



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

Masteroppgave i personalledelse HRM
«Endringsledelse i en nedstyringsprosess»

Kandidatnr 9

UiN

HR 301S



Masteroppgave i ledelse, Hemnes kommune.,

Korgen og Tromsø. 2013 - 2015

1 INNHOLD

1.	INNLEDNING	3
2	SITUASJONEN FOR HEMNES KOMMUNE.....	4
2.1	Bakgrunn for økonomiske avvik	4
2.2	Problemstilling.....	6
3	TEORI.....	7
3.1	Grunnlag for endring	7
3.2	Endringsmodell.....	8
3.3	Endringsrommet	9
3.4	Ledelse i endringsrommet	10
3.5	Utfordringer i endringsrommet.....	11
3.6	Kort oppsummering	12
4	METODE	13
4.1	Utvalget	14
4.2	Første intervju.....	15
4.3	Forholdet til politikerne – utvidelse av informanter	15
4.4	Andre intervju.....	16
4.5	Reliabilitet og validitet	17
4.6	Intervjuenes utfordringer og gleder	17
5	PRESENTASJON AV FUNN	18
5.1	Med utgangspunkt i nåsituasjonen	18
5.2	En ønsket fremtidig situasjon - målsettingen	20
5.3	Prosesser i endringsrommet.....	21

5.3.1	Ledelse	21
5.3.2	Utfordringer.....	24
5.4	Intervju mai/juni 2014	26
5.5	Rådmann og ordfører.....	28
5.6	Sammendrag av funn	30
6	ANALYSEN/DRØFTING	32
6.1	Ledelse i endringsrommet	32
6.1.1	Lojalitet	32
6.1.2	Ledelse	35
6.1.3	Oppsummering	37
6.2	Forholdet mellom administrasjon og politikere – betydning for ledelse.....	37
6.2.1	Politikere som ombud.....	38
6.2.2	Tilgjengelighet til politikerne.....	39
6.2.3	Detaljstyring	40
6.2.4	Mistillit	40
6.2.5	Om samhandling	41
6.3	Maktstruktur	42
6.4	Motstand	43
6.5	Dypstruktur.....	45
7	OPPSUMMERING / KONKLUSJON.....	48
	VEDLEGG 1).....	51
	Vedlegg 2).....	52

1. INNLEDNING

Tema for oppgaven vil være ledelse i Hemnes kommune med få innbyggere som har krav på seg å gjennomføre omfattende tiltak på grunn av dets økonomiske situasjon. Fokuset er i utgangspunktet enhetsledere i kommunen, og i undersøkelsen var jeg spesielt opptatt av hvordan enhetslederne ville håndtere store endringer innenfor egen enhet i kommunen. Jeg ville undersøke om ledernes nærhet til befolkningen hadde betydning for deres ledelse. Jeg fant lojale ledere overfor de bestemmelser som ble vedtatt, de ville gjøre sitt beste, de jobbet ofte og mye, og de ville at kommunen skulle nå målsettingen om bedret økonomisk situasjon. Samtidig viste undersøkelsen at samhandling mellom administrasjon og politikere spilte stor betydning, og ga en del utfordringer.

Jeg fulgte kommunen i halvannet år ved å intervjuere flere sentrale personer, lese sakspapirer fra politiske møter, lese aviser og følge med på Facebook. Vi bodde i kommunen i 2013 og ble bedre kjent med folk, engasjement og stemninger.

Kommuner i Norge drives etter flere lovverk, de skal forholde seg til statlige retningslinjer og føringer. Likevel drives kommuner i Norge svært forskjellig. Personlig kjenner jeg godt til hvordan egen kommune forvaltes, hva som er førende og normsettende. Min egen kommune har et folketall på 70 000 innbyggere, og er en av landets 10 største. Hemnes kommune har under 5 000 innbyggere, og det var med engasjement og nysgjerrighet jeg ønsket å finne ut hvordan kommunen styres.

