kan man ikke, jeg tenker at det er ikke noe mål i seg selv. Det er et mål for meg at jeg skal klare å holde meg så nært ramma (rammebudsjettet), det er det som er målet mitt.”(Virksomhetsleder HS)*

Men utnytter avdelingen den erfaring og kunnskap som finnes i denne virksomheten? Blir dette tatt opp, - for eksempel i ledernetverket for å se på om disse resultatene også kan oppnås i andre virksomheter?

*”Jeg synes jo kanskje jeg kunne fått noen spørsmål, for jeg hadde jo kanskje hatt noen gode ideer. Det synes jeg jo faktisk det kunne ha vært litt åpenhet om. Det kan jo hende det blir det nå som vi har fått egen institusjonsleder. Det kan jo bli et ømtålig tema og ta opp når det var bare oss ledere, nå blir det kanskje en mulighet til, - jeg vet ikke, - men jeg vet jo hva jeg har lagt i jobben, det er ikke noen sann her at - Og det kan avdelingslederne skriv under på, for jeg vet hvilken jobb de gjør for å holde budsjettet. De er delaktig. – de fyller sin rolle utrolig godt. De er så på banen når de skal være det.”(Virksomhetsleder HS)*

For det *fjerde* vil det være naturlig å anta at kulturen i ledergruppen kan bli påvirket og forplante seg i virksomhetene når avdelingen år etter år går med samlet underskudd. Samtidig kan virksomhetslederne i HS se at andre avdelinger oppnår balanse og klarer å avslutte regnskapsåret med et overskudd. Med argumentasjon om at overskuddet skyldes god økonomistyring, blir disse lederne hørt og noe av midlene tilbakeført til de respektive virksomheter. Om HS-ledere føler både urettferdighet og misunnelse, så vil det være naturlige reaksjoner.

Er det etablert en kultur i HS-avdelingen som har prioritert utjevning foran det å fremheve enkelte som har lyktes? Kan det og ”aldri nå målet” ha bidratt til en slappere holdning, og føre tankene i retning av ”det er ikke så farlig, vi klarer det ikke allikevel”.

For Bodø kommune betyr det å ha ei avdeling hvor ledere ikke makter å holde seg innenfor tildelt ramme at den totale budsjettammen for kommunen blir utfordret år etter år. Blir kommunen under stort økonomisk press går dette med stor sannsynlighet til slutt utover fellesskapet.

Det er flere faktorer som kunne vært forsket videre på innenfor dette området. Jeg nevner eksempler som; - kulturen i avdelingen, - har lederne god nok kompetanse til å lede såpass store kompliserte virksomheter, - er virksomhetene for store, - fordelingen av kompetanse mellom linjen og stab, - er det for få stillinger i administrasjon, - avdelingens inntektsside med mer. Dette er spørsmål som ikke forfølges videre her, da det vil føre inn på et nytt spørsmål og fjerne fokus om hvordan lederne mener at lederrollen i Bodø kommune har endret seg, og mer over på konsekvensene av de økonomiske utfordringene denne avdelingen har. Men disse spørsmålene burde være interessante for kommunens ledelse og grunnlag for videre forskning. Det å se nærmere på HS-avdelingens lederrolle når struktur, metode og verktøy som er tatt i bruk ikke hjelper denne ledergruppen med å oppnå budsjettbalanse, er ei utfordring.

Sannsynligheten for at rammen rett og slett ikke er stor nok i forhold til hva de lovpålagte og politiske vedtak utløser av oppgaver, er selvsagt også til stede.

Jeg sitter ikke igjen med et inntrykk av at virksomhetslederne i HS-avdelingen er tilfredse med situasjonen.

*"Jeg har lyst å bidra til å bringe HS (avdelingen) i balanse. Jeg har en forståelse for de dilemmaene vi står overfor. (Virksomhetsleder HS)*

Heller en oppgitthet og en håpløshet som man ikke ønsker å bruke så mye krefter på å ergre seg over. Det er ikke noe nytt fra tidligere at denne avdelingen ikke holder budsjettammen.

*"Sånn har det vært i så mange år at jeg klarer nesten ikke "å bli forbalt" over det" (Virksomhetsleder HS)*

Kommunens administrative strategiske ledelse gir et tydelig signal om hva som tillegges høyest verdi gjennom å gi en konkret belønning i form av et handlingsrom til dem som klarer å oppnå budsjettbalanse. Oppnår man et godt arbeidsmiljø eller god kvalitet på tjenestene derimot, så er høyeste utmerkelse rosende omtale og fornøyde brukere. Denne form for utmerkelse kan også oppleves som belønning, men at økonomien får såpass mye oppmerksomhet gjenspeiler det svaret jeg får da jeg spør i intervjuet: "Hva blir du målt på?" Alle informantene svarer umiddelbart: "Økonomi" på dette spørsmålet.

Hva er det da som driver lederne til å gjøre en god jobb innenfor de områder som de har ansvar for? Hva sier lederne selv det er som motiverer dem til et godt resultat?

Noen ledere er opptatt av å oppnå gode faglige resultat.

*”Det som driver meg, det er det at jeg er så overbevist om den jobben vi gjør, jeg, vi dokumenterer mye av det vi gjør ved å tallfeste ting, altså ha objektive indikatorer på det vi oppnår. Og det å være, - å oppnå ting (resultater), og det å vite at det vi gjør en forskjell både for den enkelte menneske samtidig som jeg ser at vi gjør en forskjell i forhold til ”kommunekassa”, det gir meg mening. Det å oppnå resultater, det gir meg mening. Hvis vi ikke får ting til, så blir både jeg og virksomheten litt overgitt og deprimert fordi vi vil veldig sterkt oppnå ting.” (Virksomhetsleder HS)*

Andre verdsetter friheten og den selvstendige rollen med å være leder som motiverende.

*”Frihet på jobben, selvstendig styre av en selvstendig skole, det er for meg et særdeles godt intensiv. Gode resultater for elevene, god kvalitet og ikke minst dette her med at hvis” det står på”, så fins det støttesystemer rundt som kan hjelpe og trø til, og du vet hvem du skal spørre hvis det virkelig er behov. Det syns jeg er trygt og greit. Og så har vi et trygt og godt forhold til mine tillitsvalgte og til mine ansatte og elevene og vi har en trivelig og god skole uten, det i alle fall jeg observerer, store tunge konflikter.” (Rektor)*

Noen vektlegger utfordringene.

*Jeg har tru på folk, min motivasjon er at jeg har noen kvaliteter som kan brukes.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Først og fremst er det - at det er utfordrende. Det utfordrer meg som person og intellektuelt.” (Virksomhetsleder HS)*

Resultatenheter fokuserer på en sterk lederrolle som gir operativ frihet og selvstendighet. Det å bli motivert av å oppnå resultater, passer godt inn i rammen til resultatenheter. Vi ser at flere av lederne verdsetter dette og ønsker å oppnå resultater, setter pris på den frihet og selvstendighet resultatenhetene gir, og liker utfordringene.

Noen av lederne vektlegger myk HR- tilnærming, som fornøyde ansatte, trivsel, og god kvalitet i sine svar på spørsmålet.

*”Det første er jo at jeg har fornøyde ansatte, at jeg virkelig kjenner at de kommer på jobb for at de trives på jobb, og syns at de gjør en ok jobb. Da har jeg fornøyde brukere. Jeg har aldri fornøyde brukere med mange misfornøyde ansatte. Det med å kjenne gløden og trykket der ute, det er det sterkeste intensive mitt.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Jeg tenker at det er det vi får til i hverdagen. Og alt det vi klarer å få til gjør at økonomien her har oppmerksomhet og jeg har tru på, at det du gir oppmerksomhet, det får du til. Gir du oppmerksomhet til de som gjør en god jobb, gir dem ros og oppmuntring, skaper gode*

*hverdager for dem som bor her, så tror jeg at du får et engasjement og oppmerksomhet hos personalet.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Det er flott når ting går greit, når vi har glød og ting går bra, vi klarer å jobbe ut i fra det vi har tenkt. Hva som motiverer meg til å yte god kvalitet blir det samme, få gode tilbakemeldinger fra brukere, å yte overfor de som bruker oss, og fremstå som at barnehagene i Bodø er bra. Vi føler stolthet.” (Barnehagestyrer)*

*”Ja det er ikke økonomien, det vet jeg. Jeg trives veldig godt på jobb. (Barnehagestyrer)*

Enkelte fremhever også gjerne sin individualitet på vegne av egen virksomhet.

*”Gulrota er hver gang noen gir tilbakemelding på at de ønsker å flytte til denne bydelen fordi de har hørt at denne skolen er så bra, at folk sier, ”herregud kor fint”, altså alle de der skrytegreiene som kommer og som handler om det som er positivt om skolen. Det er gudskjelov sjelden at det kommer noe negativ. Ja vi samler på skryt, det gjør vi, alt som du gjør mye av får du mer av er vårt motto, - og det funker faktisk.” (Rektor)*

Linjelederne verdsetter den selvstendige rollen som resultateneheten legger til rette for. Det kan derfor se ut som at med innføringen av resultateneheten kom også de autonome lederne. Noen vil hevde at ledere også var selvstendige tidligere og mange har hatt betydelig ansvar for enheter, uten å være organisert som en resultatenehet.

I svar på spørsmålene om hva som er drivkraft eller motivasjon for å gjøre en god jobb, så er det ingen som sier økonomi alene. Det er frihet, selvstendighet og den rolle lederen har i forhold til sitt personale og tjenester som skal produseres som går igjen. Vektleggingen av de menneskelige ressurser står sterkt. Organisering med resultateneheter bidrar dermed ikke entydig til at linjelederne gir økonomi størst oppmerksomhet, men alle gir uttrykk for at det som forventes av dem fra den strategiske ledelse, er i hovedsak økonomi.

Felles for alle linjelederne er at lederne har beholdt idealismen, også etter at resultateneheter er blitt innført. Det kan se ut som at friheten og den selvstendige lederrollen er viktige faktorer for å beholde idealismen. Ved å bruke ledere som har fagutdannelse tilsvarende det faglige innholdet i virksomheten, vil sannsynligheten for at lederne brenner for sitt fag også være tilstede i lederskapet. Rene administrative stillinger vil mest sannsynlig ikke ha den samme motivasjon for dette. I min undersøkelse svarer alle linjelederne at det er jobben med å ha fornøyde barn, elever og brukere som er den viktigste drivkraften for å gjøre en god jobb, – og man kan anta at den faglige bakgrunnen til lederne er med på å sikre dette.

Burde vi likevel benytte oss av personer med administrativ utdannelse i lederstillingene? Ville disse ha større kunnskap om økonomi og administrasjon generelt og dermed styre mot et

bedre resultat? Selv om ledere beholder glød og idealisme trenger de ikke være dyktige nok som ledere og de som vil argumentere for en slik løsning vil kunne hevde at det faglige ansvaret kan plasseres og ivaretas i faglederstillinger. Alle lederne i undersøkelsen har en faglig profesjonsutdannelse, men jeg har ikke spurt spesielt i intervjuet om de har en administrativ tilleggsutdannelse.

Alle linjelederne gir imidlertid uttrykk for at de trives svært godt i jobben og de brenner for sitt arbeidsfelt og sin virksomhet. Det er en viktig drivkraft i arbeidet.

*"Jeg synes det er utrolig artig. Jeg liker jobben min! Jeg har et lavt sykefravær(blant ansatte), gode tilbakemelding fra foreldre, - ungene har det bra, - stille barnehage,- personalet er stabilt, og de skjønner at en vikar ikke kan erstatte dem".(Barnehagestyrer)*

*Etter alle de årene har jeg hele tiden syntes det har vært morsomt, jeg har lykkes og likt arbeidet med personalet. Vi er selvstendige i barnehagene og det er vi nødt til fordi vi er mye alene for oss selv. "(Barnehagestyrer)*

Man kan anta at dette avspeiler balansen lederne føler i forhold til tilfredsstillelsen ved å være fri og selvstendig og samtidig ha en beskyttende organisasjon å lene seg på.