I denne oppgaven har jeg i hovedsak støttet meg til web-sider, aviser og kommunale sakspapirer. Av teoretisk litteratur har jeg i hovedsak forholdt meg til Hennestad et al (2012) og til Schaug (2010).

Noen ord går ofte igjen i oppgaven. Når jeg skriver «administrasjon», mener jeg rådmannen og/eller enhetsledere. «Politikere» er kommunestyrerepresentanter.

2 SITUASJONEN FOR HEMNES KOMMUNE

Schaug (2010) definerer en kommune ut fra geografi, ansvar for offentlige oppgaver og at den styres av politikere. De viktigste oppgaver kommuner utfører er tjenester til innbyggerne, både i form av velferdstjenester, helsetjenester, skoler, barnehager, bibliotek, kulturtilbud, boliger, veier og parker. Listen er lengre, og noen oppgaver er satt ut til private aktører. Kommunene styres av politikere som er valgt av innbyggerne. Schaug fremhever at «Leg styrer lærd» (side 19) er et styringsprinsipp i kommunene som har eksistert i flere ti-år. Politikerne er legfolket og skal kunne gi bestemmelser for hvordan og hva de lærde, altså de ansatte, skal jobbe med i kommunen. Eller sagt på en annen måte: Folket, representert ved politikerne, vet hvor skoen trykker, og hva som skal til for å lette trykket. Samme prinsippet gjelder i dag, men både «Leg og lærd» har endret sine roller og kunnskaper om samfunnet. De fleste ansatte i det offentlige er godt utdannet, og mange politikere kan være usikre på om deres styring er den rette.

Pr januar 2015 har Hemnes kommune 4620 innbyggere (www.ssb.no). Kommunen er stor i utstrekning på 1 600 km² og har en bosetting med 5 tettsteder og ellers spredt bebyggelse. 36 % av befolkningen var i sysselsetting (arbeid) i 2013. Av de sysselsatte jobbet 8,7 % i jordbruk/skogbruk, 7,4 % i bygg og anlegg, 15 % i industri, 8,5 % i varehandel og ca 43 % innen offentlige tjenester. (www.kommuneprofilen.no). Hemnes kommune styres etter tonivå-modellen. Det innebærer to formelle ledernivå bestående av rådmann og enhetsledere. Ledergruppen i Hemnes besto i 2013 av rådmann og 5 enhetsledere (www.hemnes.kommune.no).

2.1 Bakgrunn for økonomiske avvik

Hemnes kommune har i flere ti-år gitt gode tjenester til sine innbyggere. Kommunepolitikere og administrasjon har vært opptatt av at tilbud skal være i nærheten av der folk bor og har valgt å ha tilbud på flere av tettstedene. Av den grunn har kommunen fem skoler, to bibliotek, to legekontor og to sykehjem. Kommunens gode økonomi skyldes blant annet inntekter fra to store kraftverk, Øvre og Nedre Røssåga. Inntektene fra kraftverkene ble ofte satt på fond og senere brukt til investeringer og utbygging av nye tiltak. Ved flere anledninger har kommunens politikere iverksatt nye tiltak hvor de brukte av fond, men uten at tiltakene hadde budsjett eller finansiering. Utgiftene til nye og eksisterende tiltak ble større enn inntektene og kommunen hadde ikke tilstrekkelig kontroll på den økonomiske situasjonen (intervju leder av

kontrollutvalget, nov. 2013). For å imøtekomme økte utgifter, gode tilbud og finansiering til større investeringer, tok kommunen opp lån, brukte av fond og overskred budsjetter (intervju rådmann, nov. 2013). Over tid gikk ikke regnestykket i hop, til slutt var den økonomiske situasjonen så alvorlig at kommunen ble satt under administrasjon av fylkesmannen – og ble en såkalt Robek-kommune «Register om betinget godkjenning og kontroll» (www.regjeringen.no). I alt 54 kommuner i Norge ble i 2014 satt under kontroll. Hemnes kommune kom i en økonomisk krise, og underskuddet ble til slutt på nærmere 100 mill. kroner, som er et høyt beløp for en liten kommune med underkant av 5000 innbyggere.

Kommunens ledelse og politikere forstod at denne måten å drifte kommunen på, ikke var forenlig med den alvorlige økonomiske situasjonen. De innså at det måtte gjøres grep for å få ned gjeld og underskudd, og komme i balanse (intervju enhetsleder, okt. 2013).

Kommunens ledelse innledet samarbeid med KS (Kommunesektorens organisasjon), slik at KS kunne bistå i prosessen slik at politikere og innbyggere skulle få forståelse og informasjon om situasjonen. Sommeren 2013 arrangerte Hemnes kommune folkemøter hvor KS var invitert, og møtene ble gjennomført både i Korgen sentrum og på Hemnesberget. KS la fram fakta om utgiftene til kommunen, og sammenlignet Hemnes kommune med andre tilsvarende kommuner innenfor KOSTRA-gruppe 3, som vil si små rike kommuner: «Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter» og «som kan sammenligne hvilke forbruk/utgifter/tjenester de har i f.t. hverandre» (<http://samstat.wordpress.com>).

KS la frem at tjenestene var kostbare i forhold til andre kommuner i KOSTRA-gruppe 3, blant annet påpekte KS at kommunen hadde bedre sykehjemsdekning enn andre sammenlignbare kommuner. Hemnes brukte 1.17 mill pr. kommunal plass på institusjon, andre 1.02 mill. (<http://www.ssb.no/a/kostra/> 2014). Også skolen hadde høyere kostnader enn sammenlignbare kommuner. Samtidig hadde prosentvis færre eldre sykehjems plass, barnehagedekningen var lavere og færre elever fikk spesialundervisning i f.t. de andre kommunene (www.ssb.no. 2014). Det viste seg at kommunen ga flere kostbare tilbud, men likevel var dekningen dårligere enn ved andre sammenlignbare kommuner. Den økonomiske situasjonen var alvorlig, og større grep måtte gjennomføres. Formålet med folkemøtet var å gi opplysninger og kunnskap til innbyggerne om situasjonen i kommunen, slik at alle kunne være forberedt på endringer.

En ytterligere årsak til de store økonomiske avvik var feilslåtte investeringer. Hemnes kommune var en av «Terra-kommunene». I 2007 inviterte meglerhuset Terra Securities de fire Nordlands-kommunene Rana, Narvik, Hemnes og Hattfjelldal til «å låne penger med sikkerhet

i fremtidige kraftinntekter og investere pengene i kompliserte fondsprodukter med høy risiko i USA gjennom Citigroup» (<http://no.ask.com/wiki/Terra-skandalen>.2014). Til sammen 8 kommuner i Norge utførte investeringer som på sikt var ment å skulle gi gode inntekter. Investeringene viste seg å være økonomisk katastrofal for kommunene og medførte for Hemnes kommune sin del et tap på vel 74 mill kroner (www.hemnes.kommune.no 2014). Investeringen viste seg å være brudd på kommunelovens §52, uten at dette fikk konsekvenser for ledelse eller politikere.

2.2 Problemstilling

Utgangspunktet for valg problemstilling var Hemnes kommune sin alvorlige økonomiske situasjon og at kommunen måtte gjøre tiltak for å ta ned underskuddet. Nedstyringer, nedleggelse, endring av tjenestetilbud og eventuelt privatisering var noen av forslagene som ble nevnt. Både politikere og ansatte skulle involveres i prosessen. Jeg ønsket å finne ut hvordan enhetsledere i kommunen håndterte større endringer basert på nedstyringer knyttet til egne tjenesteområder.

Med egen erfaring som enhetsleder i stor bykommune, lurte jeg på hvordan det var for ledere i små kommuner å håndtere endringer. De er nærmere befolkningen og kjenner kanskje brukerne. Ville det være enklere å lede endringer, siden de er færre ansatte og har bedre oversikt over kommunens drift eller ville nettopp disse faktorene utgjøre utfordringer? Samtidig kjenner jeg kommunen godt på grunn av ferier, slekt og noen måneders botid i 2013, og det ville være interessant å studere ledelse i denne kommunen. På bakgrunn av den alvorlige økonomiske situasjonen og mitt kjennskap til kommunen, valgte jeg ut problemstillingen:

«Hvordan håndterer ledere i Hemnes kommune politikernes krav om økonomisk nedstyring?».