Det kan se ut som Bodø kommune har oppnådd effekt å ha fått mer myndiggjorte linjeledere etter å ha innført resultatenheter. Prinsippene som skal stimulere alle ledere til å oppnå budsjettbalanse har imidlertid ikke slått til. Enkelte grupper har oppnådd dette. Er det resultatenheter som er årsaken, eller er det andre faktorer som spiller inn? Det kan se ut som at de stimuleringsiltak som er lagt til rette gjennom muligheter for å få tilbakeført 2 % av et eventuelt overskudd har motivert til at man bestreber seg på det. For virksomhetslederne i HS-avdelingen har ikke dette hjulpet. Betimelige spørsmål vil da kunne være, må alle ledere følge samme struktur og organisering? Er resultatenheter den riktige formen for HS-avdelingen sine virksomheter? Kan det være andre måter som vil stimulere og motivere virksomhetslederne i HS-avdelingen til å holde budsjettammen?

Likevel kan det se ut som at det å få tillit og totalansvar for egen virksomhet, gjør at lederne vokser med oppgaven. Man kan vel tenke seg at det gir en frihetsfølelse og større muligheter for å ta egne avgjørelser. Samtidig øker ansvaret gjennom de krav som blir stilt om å kunne forklare resultatet og gi gode begrunnelser som dokumenterer årsaksforhold. Med å få ansvaret for økonomisk ressursbruk øker også ansvaret for å ta gode vurderinger som bidrar til tjenestekvalitet. Ressurser kan skape handlingsrom og med det økte ansvaret kan det følge en sterkere aksept for å fronte "min virksomhet", våre resultater og "hvem er vi". I

undersøkelsene får jeg en oppfatning av at det etableres en sterkere identitet og dermed også stolthet av egen virksomhet.

Lederne sier selv at det som driver dem til å gjøre en god jobb, er blant annet frihet og selvstendighet og ønsket om å oppnå gode faglige resultater i virksomheten, samt et godt arbeidsmiljø for personalet. Dette vil kunne åpne for at lederne kan forvalte sin makt og sitt ansvar på ulike måter. Lederen kan anse det som viktig å fremheve seg selv som en ”flink leder” enn å plassere virksomheten, brukere og medarbeiderne i fokus. Hvordan lederrollen forvaltes bør derfor være et viktig tema for den administrative strategiske ledelsen i Bodø kommune å følge opp når man overlater et så stort ansvar til linjelederne.

Hvordan ressurser forvaltes og hverdagen fylles, har lederne full styring på. Gjennom å ha totalansvar for egen resultatenheter er denne følelsen styrket. Men handlingsrommet er ikke særlig stort verken i forhold til økonomi, bemanning eller andre rammer og man kan derfor ikke foreta seg revolusjonerende ting. På den annen side har linjeledere et apparat å lene seg på, en ramme for hva de kan tillate seg å gjøre og som kan hjelpe dem med å stå i mot uventet press for ulikt hold. Likevel må man kunne si at den klare styringen av resultatenheter fra sentralt hold gjør at det er mer nærliggende å assosiere med tradisjonell forvaltningsmodell enn med bedriftsmodell.

### **5.3 Vektlegger ledere i resultatenheter hard HRM eller myk HRM?**

Kravet og forventningene om å oppnå gode resultater vil kunne fremkalle press og jag om effektivisering og et fokus på å få mest mulig ut av ressursene, også de menneskelige. Spørsmålet leder derfor til en forventning om at lederne vil vektlegge hard HRM i større grad enn myk HRM.

Dalhaug (2011) fant gjennom studie av Bodø kommune at det i kommunale dokumenter og hos linjelederne fantes lav HRM- bevissthet og lav HRM- begrepsforståelse.

I intervjuet stilte jeg spørsmålet: ”Hvordan jobber du som leder med de menneskelige ressursene i virksomheten?”



Svarene kan deles opp i to. I den *første* delen svarer lederne hvordan de jobber med personalet i form av dialog og medvirkning og i den *andre* delen hvordan de følger opp sykefraværsarbeidet.

Selv om det fantes forventninger om å finne bruk av hard HRM, ser det tvert imot ut til at alle linjelederne er opptatt av myk HRM. Spesielt er medvirkning og dialog et begrep som går igjen. Dette sikres gjennom møteforum og strukturer, hvor det å være tilgjengelige og lyttende er satt i system.

*"Jeg legger vekt på å ta mine medarbeidere med på rådslagning, men jeg mener selv at jeg tar en avgjørelse og bestemmer til slutt. Men jeg spør om råd. Jeg har jo noen ledere sammen med meg, jeg går ikke rundt og spør den enkelte om alle småting, men bruker mine ledere."* (Barnehagestyrer)

*"Det som er viktig for meg i en lederrolle, det er dette med medvirkning. Det er jo noe med det at det er personalet som er den aller største ressursen og da må man jo spille på den største ressursen vi har, - og da er medvirkning viktig. At alle er med på å forme og utvikle barnehagen. Medvirkning i forhold til planlegging, gjennomføring og alt sånt som skjer i barnehagen. Og vi er såpass liten virksomhet at det får vi til."* (Barnehagestyrer)

Medvirkning sikres gjennom møteforum.

*"Så her er veldig mange forum sånn at vi sikrer at "alt som rører seg" kommer hit til ledelsen slik at vi kan ivareta de, - og at de har tillit til at det blir ivaretatt. Og det er kjempeviktig, når man ikke har anledning til å være ute og være tilstede og observere og gi ros" (til medarbeidere) (Rektor)*

Medvirkning sikres også gjennom strukturert arbeid

*"Men jeg tror det og - av og til å være tilstede er viktig. Ellers så har jeg jo, - vi har jo personalmøter. Det er viktig, det er jeg som har struktur og leder møtene for personalet. Ellers så har vi arbeidsmiljøgrupper, - 12 valgte representanter, - jobber med mye, det kan være ulike arbeidsmiljøting. Vi skal begynne å jobbe med ny IA avtale. Har også veldig god kontakt med tillitsvalgte og verneombud, ellers så har vi kvalitetssikring - som jobber hver 14. dag opp mot kvalitet, avvik, avviksbehandling. Ellers så "kjører" jeg utviklingssamtaler, jeg kaller det ikke for medarbeidersamtaler, for det har jeg ikke muligheten til å rekke over 97 medarbeidere. Så jeg "kjører" grupper på seks og kaller det for utviklingssamtaler. Det er veldig nyttig, det holder jeg på med akkurat nå, - det tar 10 uke., Der får vi lagt en struktur og en føring over hva vi skal "rekk over" dette året, så skal de sjøl ikke minst være på banen."* (Virksomhetsleder HS)

Medvirkning sikres gjennom å sette av tid til og være blant sine ansatte, være tilgjengelige og lytte til hva medarbeiderne har å si. De fleste har laget strukturer for å ivareta dette arbeidet.

*"Og jeg er veldig opptatt av å være nær personalet, jeg vil ikke være en leder som sitter på toppen. Men jeg skal være en leder som er på toppen og drar tråder og legger strukturer og føringer. Men som menneske så vil jeg være nær. Jeg har valgt å være med på blant annet morgenrapporten, - jeg liker det. Jeg har mulighet til det og jeg har tid til det, og jeg har*

*valgt å gjøre det fordi jeg vil vite noe om "hva som rører seg". Jeg trenger ikke å gjøre det, men jeg har valgt å gjøre det." (Virksomhetsleder HS)*

*"Jeg jobber med mitt engasjement,- jeg legger verdiene til grunn i min utførelse av jobben. Mine medarbeidere opplever nok også det. Jeg bruker aktivt målsettingene, jeg legger aktivt opp til prosesser, jeg er tilstede, kanskje litt ulikt innad i virksomheten. (Virksomhetsleder HS)*

*Hvis vi krever engasjement og ansvar av våre medarbeidere så er det ikke noe mindre engasjement og ansvar av lederskapet."(Virksomhetsleder HS)*

Lederne er opptatt av å gå foran som et godt eksempel og være tydelig på hvilke forventninger de har.

*"Jeg er opptatt av hvordan jeg bruker min energi, være ordentlig, være ærlig. Vi skal være gode eksempler og jeg skal sette standard. Det som jeg forventer av mine medarbeidere det skal de også forvente av meg. Jeg er bevisst på hvilke arena jeg oppsøker, hvordan kan jeg gi dem en opplevelse av å bli sett. Jeg skal være standard for mitt lederskap. Av og til gruer jeg meg litt, men bestemmer meg for å gå inn, gå inn som den jeg er og jeg skal sette standarden, - selv om jeg gruer meg. Jeg opplever ikke det som negativt, bare jeg er bevisst. Ved å være bevisst på, lytt, "vær og ta tak", så kommer ikke alle utsagn som "du skulle ha vært her i går". Jeg gir ikke rom, jeg er tilstede her og nå og begrunner for hvorfor jeg ikke hadde vært der i går. Jeg forteller om forventningene til min rolle og at jeg klarer ikke dette alene. Jeg lytter og jeg presenterer og spør. Nå får jeg ingen innspill, vil dere ikke være med å bestemme?"*

*"Får jeg klager i etterkant så sier jeg," hvor var du da avgjørelsen ble tatt? Dette hørte jeg ikke om da?" Og det er aldri tvil om hvem som skal konkludere, det er meg og mitt lederteam. Det er med på å bygge kulturen og skape den dynamikken. Jeg bruker tillitsvalgte og verneombud som temperaturmåler."(Virksomhetsleder HS)*

Mens alle de nye oppgavene, den komplekse lederrollen, krav og forventninger kan gå utover det som lederne ønsker å legge mer vekt på, men tiden strekker ikke til.

*"Samtidig er flere oppgaver lagt til styrerrollen. Og det har ikke fulgt noen ressurser med. Hva er viktig med lederrollen, - og det jeg noen ganger kan få en opplevelse av, når det kommer mange nye oppgaver og nye ting man skal gjøre, så kan det gå på bekostning av det jeg syns er viktig, - og det er personalledelse. Og hva er personalledelse. Dette her med å være tilgjengelig, "management by walking around", som har vært min greie bestandig. Og at man(ledere) kan bli litt glemt og så blir man pålagt administrative oppgaver. Så jeg kan tenke meg at for de som er litt mindre rutinerter, så tar de oppgavene(administrative lederoppgaver) veldig mye tid." (Barnehagestyrer)*

*"Men det jeg kan oppleve er at når nye oppgaver blir pålagt så tenker administrasjonen sentralt for lite på at lederoppgavene består av det å være tilstede, være "fyrtårn", motivasjonsfaktor, være tilgjengelig for personalet, etc. At lederrollen fra sentralt(hold) blir det mest fokus på at lederrollen består av å rapportere budsjett, av timelister osv." (Barnehagestyrer)*

I undersøkelsen gir linjelederne uttrykk for at de bryr seg om menneskene i sine virksomheter. Utsagnene fra informantene avslører en større grad av myk HRM enn hard. Teorien om at hard HRM skulle bli mer fremtredende enn myk for resultatenhetsledere, ser ikke ut til å ha slått til. Men det er tydelig at den prosess og utvikling som lederne selv har vært igjennom også forplanter seg nedover i virksomhetene. Lederne ønsker aktive medarbeidere som ikke bare bidrar med selve arbeidsoppgavene, men også med å utvikle arbeidsplassen gjennom å være tydelig i medbestemmelse og gjensidig dialog.

Hva kan være årsaken dette? For det *første* kan man anta at den tradisjon som har vært tilstede i organisasjonen før resultatenheter ble innført, ikke umiddelbart viskes bort med omorganiseringen som Bodø kommune har vært igjennom. Som nevnt i teorikapittelet er det i den norske modellen gode tradisjoner for medvirkning og samarbeid og i offentlige organisasjoner står partssamarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker sterkt. De tillitsvalgte er også synlige parter i Bodø kommune. For det *andre* har ledere som har fungert i en årrekke i samme stilling opparbeidet seg den trygghet og erfaring som gjør at de ser på lederrollen som en helhetlig oppgave. Det kan se ut som at de fleste lederne ser på sine medarbeidere som den viktigste ressursen. Ledere i Bodø kommune har i enkelte avdelinger hatt spesielt god tradisjon for å følge opp sitt eget personal. Avdelingene som deltar i undersøkelsen er absolutt av disse som tidligere har tatt et stort ansvar for personaloppfølgingen.

For det *tredje* er det forankret god styring fra det strategiske nivå med et aktivt personalkontor og PO-sjefen i spissen, som har påvirket lederutvikling og definering av viktige satsingsområder til det beste for personalressursene.

Disse funnene bekrefter at selv om ikke begrepsforståelsen for HRM er tilstede slik Dalhaug (2011) fant i sine resultater, så viser dette studiet at linjeledere i Bodø kommune både har fokus og strukturer i arbeidshverdagen som ivaretar HRM-aktiviteter.

Det er de menneskelige ressursene som står for produksjonen av de aller fleste kommunale tjenestene. Lønnsbudsjettet er den største utgiftsposten i de fleste virksomheter. Enten ved å redusere antall stillinger eller forhindre sykefravær kan man lettest redusere kostnader.

Sykefravær er det største satsingsområdet i kommunen ved siden av god økonomistyring. Å ha fokus på reduksjon av sykefraværet blir også sett på som god økonomistyring. Det er kanskje nettopp i dette arbeidet at det harde HRM-perspektivet blir mest synlig. Enkelte ledere er svært tydelige på måten dette håndteres på og gjennomfører stramme krav for å oppnå målet.

*”Vi var inne på dette med sykefraværarbeid. Jobbnærvær, jeg kaller det sykefravær, jeg syns det er bare ord, jeg syns ikke det har noen betydning. Der følger jeg rutinen til Bodø kommune og jeg følger den veldig striks og jeg er veldig rask med å ta fraværssamtaler. Vi er veldig opptatt av tilrettelegging, opptatt av jobbnærvær og skal man ha sykefraværssamtaler må man også ha noe å tilby. Og da er tilrettelegging en mulighet. Og det kan man lett gjøre noe med i barnehagen. Her har folk kommet på jobb med brukket ben, med armen i fatle, skjev rygg, de har kommet på jobb. Vi har hatt mye fokus på kommunikasjon, hvordan vi kommuniserer i forhold til sykefravær. Det er ikke lov å si her til folk når man går til legen, ”få deg sykemelding”. Det er ikke lov å si her hvis folk går og hangler, ”gå nå hjem og slapp av og legg deg”. For det er det bare den som føler seg dårlig som kan si noe om. Sykefraværarbeidet går ikke bare på møter og samtaler, men på kommunikasjon og holdningene vi har til det. Det har vært en viktig del av min lederoppgave å få til en god kommunikasjon internt i personalgruppa og det dreier seg om ledelse. Jeg sier det aldri heller, det er tabu. De ansatte må kjenne sjøl. Men det er full aksept hvis folk mener de er syke, så må de være hjemme. Hvis barna er syke eller personale er syke, så klart skal de være hjemme, men de må bestemme det sjøl. Er du syk nok til å være hjemme, eller er du frisk nok til å være på jobb. Det er to veldig fine setninger.”(Barnehagestyrer)*

Det fokuseres på kontroll og oppfølging. Men det appelleres også til å ta ansvar for egen helse.

*”Ja jeg har (virksomheten) alt for høyt, (sykefravær) det varierer og fryktelig mye for at vi har vært nedadgående i mange år og i år ligger vi rundt 10 %, - og det er alt for høyt. Vi jobber godt og grundig med sykefraværet. Jeg har jo avtale med min friskvernkonsulent, de er hos meg en gang i måneden.”(Virksomhetsleder HS)*

Men oppfølging av sykefravær krever at man vinkler HRM-arbeidet inn mot myk tilnærming, hvor omsorg, omtanke og en vilje til tilrettelegging er tilstede.

*”Vi har jo folk med masse diagnoser, ” Dette er sykdom som jeg, - (det)er ikke alt jeg kan gjøre noe med.”(Virksomhetsleder HS)*

*”Hvis det er noe som vi begynner å bekymre oss for, så tar vi de nødvendige standpunkt rundt det og hva som er nødvendig å gjøre. For å se om det er noe som er mulig å gjøre med det, og i noen sammenhenger så kan det være at vi oppfordrer til å redusere størrelsen på stillingen sin, fordi det ser ut som at summen av den totale pakken som livet deres er, blir for stor. De ”rekk ikke rundt”, og særlig de som har småbarn og skal rekk barnehage og hit dit og opp og ned.” (Rektor)*

*”Vi står på og gjør det beste av det og har den positive tenkingen, fordi vi i ledelsen er nødt til å holde den oppe og se på mulighetene. Og ikke minst lytte til når nok er nok for noen. Det må vi lytt til. ”Neida du klarer mer” det kan vi ikke si, vi må se på hva er mulig,(se om) kan vi omorganisere.”(Rektor)*

Noen syns tilretteleggingen går for langt.

*”Nå begynner jeg også å bli en godt voksen. Jeg syns at tilretteleggingen begynner å gå såpass langt at jeg syns det kreves mer tilrettelegging for at de ansatte skal ha det bra enn at brukerne skal ha det veldig bra. Jeg syns IA avtalen også er svært krevende, jeg syns at de ansattes rettigheter begynner å bli såpass krevende at noen ganger kan det gå på bekostning av det faglige.”*

*”Ikke minst tilretteleggingsperspektivet er kommet så sterkt i fokus. Vi skal ha trening i arbeidstid, vi skal ha trening på blå resept, vi skal ha, - jeg syns, - må du huske på at jeg er over 62 år og jeg kommer fra en litt annen kanskje kultur og, - ”gjør din plikt og krev din rett”. Du selger din arbeidskraft og du skal utføre en jobb, men jeg har inntrykk av nå at fokus er mer på ”jeg skal ha det best mulig, så får jobben komme i andre rekke.”(Rektor)*

Årsaken kan være at hele samfunnsendringen har ført til en tøffere hverdag i virksomhetene og et dertil tiltakende press for å ha alle medarbeidere tilstede på jobb alle arbeidsdager. Bemanningen er marginal og tar egentlig ikke høyde for sykefravær, ferieavvikling og lignende. I mange virksomheter har man døgndrift og i alle virksomhetene i dette studiet, er driften avhengig av at medarbeiderne er på jobb fra dag til dag. Arbeidsoppgavene som utføres kan ikke vente til neste dag, slik det for eksempel i mange tilfeller kan for en kontoransatt. Presset øker på lederne og strammer også inn forståelse og velvilje for fravær. I tillegg så skal IA-avtale med tilretteleggingsplikt følges opp i aktuelle tilfeller. Totalpakken skaper et krysspunkt som lett kan føre lederne inn i en presset situasjon, hvor det blir stilt krav om tilrettelegging, samtidig som ressursene er begrenset.

Et tiltak for tilrettelegging er at enkelte kan få tilbud om omplassering fordi de av ulike årsaker får problemer med å fortsette i sin opprinnelige jobb. Strekker man dette tilbudet for langt kan enkelte virksomheter i hovedsak rekruttere ansatte som er i omplassering og som kanskje ikke verken er egnet eller kvalifisert. Virksomheten kan dermed få et problem med å få inn ressurser med riktig kompetanse. På den annen side har virksomhetene mulighet for å la ansatte som ikke makter jobben de er ansatt til å gjøre, få tilbud et annet sted. Dermed får man frigjort stillinger og muligheten til å slippe nye friske krefter til.

Det dilemma som ledere havner i som resultat av press fra flere hold, vil kunne føre til at ledere tyr til hard HRM- tilnærming. Det kan oppstå mistillit mellom leder og medarbeider hvis man får mistanke om utnyttning av fellesskapets goder gjennom holdninger som kommer frem i de vurderinger medarbeidere gjør i forhold til å ta ut fravær.

Linjelederne har dermed store utfordringer å ta hånd om, og utfordringene løses på ulikt vis. I dette studiet var det de informantene som ga uttrykk for å vektlegge nærhet og tilgjengelighet i sin lederrolle som kunne vise til et lavt sykefravær, uten at jeg kan dokumentere det nærmere. Det kan ha vært tilfeldig akkurat i denne undersøkelsen og jeg har ikke spurt spesielt for å finne svar på denne sammenhengen.

Det kan se ut som linjelederne har et ønske om å ha mer fokus på tjenestekvalitet og de menneskelige ressursene, enn på økonomi. Alle viser en forståelse for at kommunen må ha en god økonomistyring, men synes likevel at den strategiske ledelse kan ha for mye fokus på dette området. Det kan imidlertid se ut som at med lang ledererfaring kommer tryggheten om å gjøre de riktige vurderingene og balansere menneskelige ressurser, kvalitet og økonomi.

Lederne opplever at de kommer i dilemma. Jeg spurte i intervjuene hvilke dilemma de kom opp i. Kravet til tilrettelegging ble nevnt av flere.

*”Ja, det gjør jeg. Jeg føler at jeg kommer i dilemma ukentlig. Og det gjør jeg spesielt i forhold til dette med tilrettelegging.” (Virksomhetsleder HS)*

*Ja av og til så, enkelte ganger går det så klart utover elevene, pga fravær, permisjoner, tilrettelegging for de ansatte. At jeg tror nok at noen ganger skal man sannelig være heldig hvis man skal få til en fullgod drift hele tiden ettersom man skal ta hensyn til alle ansatte. - Og alle ansatte som man får tilført, og ikke alltid får som man ønsker. Og jeg tror nok at noen ganger så kan det gå på bekostning av brukerne.” (Rektor)*

*”Lojaliteten min ligger hos elevene, så får ansatte på en måte komme i andre rekke. Da kan man være sint og fæl og kynisk å tenke at hvis ikke lærerne kan ”ta den pakken”, så har de kommet på feil plass. Nå slipper man jo gjerne å si det, for lærerne er svært engasjerte, men det er ikke noe enkelt og skal sitte og, - man kan lage regimer som funker på papiret, men så skjer det jo alltid at folk blir syke eller får syke barn, det går aldri sånn som du har tenkt. Og da er det jo nok en gang at lojaliteten må være helt udiskutabel hos ungene, - og skolen skal gå, - uansett, - om vi så bare havner ned på tilsyn, - så får det gå.” (Rektor)*

Noen ganger blir man presset til å ta på seg oppgaver gjennom interne omrokkinger som går utover det man egentlig skal ta seg av.

*”Ja det har jeg nok opplevd det vil jeg tro, kanskje det er verst når vi får pasienter som er for eksempel veldig utagerende. Når det kommer pasienter inn som krever veldig mye, og som egentlig ikke er innenfor vårt felt, - hvor det er stor utagering, aggresjon, uro. (Virksomhetsleder HS)*

*”Det er tungt. Fordi du kjenner sånn på slitasjen og du er mange ganger engstelig for at – (det skal)skje noe. Og du har pårørende som kommer innom som sier, ” jeg ser ho mamma er redd”. Ja det er virkelig et dilemma du står i. Du merker slitasjen og noen går kanskje ut i sykemelding.” (Virksomhetsleder HS)*

Det kan være brukere som presser ledere for å utvide tilbudet.

*”Vi fikk forespørsel om å holde åpent til kl fem, da sa jeg tydelig til de som jobber her at ”det ville ikke bli aktuelt”. Det var ikke et massivt press, heller ikke noe lovpålagt, men et ønske. Men da fikk medarbeiderne trygghet for at det ville vi ikke gå inn på. ” (Barnehagestyrer)*

Årsaken til disse dilemma kan knyttes tilbake til mangel på ressurser, marginale ressurser som fører ledere inn i presset mellom økonomistyring, tjenestekvalitet og brukere i sentrum. Vurderinger må tas, hvor mye kan man presse og hvor mye hensyn skal man ta for å beskytte de ulike gruppene. Dilemmaene fører til at det må tas valg og beslutninger. Resultatenhetene kjennetegnes også av at det skulle bli enklere for ledere å gjøre nettopp det. Jeg finner i mine undersøkelser at den styrking av lederrollen som har skjedd gjennom å øke ansvaret, kan ha ført til sterkere og mer besluttsomme ledere. Det kan virke som at lederne har tatt et steg opp i trappa og blitt mer synlig og tydelig i de avgjørelser som tas.

Det kan se ut som ledere må inneha sterke kvaliteter og tåle press for å kunne lede en resultatenhet. For Bodø kommune betyr det at ved rekruttering så bør man vektlegge klare og tydelige ledere med de kvalifikasjoner og egnethet som imøtekommer dette.