Ledere kan ikke håndtere endringsledelse alene, uten å samarbeide med andre interne og eksterne aktører som har viktige funksjoner i en endringsprosess.

3 TEORI

Jeg vil i dette kapittelet først gjøre en kort redegjørelse for aktuell teori og relevante teoretiske modeller. Deretter skal vi se på hvordan vi kan forstå utøvelse av ledelse i Hemnes kommune i lys av problemstillingen over, gjennom de teoretiske modeller.

3.1 Grunnlag for endring

Dunphy og Stace (Hennestad 2012) skiller mellom ulike grader av endringer: Omfattende endringer og mindre endringer. Mindre endringer kan i noen tilfeller oppfattes som justeringer. Grunnlaget for endring kan være ulikt. Endring kan ta utgangspunkt i dagens situasjon hvor man ønsker å gjennomføre en praktisk handling uten nødvendigvis å vite hva resultatet blir, og kan sammenlignes med «Veien blir til mens du går». Man erfarer underveis om tiltakene er nyttige for fremtiden. Endringsprosess kan også springe ut fra teoretiske forståelser, hvor ledelsen tar i bruk nyere forskning eller nyere teorier om hvordan drive eller lede en bedrift. Eller en kan utføre endringer basert på andres erfaringer og kopierer disse, ut fra hva som er populært og ín i tiden. Denne metoden bidrar til at man ikke trenger å «finne opp hjulet på nytt», ledelsen finner frem hvilke metoder andre instanser har gode erfaringer med.

Hennestad et al (2012) ser på forholdet mellom krise og om man har gamle eller nye ideer for endring. En krise som oppstår brått eller i løpet av kort tid, fordrer raske løsninger. For eksempel i Tromsø brant bygningen til byens største bakeri ned, alle ovnene ble skadet og det var stort behov for nybakte brød påfølgende dager. Dette var rett før jul, og krisen var et faktum. På meget kort varsel kunne nabokommunens bakeri bake ekstra brød, og enkelte ansatte i Tromsø flyttet til nabokommunen for å hjelpe til med baking, slik at de kunne folket fikk sine brød. Krisen oppstod brått, bokstavelig talt over natten, og fordret raske løsninger.

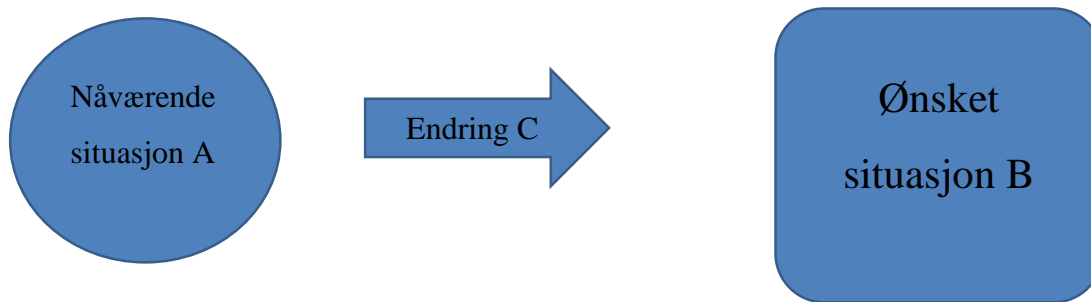
Endring kan være planlagt uten at det foreligger krise. Årsaken for endring kan være behov for nytenking og tilpassing av markedet. Kommuners satsing på prosjekt «hverdagsrehabilitering» der brukere i større grad skal kunne seg selv, er en form for planlagt endring uten aktuell krise.

Krise kan oppstå som resultat av vanskjøtsel eller forskyvninger av grenser over lang tid, uten at problematikken tidligere er tatt tak i. Situasjonen i Hemnes kommune ser ut til å være basert på forskyvninger av grenser over lang tid, man visste krisen en dag ville komme, men ingen tok ansvar eller tak i problematikken før de måtte.

3.2 Endringsmodell

I Hennestad og Revang sine teoretiske tilnærminger i «Endringsledelse og ledelsesendring» (2012), refererer forfatterne til Nadler sin modell om endringsledelse, hvor endringsrommet er betydningsfull for hvordan endringer finner sted. I oppgaven vil jeg fokusere på hvordan endring i Hemnes kommune kan sees i lys av Nadlers modell.

Modellen, se figur 1, tar utgangspunktet i en nåværende situasjon **A**. Situasjonen kan være basert på faktagrunnlag (f.eks. salgstall for ett år) eller på opplevelser (trivsel på jobb). Målsettingen kan være en fremtidig situasjon **B**, hvor ønsket/målet formuleres. Ønsket kan være basert på faktiske mål (f.eks. øke salget med 5 %) eller på felles opplevde mål (f.eks. øke tilfredsheten). For å nå målet, må man gjennom en endringsprosess **C**, der oppgaver, metoder og styringsverktøy brukes for å nå målet. Situasjonen kan illustreres som i figur 1:



Figur 1 (Nadler i Hennestad et al 2012)

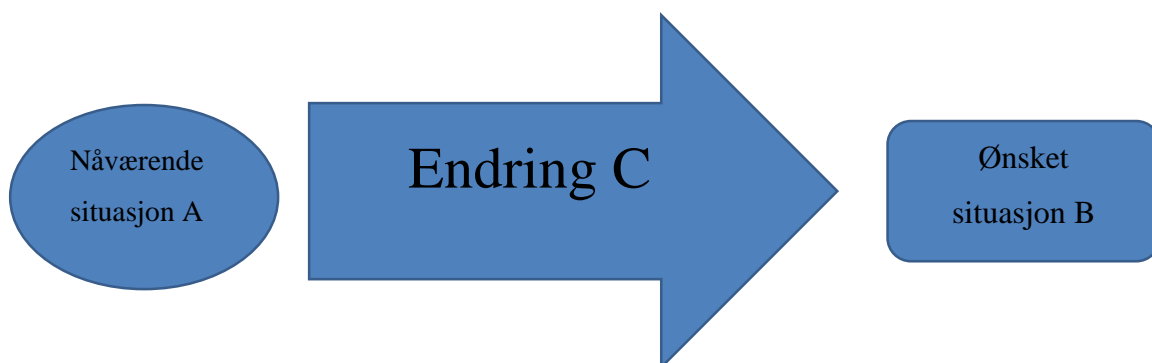
En del forutsetninger må til for at endring skal kunne finne sted. For å kunne komme til ønsket situasjon, må flere betingelser være oppfylt. For det første bør man ha felles forståelse for nåsituasjonen **A**, altså være enige i hvordan nåsituasjonen fortøner seg og finne ut hva som er utfordringene. Beskrivelse av nåsituasjonen kan være uavhengig om man ønsker en endring eller ikke, siden alle er i en nåsituasjon. For det andre må man være enige om et felles mål **B** – den ønskede situasjonen. Vi skal senere vise at det ikke alltid er like selvfølgelig om enighet av en ønsket målsetting. Den tredje faktoren er selve gjennomføringen **C**, som omhandler hvilke grep man tar, metoder, hvem som involveres og hva som gjøres. Det som skjer her, er i det vi kaller for endringsrommet. Det er ikke nok å vedta en endring om en ønsket situasjon **B**, tiltak må også tas i bruk. Modellen kan ved første øyekast virke enkel, logisk og lett gjennomførbar, men flere problemstillinger kan dukke opp i en endringsprosess. Har alle samme forståelsen av nåsituasjonen? Hva med behovet for endring, er alle enige om målet? Selv om man er enige om

både nåsituasjonen A og målet B, kan det sprike om hvilke metoder og hvilke veier man skal følge. Nadler mener det er vanskelig å jobbe med endringer hvis man ikke er enige om hva som er ønsket framtidssituasjon B:

«Uten en kjent ønsket fremtidstilstand øker rommet for internt politisk maktspill, engstelighet blant de ansatte øker, og det blir vanskeligere å kontrollere at en gjør det riktige. Ledelsen må konsentrere seg om omgivelsene og mister derved internt fokus og trykk» (Hennestad et al 2012:143).