#### **5.4 Blir ledere av resultatenheter mer egoistiske og individualistiske på vegne av egne virksomheter?**

Spørsmålet reiser en forventning om at innføring av konkurranse, vil føre til at lederne blir mer egoistiske og individualistiske på vegne av egne virksomheter. Et av kjennetegnene til NPM-modeller er økonomiske intensiver og konkurranseutsetting.

Så langt i oppgaven er det slått fast at det kan se ut som at ledere er blitt mer myndiggjort, og de er blitt mer synlige og tydelige i sin lederrolle. Det ser likevel ut til at de har beholdt fokus på at de menneskelige ressursene er viktige og at den sterke lederrollen forplanter seg nedover i organisasjonen i form av at det blant annet stilles krav om dialog og medvirkning.

Stimuleringstiltaket ”2 % regelen” sammen med den forsterkede lederrollen gjør at jeg forventer å finne spor av konkurranse. Vil dette fremheve egoisme og individualisme? Jeg spurte lederne: ”Har du tenkt på om egoisme og individualisme kunne bli mer fremtredende ved omorganisering til resultatenheter?”

Svarene kan knyttes opp mot to ulike perspektiver, økonomi og identitet. Fra det økonomiske perspektivet kommer svarene litt ulikt fra ledergruppene.

*”Men det er klart, med en gang det går utover min økonomi, - vi skal hjelp, men det skal tydeliggjøres. For jeg har ansvar for mitt budsjett. Det er klart at det tenkte du ikke før når det var en omsorgsleder som hadde ansvaret for alt.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Sånn at vi har jo på en måte systemer som skal fange opp akkurat det her individualistiske. Men det er klart, i det daglige så låner jeg jo ikke ut folk gratis. Det er jo i lederavtalen vi blir målt på økonomi. Sånn er det jo blitt, men jeg tror det er slik de vil vi skal tenk, hvis vi skal ha fokus på økonomien våres. Det kan ikke være ja takk begge deler.” (Virksomhetsleder HS)*

Utsagn fra dem som har hatt et overskudd å dele.

*”Ikke at den egoismen er så stor her i huset. Men det kommer sikkert og så av at vi har hatt relativt frie gode økonomiske rammer, og god råd. Og det vi kanskje ikke har hatt så behov for å være - så veldig egoistisk. Og den der, du kan gå i grøfta og bli egoistisk, og du kan skjerme deg mot andre, men du kan også få litt sunn konkurranse. Så, - litt skjerping, så det er ikke sikkert at litt markedsøkonomisk tenking er av det onde bestandig eller - det er klart det blir opp til leddet over oss å passe på at ikke det ikke blir for navlebeskuende. Men det er klart, jeg er rektor på min skole først og fremst, og for mine ansatte og mine elever. Det er jeg. Det er primært det og det blir vel også mer og mer tydelig etter hver. Jeg vil nok forsvare det.” (Rektor)*

*”Nei, jeg deler gjerne av overskuddet som jeg får som er over 2 % som jeg skal ha selv. Solidaritetstanken er ok. Vi er en del av en stor organisasjon, men føler større tilknytning til barnehagene enn til andre virksomheter.” (Barnehagestyrer)*

Man ser at hvis eventuelt overskudd skal deles så føler man nærmest tilknytning til virksomheter innenfor samme avdeling og vil at en eventuell deling fortrinnsvis skal skje mellom disse.

Fra et identitetsperspektiv ble det svart slik.

*”Jeg mener jo at vi må lage vår egen greie, det har liksom vært min policy hele tiden. Vi må gjerne være litt egoistiske, men det handler jo om at vi vil kjennetegnes på at ”vi er vi”. At vi er litt spesielle. Det er klart, - for at i nettverket så snakker vi om at i hvert fall innad i nettverket, så bør lærerne vite at det er det samme regimet som gjelder. For lærerne snakker sammen og med en gang man hører at på den skolen får de lov til sånn og sånn, - ”og det er bra urettferdig”, og det bruker vi unødvendig mye tid og krefter på som regel. Og som regel så stemmer det jo ikke heller.” (Rektor)*

*”Det kan også gå en del konkurranse i det. Som kanskje ikke bare er av det positive, men jeg ser ikke noe sånn stort galt i at man må kunne ha sine spesialiteter, det vil jo alltid være sånn at noen skoler er gode på spesielle ting alt etter hvilket personale du har og hvilke interesser både ledere og lærere har. Men det er klart du kan bli deg selv nærmest, det kan du.” (Rektor)*



Alle ga uttrykk for at det kunne være en fare for å utvikle disse elementene, men ville ikke automatisk innrømme at de og deres virksomhet hadde utviklet egoisme og individualisme. Men lederne viser også til hva som kan motvirke en slik utvikling.

*”Men at det kan være fare, men jeg har ikke kjent på det, og det tror jeg faktisk at ledernetverket bidrar til. For jeg hører jo at enkelte andre kommuner, - hvor du blir din egen lykke smed, - og du blir der alene og du har ikke noe fora. Vet ikke om det var Trondheim, eller hvor det nå var, hvor de aldri hadde ledermøter. Du var leder på det sykehjemmet og der var du enhetsleder og der var du. Så jeg tror dette med at vi har det fellesskapet vi har med nettverket, det at vi har ledermøter, dialogen med leddet oppover er så god som den er, tror jeg gjør at vi kjenner fellesskapet. Jeg tror det er veldig smart å ha et fora.”(Virksomhetsleder HS)*

Flere trekker frem ledernetverkene som en motvekt til at egoismen og individualismen får utvikle seg for sterkt. For Bodø kommune betyr det at det vil være sentralt og viktig å påse at disse opprettholdes.

Det kan se ut som at lederne fra OK-avdelingen er dem som verner mest om at eventuelt overskudd som oppnås skal fordeles innenfor egen avdeling. Det er vel heller ikke så rart når stimuleringsiltaket 2 %- regelen er så konsekvent gjennomført som det er i denne avdelingen. I tillegg så har ikke HS-avdelingens lederne noe særlig erfaring med å oppnå overskudd.

## **5.5 Vil resultatenheter føre til avbyråkratisering?**

Spørsmålet stiller en forventning om at bedriftsmodeller vil føre til avbyråkratisering.

Ved å omorganisere til resultatenheter er det vanlig med flat lederstruktur i en tonivåmodell. NPM-modeller tar gjerne i bruk kontrakter som medfører resultatkrav og rapportering. Kontrakter og krav om resultater bidrar til at ledere blir målt og vurdert.

Denne organisasjonsformen er et ledd i avbyråkratiseringen med det formål å forenkle saksgang og gjøre det enklere å ta raske beslutninger. Det forventes derfor funn som viser at lederrollen er blitt enklere og mindre byråkratisk i forhold til kontroll, rapporter og regler som kjennetegner byråkratiet. Et byråkrati som kan hindre en leder i å ta gode strategiske og ressurseffektiverende grep for egen virksomhet. Enhetene skal i tillegg være spesialiserte

for å drive med sin kjernevirksomhet og ikke innbefatte seg med oppgaver som går utover deres naturlige fagområde.

Det kan se ut som at det allerede er funnet en effekt hvor lederne føler seg myndiggjort i forhold til det som skjer innenfor egen virksomhet. Her har de stor frihet til å løse sine oppgaver så lenge de holder seg innenfor lovverk og de kommunale rammer. Det kan imidlertid også se ut som at kommunen *ikke* har oppnådd en effekt i forhold til effektivisering av tidsbruk som går til administrative oppgaver, men tvert i mot har desentraliseringen ført til et økende antall oppgaver og ansvarsområder til virksomhetene uten at det har fulgt ressurser med.

Vil de føringer som kommer fra den administrative strategiske ledelse, samt stabs- og støttefunksjonene, øke eller minske byråkratiet i lederrollen? Jeg spurte lederne: ”Hva blir du målt på”, ”hvordan fungerer lederavtalen” og ”hvordan fungerer kommunikasjonslinjene mellom lederrollen og stabs- og støttefunksjoner”?

Lederne må rapportere jevnlig til sine overordnede. Det som alle linjelederne fremhever på spørsmålet om hva de måles på, er økonomi og sykefravær. Det er konkret og lett å måle gjennom dokumentasjon og tallfesting.

*”Vi blir målt på økonomien, den er helt knalltydelig. Når jeg har røde tall, så har jeg røde tall - og har begrunnet det. Det blir jeg målt på, uten at jeg kan si at det har fått en konsekvens for meg. - At vi har gått så grundig igjennom sånn at de ansvarlige har sett at her har det ikke vært noe vei utenom. Du har gjort de grepene du kunne. Så blir jeg målt på sykefravær, også blir jeg da sett i kortene på hvordan jeg følger opp dette.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Vi blir målt på sykefravær, budsjett, det er sanne ting du måles på. Du måles ikke på om du har skrevet en god årsplan, eller hvor mange som søke til din barnehage.” (Barnehagestyrer),*

*”Det har vært økonomistyring og sykefravær har vært helt sentralt.” (Barnehagestyrer)*

I undersøkelsen kan det se ut som rektorgruppen er underlagt størst rapporteringskrav. De må rapportere faglige resultater i tillegg til økonomi og sykefravær og det virker som de har den mest strukturerte formen på dette av alle ledere som jeg intervjuet.

*”Ellers sånn faglig sett så blir vi underlagt skoleundersøkelser. Vi har hatt brukerundersøkelser, vi blir målt opp mot nasjonale prøver. Jeg har nå nettopp sittet og gitt ifra meg resultatene fra norskprøvene som våre elever hadde i fjor i forhold til året før. Og*

*dette må forklares og begrunnes og så blir jeg målt opp mot det. Jeg satt nettopp og skrev en lang e-post til sjefen min om hvorfor det gikk bedre i -09 enn i -10 og hvorfor det gikk dårligere i -10 enn i -09. Må finne forklaringer på det både nå og fremover.”(Rektor)*

Vi ser her signaler om at rapportering og kontrollbehovet har økt. Det kan se ut som desentraliseringen av ansvar og forskyvningen av oppgavene nedover i systemet har skapt et økt behov for rapportering og kontroll. Men linjelederne blir fulgt opp ulikt og de respektive ledere/direktør har skapt egne strukturer, rutiner og system for hvordan rapportering og oppfølging skal foregå. Men lederne karakteriserer utviklingen dit hen at byråkratiet har økt og de er blitt administratorer i større grad enn tidligere.

Kan kravet til rapportering bli så omfattende at det rokker ved myndighetsrollen og oppfattes som mistillit? I rektorgruppen, var det ingen som ga uttrykk for at rapporteringen var negativ i så måte. Det å stå ansvarlig og forvalte den myndiggjøringen som har skjedd og måtte vise til hvordan man forvaltet ressursene, ble heller lagt frem som et kvalitetsstempel og et signal om at de fikk god oppfølging. Rektorene ga uttrykk for at de hadde tett oppfølging og satte pris på å bli sett. Det kan se ut som at frihetsfølelsen og den selvstendige rollen sammen med det å skulle stå til rette for valg og løsninger gjorde jobben interessant og spennende.

*”Jobben er blitt mer interessant nå, selvstyre har ført til det og mer erfaring og trygghet.”  
(Rektor)*

I intervjuet ble det spurt om: ”Hvordan fungerer lederavtalen for deg i praksis?”

Undersøkelsen viser at rektorene er den ledergruppen som benytter lederavtalen mest aktivt. I denne ledergruppen blir lederavtalen fulgt opp i medarbeidersamtaler, i forhold til rapportering og tilsyn. Grunnskolesjefen gir helt klare føringer på dette og bidrar aktivt til at det skjer. Lederavtalen blir dermed en forpliktende kontrakt.

*”Helt greit, den er tredelt, det er en del som er for hele kommunen, og så er det en del som er for våres avdeling og så er det en del som er bare for meg. Som er min personlige avtale med sjefen. Og det er egentlig greit, det har jo ikke vært noe utfordrende og vanskelig å få det til. Den blir jo tatt frem av og til, vi tar den frem ved årsmelding og ved tilsyn og i medarbeidersamtalen, så den kommer frem i lyset 3 ganger i året i alle fall. ” (Rektor)*

Barnehagestyrene har også et aktivt forhold til lederavtalen, men ikke i samme omfang som rektorene.

Ingen av lederne på HS-avdelingen vektlegger lederavtalen som et styringsverktøy. Tvert imot benevnes den som ”sovende”, ”død” og ”den betyr ingen ting for meg”.

*”Lederavtalen, nærmest ingen ting. Det er noe som vi for noen år siden brukte enormt mye tid på og som er ”ingen ting”. Hvor vi var forberedt på at her kom vi til å bli vurdert på lønn og vurdert på hva vi har oppnådd og hva vi ikke har oppnådd. Og så ble det senere og senere og så nå, - ny kommunaldirektør og alle skulle bli målt etter den. Og nå vet jeg ikke hvor den er eller hva den betyr! Sånn at nå akkurat det siste året, så har han (lederavtalen) vært død. (Virksomhetsleder HS)*

Ikke alle kunne se hvordan det som står beskrevet i avtalen skal måles.

*”Det er en del av lederavtalen, - at vi skal måles på brukertilfredshet. Der har vi ikke - enten det har vært den nye modellen eller den gamle modellen, - de har ikke hatt noen sjanse til å vite noe om det. De kan generelt si noe om omdømme og den type ting, og de vil kunne få noe med seg i form av noen kommentarer her og der. Jeg har vanskelig for å si at de kan si noe om det utover det. (Virksomhetsleder HS)*

Hvordan kan disse svarene forstås? Man kan undre seg over hvorfor dette praktiseres ulikt. Ledergruppene har rapportert til sine respektive sjefer og direktører og krav og forventinger de er blitt møtt med har vært ulike. Struktur og oppfølgingsrutiner som for eksempel antall ansatte i stab, gjenspeiler naturlig nok hva det blir tid til å vektlegge. Men antall ledernivå kan også få betydning for oppfølgingen.

Hvorfor dette vektlegges ulikt i en kommune som har etablert lederavtaler som en felles ordning for alle ledere og tatt avtalene i bruk som et verktøy i prosessen for å myndiggjøre, motivere og stimulere ledere mot resultatmål, kan ses på som et eksempel på hvor vanskelig det kan være å få ulike fagområder til å gå i takt. Samtidig som det også sier noe om hva ulik struktur og organisering kan føre til. Man kan anta at de utfordringer avdelingene har, ikke er helt de samme og bidrar til at dette forvaltes ulikt. I undersøkelsen ser det imidlertid ikke ut som at den manglende oppfølgingen av lederavtalen, spesielt for den ene gruppen, har fått noen målbare konsekvenser for hvor myndiggjorte lederne føler seg selv. Alle ledergruppene svarer i intervjuet at de opplever seg som selvstendige og myndiggjorte ledere. Det konkrete resultatet som vi objektivt kan lese i regnskapene ved budsjettårets slutt, viser at ledergruppene som følger opp lederavtalen også har det beste økonomiske resultatet. Men det vil være en for enkel påstand å hevde at lederavtalen alene er årsaken til at budsjettbalansen er bedre i denne gruppen.

Men, man skal ikke underslå tanken om at den struktur og oppfølging en slik kontrakt har utløst også har bidratt til god økonomistyring, selv om det nok er mange andre faktorer som spiller inn og påvirker dette.

Med tonivå-modell og stabs- og støttefunksjoner nært tilknyttet den strategiske ledelse vil disse ha en viktig rolle i forhold til ledergruppene. I intervjuene ble spørsmålet stilt slik: ”Har du følt deg styrt av stabs- og støttefunksjoner?”

*”Ja det har jeg gjort, i ei tid så tror jeg vi følte oss fryktelig styrt av kommunaldirektørene sine rådgivere, som til slutt oppførte seg som ledere alle sammen over oss. Men det ble tatt grundig tak i med en sånn gjennomgang vi hadde, hvor det ble snudd og ble presisert at de kun var rådgivere og kun skulle gi veiledning og støtte. Så det fikk vi plassert.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Jeg har et eksempel. Det dreide seg om en person som skulle slutte, og som jeg ønsket at hun skulle ta ferie før hun sluttet. Dette var innenfor styringsretten jeg hadde. Hvorpå hun tok kontakt med en eller annen merkantil person på rådhuset som sa til henne at det kunne ikke jeg nekte henne. Da følte jeg meg styrt av en person som ikke hadde lederansvar. Det var en stor frustrasjon å oppleve at noen skulle gå inn å overprøve der jeg hadde helheten, og tro at de var verdensmester.” (Barnehagestyrer)*

*”Men et år da jeg var leder, så har jeg tenkt, ”ja du sitter der og gir meg råd men det er nå jeg som er leder”. Ansvarer ligger hos meg likevel, det nytter ikke, det er jo jeg som må gjøre jobben. (Virksomhetsleder HS)*

Lederne opplever seg selv som selvstendige og ønsker ikke at andre trør inn på deres ansvarsområde. Selvstendigheten kan utfordres av rapportering, kontroller, tilsyn og stabs- og støttefunksjoner, som kan begrense handlingsrommet.

På den andre side oppleves stabs- og støttefunksjoner mest som hjelp og lederne setter pris på den kompetanse og støtte som kan fås derfra.

*”Jeg ser ikke at jeg blir styrt av dem, men jeg ser at de sitter på en kompetanse som vi kan gjøre oss nytte av. Likedan i forhold til økonomi, men akkurat der så hadde vi trengt mye mer støtte enn det vi får. ” (Barnehagestyrer)*

Dette betyr at Bodø kommune må ta konsekvensene av å ha fått selvstendige sterke ledere og være nøye med rolleavklaringene hva stabs- og støttekontorene angår. Det er reelt at disse kan gå utover sitt myndighetsområde hvis man ikke rydder i rekkene.

## 5.6 Hvilke erfaringer har ledere med tonivåorganisering?

Spørsmålet leder til en forventning om at tonivåorganisering vil gi mindre oppfølging av ledere.

Det er gjort funn som kan gi oss en indikasjon om at byråkratiet ikke er blitt redusert med innføringen av resultatenheter. Ledere har fått sterkere styring i egen virksomhet, men delegeringen av ansvar har ført med seg et økende behov for kontroller og rapporter som igjen har skapt mer administrative oppgaver å ta hånd om. I tillegg sier informantene at lederrollen generelt er blitt mer kompleks. Men hvordan blir nærværsledelse og ivaretagelse av lederne opprettholdt med tonivåorganisering og redusert i hierarki?

Her har ledergruppene ulik erfaring.

Det forventes at tonivåorganisering vil gi økt kontrollspenn. I en tonivåmodell vil det være mange ledere som skal rapportere til en og samme direktør/rådmann. Det er naturlig å anta at når mange må dele samme sjef vil det gi mindre tid til den enkelte.

I dette avsnittet ses det for det *første* etter hvilket forhold ledergruppene har til det strategiske nivå i den administrative delen av kommunen, herunder RKD. For det *andre*, hvilken oppfølging ledergruppene har fått av sine ledere og om det er noen forskjell på erfaringene i ledergruppene.

I intervjuet kommer det frem en allmenn oppfatning om at lederne ser på RKD som *"de som skal ta seg av de strategiske planene"*. Det kan oppleves som at den administrative strategiske ledelse er noe fjern, og at det er litt lite interessant hva de holder på med, da svarene kan oppfattes som noe vage. Men et par av lederne har fått med seg at man kan lese referater fra møtene som avholdes der. De synes at det RKD holder på med er viktig, og at det antagelig er mest økonomi. Lederne mener det er riktig og rett.

Spørsmålet jeg stilte var: "Hvordan ser du på toppledergruppa (RKD) og hva tror du de er opptatt av?"

*"Jeg tenker at de er opptatt av de store tingene og at sånn må det være, de må ha øverste hold med budsjettstyring og regnskap, og målføring, - og sånn må det være. De må trekke de store linjene og så må jeg være her med min barnehage. Sånn tenker jeg."* (Barnehagestyrer)

*”Jeg mener at toppledergruppa i HS, altså kommunaldirektør og rådmann først og fremst skal være utviklingsorientert og strategisk, - skal ha perspektiver, - de skal dra i ei eller annen slags hovedretning, - skal være på en måte opptatt av de store linjene. Det som jeg har erfart at vi har hatt den flate strukturen, jeg tror ikke kommunaldirektøren har hatt mulighet til å ha en sånn rolle. Vi kunne jo godt kommet opp med de utroligst fillesaker opp til kommunaldirektør for å få et ja eller nei. Da føler jeg at vi har fått et mellomnivå som kan sile det som skal opp til kommunaldirektøren.” (Virksomhetsleder HS)*

Jeg spurte lederne: ”Hva syns du om organiseringen?” I presentasjon av utsagnene skilles HS-lederne og OK-ledernes svar, i og med at de har ulike erfaringer. I HS-avdelingen var lederne innad i gruppen litt uenig om erfaringene. Noen syns kontrollspennet ble for stort.

*”Det var ikke så lett å nå opp, det var ikke så lett å få frem det som vi hadde på hjertet. Det ble liksom mer i ledermøtene og vi hadde hyppige ledermøter, men det ble, nei, - jeg vet ikke hvordan jeg skal si det. Men det ble for mye for den kommunaldirektøren og skulle holde blikket på rett og slett. Det ble for stort spenn rett og slett. Så da løste vi mange ting i ledernetverket og så det som toppet seg, førte vi opp til kommunaldirektøren og det ble som oftest tatt tak i, men ikke belyst slik som jeg trur at det burde. Og at vi trenger en person som har oversikt over de ulike fagområdene.” (Virksomhetsleder HS)*

*”Siste gang vi hadde gjennomgang på lederavtalen da hadde jeg, - det var før det nye ledernivået var, - da var jeg knall tydelig på at denne gjennomgangen skulle jeg ha med kommunaldirektøren, fordi at han var faktisk min leder. Jeg skulle ikke ha det med staben, ja, - så jeg ble nok sett på som svært vanskelig, fordi at det var stabspersoner som skulle gjennomføre det. Ja gjennomgang av lederavtalen, og jeg følte at det er såpass personlig, at det ville jeg gjøre direkte med min leder. Men nå er det jo greit at det er den nye lederen som skal ha den gjennomgangen fordi, nå har vi fått et nytt ledernivå. (Virksomhetsleder HS)*

Mens en annen ikke har vært så opptatt av problemstillingen.

*”Jeg har egentlig aldri hatt noen store synspunkter på hvordan organiseringen har vært over meg. Om vi har ett eller to eller trenivå over, arbeidsdagen min har vært den samme og arbeidsoppgavene har vært interessante hele tiden. Det har på en måte ikke påvirket min ledelse av selve virksomheten.” (Virksomhetsleder HS)*

Mens den tredje så litt mer helhetlig på det.

*”Du må ha systemer og struktur, det må være der, ellers så får du ikke tydelighet. Akkurat som jeg som leder må vite hva som forventes av meg, så må medarbeidere vite hva som forventes. Strukturen er det som gir tydelighet og som gjør at folk vet. Kanskje kan man velge flat struktur, men man må se helheten i det fra det ytterste ledd til det innerste. Man må se helheten i linjen fra den utøvende sykepleier eller lærer til rådmann øverst oppe. For å sikre måloppnåelsen i kvalitet, tjenesten eller hva, så må man se helheten. Struktur og nivå, mener jeg er knyttet til størrelse og oppgaver. Det kan godt være at gjennom å ha flere nivå så hadde man noen som hadde større fokus på kvalitet, eller på økonomi, man hadde noen - en annen fordeling av oppgavene. Gjennom flat struktur så har man samlet oppgavene og bedt noen gjøre alle de oppgavene, men jeg tror at man da i store enheter er avhengig av en høyere struktur i virksomhetene. Interessant spørsmål blir, hvor har man lykkes best? Er det i*

*små enheter i forhold til flat struktur, eller der man har hatt store. Hvis man da har hatt suksess på de store, hva er det da som har gitt suksess?" (Virksomhetsleder HS)*

Da jeg foretok mine intervjuer hadde de tre nye mellomlederne i HS-avdelingen vært ansatt i ca. 10 måneder. Det nye ledernivået skapte litt ulike reaksjoner.