3.3 Endringsrommet

Nadler skriver (Hennestad et al 2012) at det er i endringsrommet vi har forutsetningene for å få til en ønsket endring. Det er ikke bare å vedta et ønsket mål, siden endringer ikke skapes av seg selv. Hvordan skal man komme frem til målet? Her må man finne ut om det er felles forståelse, hva som er utfordringer, hva skal til for å foreta en endring. Har alle samme forståelse av behovet for endring? Flere problemer og problemstillinger kan dukke opp i en endringsprosess (Hennestad et al). Hvilke metoder skal man benytte seg av, hva skjer i endringsrommet, drar aktørene i samme retning? Figur 2 illustrerer at det er i endringsrommet C som har betydning for om en endring er vellykket, om man kommer frem til ønsket mål. Vi skal se på hvordan og om endringsrommet har betydning for Hemnes kommune når de skal gjennomføre større endringer.



Figur 2 (Nadler i Hennestad et al 2012)

Overført til Hemnes kommune, vil jeg bruke teori om endring ved vurderinger av oppgaver og utfordringer kommunen står overfor i en endringsprosess. Har kommunen ensbetydende forståelse for deres nåværende situasjon A? Har politikere og administrasjon et felles mål B på hva fremtiden skal bringe? Hvis ikke, hva betyr det for selve endringsprosessen? Vil

enhetsledere og andre drive prosessen C i samme retning? I endringsrommet settes de fleste betingelser og muligheter for hvilke prosesser man kan benytte seg av. Mulighetene gir fremdrift, mens utfordringene kan bidra til uønsket retning eller full stopp i prosesser.

3.4 Ledelse i endringsrommet

Det kan være hensiktsmessig å se om utøvelse av lederskap i lys av endringsmodellen til Nadler (figur 2) har betydning for gjennomføring av tiltak. Ledelse omhandler både ledelsesmodeller og hvordan det er å utøve ledelse i en kommune. Ordet «ledelse» kommer fra det gamle ordet «leid» (Hennestad s 113) og har en noe ulik betydning i ulike europeiske land. I Norge handler det om «å gå foran eller ved siden, sette retning» (Torp i Hennestad 2012:113). Her ser vi at lederen ikke bestemmer veien uten å være med selv. Lederen er en rettesnor på hva som er riktig vei. «Management» er også en vanlig terminologi innen ledelse. Ordet stammer antakelig fra det latinske ordet *manus*, som betyr hånd (Hennestad s. 115) og kan innebære at lederen styrer de ansatte og hva de skal gjøre. Avstanden mellom ledelse og ansatte er større. Management som ledelsesmodell har vært populær også her i Norge.

Overført til ledelse i kommuner, er ordføreren kommunestyrets øverste leder. Ordføreren er avhengig av flertall for sine forslag, og må forhandle og drøfte saker med de andre politikerne for å få gjennomslag for sine saker. Ordføreren trenger å gå sammen med eller ved siden av de andre politiske representantene. I motsetning til andre politikere i kommunen, har ordføreren oftest tid og rom til å sette seg inn i saker som skal opp til politisk behandling. Dette fordi ordføreren kan være eneste heltidspolitiker og har vanligvis kontor inne på rådhuset, slik som i Hemnes. Ordføreren har mulighet for jevnlig kontakt med rådmannen og enhetsledere og får dermed god kjennskap til saker.