*"Ja jeg ser nå at min leder nå, min institusjonsleder, er mye mer opptatt av å være tett på alle lederne innenfor institusjonslederne, følge dem, og ho annonsert at hun kommer til å ta kvartalsvise gjennomganger med virksomhetene. Sammen riktig nok, med folk fra økonomikonsulenten, men ho signaliserer veldig sterkt at det er ho som på en måte, - at det er HS som skal styre økonomien, at det er henne som skal følge med å ha ansvaret, så skal økonomikonsulenten nå være inne en sånn hjelpeordning." (Virksomhetsleder HS)*

Mens et par ledere var litt bekymret for at deres lederrolle kunne være truet.

*"Jeg klarer ikke helt å forstå hvorfor vi skal ha inn det nivået for å få en bedre økonomistyring. Det synes jeg var en rar vei å gå. Da synes jeg heller vi skulle lagt mer fokus på økonomimedarbeiderne enn direkte mot oss, og at det var den link som fungerte opp mot økonomikontoret og økonomisjefen og kommunaldirektøren" (Virksomhetsleder HS)*

*"Men det er klart vi er tidlig i prosessen enda, det kan godt hende det blir bedre etter hvert." (Virksomhetsleder HS)*

*"Og så er jeg jo litt usikker på dette mellomnivået, hvilken maktposisjon den personen får da til inngripen hos meg da på en annen måte. Det er såpass nytt enda, og ferskt at man har jo egentlig ikke "sett den tida". Og det er ikke sikkert at jeg kommer til å like så veldig bra. Det er noe med å ha vært så selvstendig og hatt så god styring over mange år, at man i hvert fall ønsker at ting skal skje på samme nivå." (Virksomhetsleder HS)*

Lederne i OK-avdelingen ga uttrykk for at de var tilfreds med den organiseringen de hadde med grunnskolesjef og barnehagesjef. De synes at det var en naturlig og god ordning. Men noen av dem trodde også at de ville klare seg bra med tonivåmodell som i en flat lederstruktur.

*"Ja det har fungert greit synes jeg absolutt. Hvis mellomledet hadde blitt borte, altså grunnskole sjefen og at man måtte ha gått rett til kommunaldirektøren så hadde spranget blitt større. Men fordi vi har en undervisningssjef som er veldig "skolsk", han vet hva vi gjør og han blander seg borti det også, sånn at dialogen er veldig god." (Rektor)*

*"Spørsmål: "Hvordan tror du det hadde vært hvis du måtte ha rapportert direkte til kommunaldirektøren? Svar: "Tror ikke jeg hadde sett så veldig tungt på det heller da. Jeg har jobbet så lenge i kommunen og kjenner systemet så godt og er så trygg på det jeg gjør, så i utgangspunktet, - det er veldig sjelden at jeg kontakter barnehagesjefen. Veldig sjelden. Det har jeg ikke hatt behov for og det tror jeg er fordi jeg kjenner organisasjonen så godt. For mitt vedkommende som jobber såpass sjølstendig som jeg gjør, så tror jeg kanskje ikke at det hadde vært det store problemet. Men det er jo klart, da ville man jo ha vært i en situasjon hvor man måtte ha delt sjefen med mange flere. Det ser jeg, så jeg kan tenke meg at for dem som er mer avhengig av en direkte kontakt, ville ha opplevd det tøffere enn det jeg ville ha gjort. Jeg tror ikke at jeg hadde sett tungt på det. Jeg ser at det er grunnlag for pulverisering av ansvar. Så vi skal være glad for at vi har fått beholde barnehagesjefen. Ja det er jeg glad*



*for. Men hvis det ikke hadde vært sånn, så hadde jeg nok ikke sett så tungt på det heller. Det at en har en leder som er forholdsvis nær, og som er engasjert innenfor det fagfeltet vårt, det er viktig.” (Barnehagestyrer)*

Spesielt noen av rektorene i OK-avdelingen, stod på barrikadene for å beholde grunnskolesjefen den gangen rundt år 2000, etter at vedtaket om tonivåorganisering skulle innføres. Lojaliteten til grunnskolesjefen ble tydelig etter dette, da rektorene oppdaget at de kanskje kunne miste denne funksjonen. Dette kan forklare noe av den positive holdningen og omtalen av denne lederen. Prosessen hadde gitt gruppa som består av det man kan karakterisere som sterke ledere, et styrket samhold. Man oppnådde et bedre samarbeid på tvers enn man hadde fått til tidligere.

På spørsmålet: ”Har du fått den oppfølging du ønsket deg” fikk jeg blant annet dette svaret:

*”Ja det syns jeg absolutt. Og jeg har anerkjennelse, det kjenner jeg hver dag, vi drifter annerledes her. Vi drifter med mye nytenkning, med mye miljøarbeid, vi var med i det internasjonale EU prosjektet, hvor vi fikk utviklet kvalitet - dette har gjort noe med oss. Vi har en annerledes måte å jobbe på enn mange av de andre. Jeg føler at vi virkelig har støtte og anerkjennelse og at jeg får lov å drive sånn som jeg gjør.” (Virksomhetsleder HS)*

Det er ikke et ensartet svar for eller imot tonivåmodell. Det kan se ut som at hvordan den enkelte leder utfyller og utøver sin lederrolle på alle nivå, er vel så viktig som antall nivåer. På den annen side viser utsagnene at hvis kontrollspennet blir for stort, oppgavene så mange at arbeidsbyrden blir for stor, så kan det gå utover muligheten til å rydde tid. Det å skape strukturer som ivaretar linjeledernes behov for tilbakemelding og oppfølging blir vanskelig. Å være leder er i utgangspunktet en ensom oppgave. Hvis kontakt oppover i tillegg kuttes og man må klare alt selv kan byrden på den enkelte bli stor. Reduksjon av hierarkiet kan ha sin pris.

Felles utsagn fra lederne var at de visste at de ville få støtte og hjelp hvis de ba om det. Men noen hadde altså innarbeidet bedre systemer for å ivareta dette enn andre.

Likevel ga lederne fra HS-avdelingen et inntrykk av at i tonivåmodell så ble kommunaldirektøren situasjon håpløs, oppgavene ble for omfattende og saker som ble fremmet av virksomhetslederne kunne være så detaljert at det ble meningsløst å bringe opp til kommunaldirektørnivå. Med en overlesset leder kunne det oppleves dit hen at man vegret seg

for å ta kontakt fordi man visste at arbeidspresset var så stort. Og det gikk utover kommunaldirektørens tid til strategisk arbeid.

Har Bodø kommune fått noen effekt av å organisere HS-avdelingen i tonivåmodell? Svaret på det må være at erfaringene med denne organisasjonsformen ikke har vært gode nok. I og med at man allerede har gått bort fra denne ordningen i den form den opprinnelig var, sier det seg selv at man ikke har vært fornøyd. Effekten har ikke vært som forventet. Agenda Kaupang anbefaler også i sin KS-rapport at kommunene bør styrke administrasjonene og ansette sektorledere i stedet for rådgivere og stabsfolk (Agenda Kaupang 2010).

Undersøkelsen viser at OK-avdelingen er den avdelingen som har vært mest ”tett på” og gjennomført oppfølging i system. Utvikling er nå i gang innenfor HS-avdelingen hvor man gjør lignende grep med å finne gode former for oppfølging. Blant annet kommer det frem i intervjuene at det nå jobbes for å finne budsjettmodeller som er tilpasset virksomheten. Økonomistyring er nettopp en av de største utfordringene HS-avdelingen har i tillegg til det omfattende ansvaret med å behandle svært syke og gi omsorg og trygghet til eldre brukere.

## 6. Avslutning og konklusjon

Jeg har oppsummert funn fortløpende i kapittel fem. I avslutningskapittelet vil jeg sammenligne funn opp mot den teoretiske referanserammen som det ble vist til i kapittel tre.

Kommuner har i økende grad de senere år hatt behov for å tilpasse seg samfunnsutviklingen. Med velferdsstaten kom økt kunnskap og en sterkere rettighetsmentalitet. Blant annet førte dette til større administrasjoner i kommunene og kravet om kostnadseffektivitet ledet til nye organisasjonsformer (Dahl, Finstad & Opdahl Mo 2000; Rødvei 2006; Hernes 2007).

I moderniseringsprosessen så kommunene verdien i å vektlegge personalutvikling i større grad enn tidligere og det ble opprettet personalkontor (Engan 1997; Egge og Moland 2000; Rødvei 2006). KS var blant andre en viktig pådriver og la til rette for en mengde lederprogram og kurs av ulik karakter. NPM-modeller ble populære i kommunene (Dahl, Finstad og Opdahl Mo 2000).

Vi ser at Bodø kommune, i likhet med mange andre kommuner, vedtok å omorganisere til NPM-modell for ca. 10 år siden. Det kan se ut som kravet til kostnadseffektivisering var særlig motiverende for valg av modell. Bodø kommune vedtok å organisere sine enheter som resultatenheter hvor målformuleringer, resultatkrav, økonomiske intensiver, kontrakter og tonivåorganisering er typiske kjennetegn (Hood 1991 og 1995; Christensen og Lægreid 2002; Torsteinsen 2006; Pollitt og Boucaert 2000). I tillegg er det typisk trekk å være brukerorientert (Klausen & Ståhlberg 1998). Alle disse elementene ble brakt inn i Bodø kommunes resultatenheter.

Man fulgte videre prinsippene om desentraliseringsperspektivet og sentraliseringsperspektivet (Walsh 1995; Christensen & Lægreid 2000; Klausen 2001). På den ene siden ved å være opptatt av å gi ledere mer myndighet og ansvar og styrke lederrollen gjennom lederopplæringsprogram, og på den andre siden knytte lederne til toppledelsen gjennom lederkontrakter i tillegg til lovverk, rammer og reguleringer som følger med en kommuneadministrasjon.

Det var også ønskelig å organisere etter en flatere lederstruktur, men dette fikk man ikke gjennomført i alle avdelinger.

NPM retter et fokus mot de menneskelige ressursene i organisasjonen og HRM knyttes dermed naturlig sammen med NPM (Rødvei 2006; Legge 2005). Allerede på 1980-tallet var Bodø kommune på banen og omtalte personalet som ”kommunens viktigste ressurs”. Selv om HRM ikke nevnes i kommunale dokumenter, har det vært tradisjon for fokus på HRM-aktiviteter i organisasjonen.

I PS 04/10 (politisk sak) fremheves personallederens rolle som å skulle ha fokus på organisasjon og læring, ved å vektlegge verdier og arbeidsmiljø i arbeidet med å ivareta nøkkelpersoner. I tråd med NPM-modellene beskrives det nye ledelsesidealet hvor lederen måtte transformeres fra byråkrat til ”menneske- og bedriftsleder” (Rødvei 2006). Kommuner innså at det måtte satses på personalutvikling, personalledelse, rekruttering og nye belønningssystemer for å oppnå det de ville (Jacobsen & Thorsvik 2005). I Bodø kommune satte man fokus på begrepene og tiltakene ”helsefremmende organisasjon”, ”lærende organisasjon”, tilrettelegging, IA-avtale ved hver virksomhet, ”nærværsledelse og medarbeiderskap”. Behovet var nå helt klart rettet mot det å få redusert sykefraværet som hadde vokst seg svært stort. Strategiene som ble tatt i bruk kan minne mest om hard HRM gjennom at det ble stilt krav om rapportering og kontroll, men også om myk HRM som oppfølgingssamtaler, tilrettelegging og tilbud om omplasseringer innenfor egen organisasjon (Legge 2005; Storey 1987; Hendry & Pettigrew 1990; Kuvaas 2009).

Lederrollen i resultatenheter ser ut til å passe godt inn i kommunal virksomhet. Vi ser i dette studiet at ledere trives i den selvstendige rollen og de setter pris på å ha myndighet i egen virksomhet utover det de hadde tidligere. Dette gir et godt grunnlag og gode forutsetninger for at virksomhetene kan yte kvalitet i tjenesteproduksjon og at ledere ivaretar det helhetlige ansvar for økonomi, kvalitet, og personal på en god måte. Lederen i resultatenheter har frihet i det daglige hverdagslivet til å benytte den HRM- modell som vurderes som den beste der og da for personal og for virksomheten. I tillegg setter de fleste lederne pris på å ha budsjettansvaret og den styringsmulighet som følger med. Lederrollen kjennetegnes som mer autonom enn tidligere og begrepet ”*empowerment*”, den moderne tids vektlegging på kvalitetsstyring og arbeidstakers ønske om å kunne påvirke egen arbeidssituasjon, er

beskrivende for hvordan rollen er forandret (Kuvaas 2009; Consum & Enz 1999; Rappaport 1987).

På den andre siden viser studiet at selv om lederne opplever seg som myndiggjort og selvstendige, så er handlingsrommet begrenset (Torsteinsen 2006). Det kommer av sentral styring og særlig fokus på økonomi og kostnadseffektivitet. Vi ser også at nesten alle lederne i en av avdelingene sliter med dette, da de ikke makter kravene til budsjettbalanse innenfor tildelt ramme. Her fungerer ikke motivasjons- og stimuleringsiltak som følger med en lederrolle i resultatenheter. Det viser at det ikke er tilstrekkelig å fokusere på lederrollen alene. Det er en forutsetning at støtte og struktur må være på plass. Vi ser også at når ”2 % regelen” ikke blir gjennomført konsekvent, så gir det liten effekt (Torsteinsen 2006). Selv om man i dette studiet ikke skal gi mangel på konsekvent behandling av denne regelen all ”skyld” for budsjettsprekken.

Videre skal lederrollen i tillegg fylle tilretteleggingskrav, og en mengde nye arbeidsoppgaver som befinner seg langt utenfor eget kompetansefelt som en følge av blant annet bestiller- og utførermodellen. Lederne legger også vekt på at det går mer tid til administrasjon enn tidligere og blant annet kravet til kvalitet har ført med seg mye dokumentasjonsarbeid og oppfølging. Men tross de mer negative aspektene så gir alle et hovedinntrykk av å verdsette den rollen de har.

I kapittel tre ble det reist en del betenkeligheter og negativt syn på NPM-modeller i det offentlige. Det ble pekt på at bedriftsmodeller ikke hører hjemme i offentlig virksomhet. (Strand 2010) og Røvik (2009) viser til at å implementere bedriftstankeganger i det offentlige kan ses på som trender og moter.

Med mindre kommunale tjenester ”outsources” eller driftes som privat virksomhet, så har ikke offentlige virksomheter mulighet til å påvirke kjøp og salg ved å maksimere overskudd, produsere billig, tenke lønnsomhet og inntekter på samme måte som i bedrifter (Hernes 2007; Hansen & Svendsen 1996; Torsteinsen 2006). I det offentlige er man underlagt styring fra statlig hold og en rekke lover og regler skal overholdes, noe som bidrar til at fleksibiliteten man har som leder begrenses (Hernes 2007; Dahl, Finstad og Opdahl Mo 2000; Torsteinsen 2006). Tillitsvalgsapparatet og andre tilsynsmyndigheter følger med at lover og regler blir fulgt.

I dette studiet kan det se ut som at det er vanskelig å organisere kommunens resultatenheter etter rendyrket bedriftsmodell. Mulighetene for å gjøre dette kan ligge mer til rette i bestiller- og utførermodellen enn i resultatenhetsmodellen, men heller ikke her har Bodø kommune sluppet virksomheter ut på det frie marked. Dette er imidlertid ikke tema i denne oppgaven og jeg vil ikke gå videre inn på det. Men konstaterer at det er vanskelig å organisere kommunen som en bedrift i et marked. Kommunen driver ikke med kjøp og salg i samme forstand som en privat næringsvirksomhet (Hernes 2007). I tillegg har lederne for resultatenheter lite handlingsrom, da de pakkes inn av rapportering, kontroller, tilsyn, styring fra kommunens ledelse, tilrettelegging, oppfølging av IA-avtale, stabs- og støttekontor, samt lover og regelverk (Walsh 1995; Christensen & Lægreid 2000; Klausen 2001). Ledere i resultatenheter har kun myndighet til å forvalte ressurser innenfor tildelt rammebudsjett. Utover det har man ikke noe mulighet til å påvirke noen form for inntjening gjennom å skape gode tjenester, annet enn ved å vise god økonomistyring (Hansen & Svendsen 1996). Ved god økonomistyring kan man imidlertid som et intensiv få med seg 2 % av et overskudd til påfølgende år.

Nettopp dette dilemmaet er et av hovedspørsmålene i Torsteinsen (2006) sin forskning, hvor det overordnede spørsmålet i hans problemstilling er om innføring av resultatenheter i kommunene fører til en overgang fra forvaltningsmodell til bedriftsmodell. I forskningen viser han til at det blir for enkelt å knytte resultatenheter til bedriftsmodellen alene. Han fant at kommunene justerer og tilpasser modellen slik at den passer inn i den aktuelle organisasjon og til de oppgaver som skal forvaltes. Videre er hans funn på dette området på mange måter sammenfallende med det som kommer frem i dette studiet, nemlig tvetydigheten mellom desentraliseringen og sentraliseringen, mellom myndiggjøring og ansvarliggjøring, mellom desintegrasjon og integrasjon. Han viser til at det alltid vil være nødvendig av oss å måtte forene frihet og styring og at denne tvetydigheten må vi lære oss å leve med. Modellen man kommer frem til minner gjerne mer om resultatenheter organisert i en forvaltningsmodell enn i en bedriftsmodell (Torsteinsen 2006). Det samme mener jeg vi kan se i Bodø kommune, hvor det kan virke som at resultatenheter først og fremst brukes for å stimulere ledere til å oppnå budsjettbalanse. Redselen for at bedriftstankegangen skal overta ved innføring av resultatenheter, ser ut til å være grunnløs. Det ser heller ikke ut til å ha gått utover partssamarbeidet som fungerer høyst aktivt i Bodø kommune i dag (Andersen & Byrkjeland

2001; Hernes 2007). Det kan se ut som at partssamarbeidet har beholdt de kjennetegn som er karakteristisk for det norske samarbeidsklima (Hernes 2007).

Egoisme og individualiseringen som har vokst frem i takt med velferdsstatens utvikling, kan føre til press på de kollektive medvirkningsordningene vi har (Trygstad 2004; Beck 1992). I denne studien kommer dette mest til syne gjennom de krav og forventninger lederne opplever i sitt daglige arbeid med å tilby tjenester til en kravstor befolkning. Lederne merker helt klart trykket av forventninger fra foreldre, elever og pårørende av syke og eldre. Kvalitetssamfunnet har også ført til økt krav om dokumentasjon og planarbeid, noe som i neste runde har ført til mer tid til administrative oppgaver.

Når det gjelder egoisme så kan man ane i intervjuene at det hegnes om eget budsjettområde, selv om ikke ledere vil innrømme at de påvirkes negativt i slik retning. Flere nevner ledernetverkene som en motvekt til dette hvor man møter andre virksomheter og knytter bånd til fellesskapet.

Bedriftsmodellens ideal om flatere struktur og forenkling av byråkrati, ser ikke ut til å ha utviklet seg slik man kunne forvente i henhold til teorien (Carlzon 1985; Røvik 2009). Kravet til økonomistyring har ikke gitt gode resultater for dem som har redusert hierarkiet med tonivåorganisering. HS-avdelingen har ikke maktet å holde budsjettammen og de har heller ikke fulgt opp lederkontrakter. Noen av lederne utrykte også misnøye, ved å vise til at kontrollspennet ble for stort og oppfølgingen for svak. Mens andre igjen ikke var opptatt av hvor mange ledernivå man hadde, både fordi det kunne true den selvstendige rollen, men også fordi de ikke kunne se at antall nivå skulle ha så stor betydning. Hvordan den enkelte leder utfører sitt lederskap på det enkelte nivå, ble sett på som mer viktig. HS-avdelingen har også gått bort fra tonivåorganiseringen ved å innføre et nytt ledernivå mellom virksomhetslederne og kommunaldirektør.

Omorganiseringen til resultatenheter har ikke minsket byråkratiet i lederrollen, men tvert imot gir lederne uttrykk for at det har økt gjennom antall oppgaver som tar mer administrasjonstid enn tidligere. Arbeidsoppgavene som må ivaretas er ikke borte, de er flyttet internt i organisasjonen mellom ledere, virksomheter, stabs- og støttekontor. Samtidig som man har redusert stillinger i administrasjon med 20 %. Det er ikke lett å velge bort oppgaver i det

offentlige, da det finnes mange lover og regler man skal forholde seg til og partssamarbeidet står sterkt (Strand 2010; Hernes 2007).

Det kan se ut som byråkratiet lever i fullt monn ved resultatenheter i dette studiet. Her kan man ikke se noen trussel i så måte og det sikkerhetsnett som byråkratiet representerer er fortsatt til stede (Hernes 2007). Samtidig har kommunene et effektiviseringskrav og en servicegrad i form av raskere saksbehandling som skal imøtekommes. Et omfattende byråkrati kan lage forsinkelser i så måte.

For å oppsummere. I følge denne undersøkelsen kan det se ut som at den typiske NPM-modellen resultatenheter er en god organisering fordi den stimulerer og legger til rette for at man kan utøve en moderne lederrolle. I lederrollen gis det gode forutsetninger for å benytte den HRM- modell som vurderes som den beste for personal og for virksomheten. Den kan dermed gi et godt grunnlag for å være brukerorientert (Klausen & Ståhlberg 1998). Den stimulerer i en viss grad til god økonomistyring, men da må struktur og støtte være på plass for å få dette til. Lederrollen møter en rekke dilemma gjennom krav til tilrettelegging både for personal og brukere, om økonomistyring og kostnadseffektivitet og om økte oppgaver som tar mer administrasjonstid. Men selve bedriftstankegangen blir ikke rendyrket i Bodø kommune. Forskjellene blir for store mellom markedstankegang og offentlig forvaltning av tjenester. Man justerer heller og tilpasser modellen slik at den fungerer for den aktuelle kommunen (Torsteinsen 2006).

Dette retter søkelyset mot hovedpoenget. Nemlig at den tvetydige balansegangen mellom frihet og styring ser ut til leve godt i Bodø kommune som i andre kommuner (Torsteinsen 2006). Lederrollen i resultatenheter fører med seg mange positive elementer som gjør den ny og forandret og tilpasset en moderne lederstil. Likevel ser vi at faremomentene som kom fra kritikerne mot NPM, med rette fører til en rekke dilemma. Ikke minst gjelder dette kravet til økonomi og kostnadseffektivitet. Men med lokale tilpasninger og tilrettelegging kan man få frem elementer i lederrollen som kan bidra til å videreutvikle kommunenes behov for modernisering.



## Litteraturliste:

Agenda Kaupang (2010). *Erfaringer med flat struktur*. KS rapport: Høvik.

Andersen B & Byrkjeland M, (2001). *Industrielle endringsprosesser og organisasjons utfordringer*. LO industri mot 2010, Del A, Fafo rapport 348, Oslo: Fafo.

Beck,U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London:Sage.

Carlzon, J. & T. Lagerström (1985). *Riv pyramiderna!* En bok om den nya människan, chefen og ledaren. Stockholm: Bonniers.

Christensen Tom & Læg Reid Per (2000)(red). *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Christensen Tom & Læg Reid Per (2002). *Reformer og lederskap*. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.

Corsun, D.L. & Enz, C.A. (1999). *Predicting psychological empowerment among service workers – the effect supportbased relationships*. Human relations, 52 (2), 205-224.

Dahl, Finstad & Opdahl Mo (red.) (2000). *Tid for forandring?* Arbeidsgiverpolitikk i kommunesektoren. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Dalhaug Hans Martin (2011). *HRM i linjen – retorikk eller realiteter?* Case: Bodø kommune. Master i personalledelse (HRM) Bodø: Universitet i Nordland.

Egge Marit & Moland Leif E. (2000). *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?* Strategier for å beholde arbeidskraft. Fafo: Centraltrykkeriet AS.

Engan Erlend Nordal, (1997). *Problemløser eller agenter for endring?* Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Det samfunnsvitenskapelige fakultet: Universitet i Tromsø.

Finstad Nils, (2000). Ansvarliggjøring og myndiggjøring som endringsmulighet. I Dahl, Finstad & Opdahl Mo (red): *Tid for forandring*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Hammersley, M (1990). *Reading Ethnographic Research: A Critical Guide*. London:Longmans.

Hammersley, M (1992). *What's Wrong with Ethnography? Methodological Explorations*. London: Routledge.

- Hansen J.I., Pettersen. P.A. & Sandivn, J.T. (2000). *Welfare municipalities: Economic resources or party politics?* International Journal of Social Welfare, juli 2000.08.30.
- Hansen Terje & Bjørn Svendsen (1996). *Økonomisk styring av foretak* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Helland Knut Edvard (2002). *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering.* Oslo:Kommuneforlaget.
- Hellevik, O (1996). *Kulturelle organisasjonsforskjeller.* Praktisk økonomi og ledelse. Nr 3.
- Hendry C & Pettigrew, A (1990). *Human resource management: an agenda for 1990's,* International Journal of Human Resource Management, 1(1): 17-44.
- Hernes Gudmund, Fafo-rapport, (2007). *Med på laget.* Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Oslo: Fafo.
- Hood C. (1991). *A Public Management for All Seasons.* Public administration 69 (1):3-19.
- Hood C (1995). *The New Public Management in the 1980s – Variation on a Theme.* Accounting Organizations and Society 20 (2-3): 93-109.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management and Administration.* An Introduction. London: Macmillan.
- Jacobsen Dag Ingvar & Thorsvik Jan, (2005). *Hvordan organisasjoner fungerer.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen Kurt Klaudi. (2001). *New Public Management – en fortolkningsramme for reformer,* I T. Busch, Tor Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg, (red) (1998). *New Public Management i Norden.* Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kuvaas Bård (2009). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Legge Karen, (2005). *Human Resource Management.* Palgrave New York: Macmillan.
- LO 2011 (online). Tilgjengelig: URL <http://www.lo.no/u/Om-LO/Organisasjonen-LO1/LOs-historie/> (13.07.11).

- Malterud K, (2003). "*Kvalitative metoder i medisinsk forskning*". En innføring. Oslo: Universitetsforlaget.
- McGregor Douglas, (1960). *The human side of enterprise*. New York: Mc Graw Hill.
- Meyer, John W & Brian Rowan (1977). *Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 83, ss.340-363.
- Moisander , J & Valtonen, A (2006). *Qualitative Marketing Research: a Cultural Approach*. London:Sage.
- Parsons Talcott (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Illionoes:The Free Press.
- Pfeffer, J& J.F. Veiga. (1999). *Putting People First for Organizational Success*. Academy og Management Excecutive 13(2): 37-48.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rappaport, J (1987). *Terms of empowerment – Exemplars of prevension – Towards a theory of community psychology*. American Journal of Community Psychology. 15:121-148.
- Røvik Kjell Arne, (1998). *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik Kjell Arne, (2009). *Trender og translasjoner*. Ideer som former det 21.århundrets organisasjon. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rødvei Per-Harald (2006). *Den mekaniske arbeidsgiverpolitikken*. En analyse av spenningen mellom kommunal arbeidsgiverpolitikk og individualiserte krav og forventninger. Dr. Polit. – avhandling. Institutt for samfunnsvitenskap, universitetet i Tromsø.
- Selznick, P. (1957/1997). *Lederskap*. Tano, Aschoug 1997.
- Silverman David (2008). *Interpreting qualitative data*. London: Sage.
- Storey, J (1987). *Developments in the management of human resources: an interim report*, Warwick Papers in Industrial Relations, 17, IRRU, School of Industrial and Business Studies, University of Warwick (November).
- Strand, Torodd. (2010). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ståhlberg Krister (1995). *Sken eller verklighet i foregåarskap*. De finlandske føregångarkommunernas profil. Kunnallistieteellinen aikakauskirjja 2/95.

Trygstad Sissel C, (2004). *Fra rettighet til nytte?* Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management. Dr. Polit. –avhandling. NTNU Trondheim.

Torsteinsen Harald, (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjeneste produksjon, instrument, symbol eller maktmiddel?* Dr. Polit. –avhandling. Institutt for statsvitenskap Universitet i Tromsø.

Walsh Kieron (1995). *Public services and Market Mechanisms*. Houndmills: Macmillan.

Kommunale dokumenter:

Bodø kommune organisasjonskomiteen, (1979). *"To foredragsreferater"*. Sandvika: Asplan.

Bodø kommune organisasjonskomiteen, (1979). *"Personalpolitikk og personaladministrasjon"* Bodø: Asplan.

Bodø kommune organisasjonskomiteen (1979). *"Ny organisasjonsordning"* Fase 2, Administrasjonsordningen Bodø: Asplan.

Bodø kommune, Årsmeldinger fra 1990 – 2010.

K-sak 15/79.(kommunestyresak).

F-sak 46/00. (Formannskapssak) Økonomiske problemer. Organisasjonsmessige endringer.

F-sak 223/00. (Formannskapssak) Organisasjonsutvikling – omstillingsavtale for Bodø kommune.

K-sak 01/01. (Kommunestyresak, behandlet av bystyre) Helse- og sosialavdelingen, forslag til ny organisasjonsplan.

F-sak 150/01.(Formannskapssak) En bedre service i plan-, bygge og oppmålingsaker.

K-sak 121/01. (Kommunestyresak, behandlet av bystyre) Oppsummeringsdokument for omstillingsarbeidet.

PS 04/10. (politisk sak, behandlet i bystyre) Arbeidsgiverpolitikk, Leder, ledelse, lederopplæring, lederevaluering Arbeidsgiverpolitikk.

Saks.nr. 05/8865. Lederutviklingsprogram Bodø kommune.

PS 05/63. (politisk sak, behandlet i bystyre) Økonomistyring i Bodø Kommune – prinsipper for budsjettansvar og over-/underskuddsdisponering.

Saksnr. 07/1194. Plan for langtidsfrisk og helsefremmende organisasjon.

PS 08/170. Økonomiplan 2009-2012 Årsbudsjett 2009.

## Vedlegg

Forespørsel om intervju

### Bakgrunn

Jeg er mastergradstudent i personalledelse (HRM) ved Universitet i Nordland. Studiet er erfaringsbasert, så jeg studerer ved siden av min daglige jobb som leder for servicekontoret i kommunen. Jeg er nå halvveis i 2.-året og har startet arbeidet med min masteroppgave som jeg har planer om å fullføre i løpet av våren 2011.

Jeg skal skrive en masteroppgave om kommunal ledelse. I oppgaven vil jeg ha særlig fokus på hvilken effekt vi i Bodø kommune har fått gjennom å organisere oss i resultatenheter, eller virksomheter, som vi gjerne kaller det her hos oss.

Jeg henvender meg til deg, fordi du er plukket ut som en informant med en passende bakgrunn for min undersøkelse og jeg ber om ca. en time av din tid til et kvalitativt intervju.

### Om studiet og anonymitet

Med bakgrunn i at vi har vært igjennom en endring i organiseringen siden 2001 vil jeg i min undersøkelse konsentrere meg om to områder:

- Organisering
- Lederrollen

Dette vil derfor være fokusområder i intervjuet. Jeg vil be om å få ta opp samtalen på bånd og jeg vil også tilby deg anonymitet hvis du ønsker det.

### Praktiske ordninger

Hvis du kunne tenke deg å si ja til forespørselen håper jeg at vi kan finne et tidspunkt i første halvdel av februar hvor vi kan gjennomføre intervjuet. Jeg kommer selvsagt gjerne til din arbeidsplass.

Da håper jeg at du kunne tenke deg å være med på denne undersøkelsen og at vi kan gjøre en nærmere avtale om et passende tidspunkt.

Har du spørsmål, så ta gjerne kontakt.

MVH

Kjersti Rongved

Telefon: 75 59 33 03

Mobil: 954 35800

e-post: [kjersti.rongved@bodo.kommune.no](mailto:kjersti.rongved@bodo.kommune.no)

## Intervjuguide

### Organisering:

1. Fortell kort om din virksomhet
  - a. Hva er din stilling, hvilken avdeling er din virksomhet organisert, hvilken type virksomhet er det, hva er kjerneoppgavene, hvor mange ansatte har du, osv..
  - b. Hvem rapporterer du til?
  - c. Opplever du det som en god ordning?
  - d. Har du et ledernetverk?
  - e. Hvordan er dette i så fall organisert?
  
2. Hva syns du er det viktigste forskjellene på før og nå?
  - a. Er det bedre nå enn før?
  - b. Hva er blitt bedre, hva er blitt dårligere
  
3. Hvordan vil du beskrive den oppfølgingen du har fått av din leder siden 2001 eller senere, og frem til våren 2010? Jeg tenker spesielt i forhold til organisering, tid, avstand/nærhet/kontakt. Ikke personlig relasjon og kjemi.
  - a. Hva har du blitt målt/vurdert/fått tilbakemelding på som leder?
  - b. Er dette sammenfallende med det du syns du burde blitt målt/vurdert/fått tilbakemelding på?
  - c. Hvordan vil du beskrive at kommunikasjonen har vært mellom deg og din leder?
  - d. Vil du kunne si at din leder har vært støttende? Har du noen eksempler?
  
4. Har du noe kontakt med toppledelsen, rådmann og kommunaldirektørene (RKD)
  - a. Hvordan vil du beskrive den kontakt du har med ”din kommunaldirektør”?
  - b. Opplever du å få støtte fra ledelsen når du mener du burde få det?
  - c. Hvordan ser du på ledelsen i Bodø kommune?
  - d. Hva opplever du at de er mest opptatt av?
  
5. Med dagens organisering, Hvilket forhold har du til stab/støtte funksjoner sentralt?
  - a. Har det hendt at du har følt deg styrt av dem? På hvilken måte?
  - b. Får det noen konsekvenser for deg som leder av din virksomhet?
  - c. Opplever du at stab/støtte funksjonene har nok ressurser til å gi deg den hjelpen du trenger?
  
6. Føler du deg som en del av Bodø kommune?
  - a. Tenker du over at du er en del av en stor organisasjon og et fellesskap, eller tenker du mest på deg selv og egen virksomhet?
  - b. Har du tenkt på om resultatenheter har utviklet individualisme og kanskje egoisme hos virksomhetene og virksomhetslederne?

### Lederrollen:

7. Hva legger du i begrepet ”å være myndiggjort som leder”?
  - a. Opplever du deg som en myndiggjort leder?
  - b. På hvilke områder?
  - c. Har myndiggjøringen av deg som leder gitt deg fleksibilitet og handlingsrom i din lederrolle?
  - d. Hva har du reell styring over?
  - e. Hvordan fungerer lederavtalen?
  
8. En av målsettingene i Bodø kommune er at vi skal ha fokus på nærværsledelse, helsefremmende arbeid og vi skal være en helsefremmende organisasjon. Vi har utarbeidet egne verdier, kvalitet, omsorg og respekt. Den administrative ledelse har med dette sagt at vi skal vektlegge HRM arbeid. (humanistisk arbeid)
  - a. Hvordan jobber du som leder med de menneskelige ressursene?
  - b. Kommer du av og til i konfliktsituasjoner hvor krav fra ledelsen om mål og resultater går utover ditt ønske om å utøve HRM arbeid? Fortell i så fall mer om det
  
9. Klarer du som virksomhetsleder å holde budsjettets rammer?
  - a. Hva er de viktigste årsakene til det?
  - b. Får du den støtte og hjelp som du trenger for å klare jobben med budsjettet?
  
10. Havner du noen ganger i et dilemma hvor du må velge om du skal tilfredsstillе bruker/innbygger, på bekostning av dine medarbeidere for at du skal kunne holde budsjettet?
  - a. Kan du beskrive noen slike eksempler
  - b. Hvordan opplever du slike situasjoner?
  - c. Hva vil du si om kvaliteten på tjenestene, er de blitt bedre eller dårligere?
  - d. Vil du karakterisere disse dilemmaene som mer tydelige etter 2001? Forklar nærmere.
  
11. Hva er de sterkeste motivasjon eller gulrot/intensiv du som leder har i dag, og som motiverer deg til å:
  - a. Holde budsjettet
  - b. Drive god personalledelse
  - c. God kvalitet på tjenester
  - d. Kollektive handlinger
  
12. Hvilket intensiv hadde du før 2001?
  - a. Vil du si at det har endret seg i takt med organiseringen?
  - b. På hvilken måte?