Rådmannen har ansvar for å omsette politiske vedtak i praksis. Rådmannen skal styre kommunen slik en dirigent styrer sitt orkester, og ikke primært «gå sammen» med enhetsledere. I tillegg til å være øverste administrative leder, er rådmannen bindeleddet mellom administrasjonen og politikerne. Rådmannen skal også opptre som rådgiver overfor politikere (Schaug 2010). Rådmann og ordfører har behov for hyppig kontakt for å utveksle saker og bli kjent med hverandres områder. Rådmannen er ikke bare bindeleddet, han eller hun kan ofte være i skvis mellom opposisjon og posisjon. Et avklart og godt samarbeid mellom ordfører og rådmann kan ha betydning for gjennomføring av tiltak. «Samspeillet mellom politikk og

administrasjon er en nøkkelfaktor i utviklingen av en god kommune». St.prp nr.57 (2007-2008) i Schaug 2010:97.

Forventninger til kommunale ledere er ikke bare å være gode ledere, men å skulle forholde seg til mange krav og flere aktører. En kommunal leder skal være lojal overfor vedtak bestemt av politikere, og leder skal kunne tåle å være i offentligheten (Schaug 2010). En kommunal leder må kunne være dynamisk og proaktiv (ibid), dvs. være frampå og kunne håndtere endringer og strømninger. Vi kan havne i et ledelsesparadoks: «Kommunene søker etter administrative ledere, men nekter samtidig å gi dem ledelsesrom» (Baldersheim og Rose 2000:21 i Schaug 2012:58).

Schaug understreker at sammenblanding av roller og hvem som kan instruere hvem i en kommune, ofte er uklart og misforstått. Det er kun «politiske organer som gjennom vedtak kan instruere rådmannen. Enkeltpolitikere har ikke slik myndighet overfor rådmannen, dette gjelder også ordføreren» (Schaug 2010:82) og skriver om politikere som går direkte inn i styring av kommunale saker. Som vi skal se senere, har praksis i Hemnes kommune vært uklar med tanke på myndighetsutøvelse overfor administrasjonen.

3.5 utfordringer i endringsrommet

Underveis i en endringsprosess kan det dukke opp hindringer eller utfordringer som kan forårsake at endring ikke gjennomføres som ønsket eller planlagt. Endringer kan blant annet bli møtt med motstand. Motstanden kan omhandle uenigheter om en ønsket situasjon B, eller om hvilke metoder som skal til for å nå målet.

«Motstand er tuftet på de ideer (..) som skaper sammenheng i en organisasjon. Motstand må ikke vurderes som noe entydig negativt men utnyttes konstruktivt i det skapende arbeid.» (Hennestad et al 2012:182).

Ofte blir motstand sett på som noe negativt. Endringselskerne ytrer ofte at «de andre» ikke ønsker endring fordi den nåværende situasjonen er komfortabel, forutsigbar og trygg. Eller «de andre» ser ikke fremover, er ikke innovative men henger fast i det vante. Motstand kan oppstå på bakgrunn av en ideologi, av faglige begrunnelser, man har prøvd før og kjenner konsekvensene. Motstanden kan være konstruktiv og forståelig. De politiske miljøer, ideelle organisasjoner, faglige organisasjoner og andre, kan være eksempler på aktører som ytrer

motstand overfor nye forslag. I dagens moderne samfunn er det opprettet mange Facebook-sider som har fått mange «likes» på tema der det er uenigheter om et tiltak. Også innad i Hemnes kommune vil det finnes motstand mot endring. Hovedtillitsvalgte og vernetjeneste skal kunne gi uttalelser og innspill på vegne av de ansatte, som ledelsen skal ta med i videre vurdering.

En prosess kan også stoppe opp, man kommer ikke videre eller ser ikke hva som skal til. Kanskje omgivelsene endrer seg raskere enn hva aktørene klarer å ta innover seg. Hvis befolkningens behov endrer seg og kommunen ikke klarer å imøtekomme behovene, vil det oppstå det Pfeffer (1977) i Hennestad (2012) omtaler som «Inertia». Inertia kan, slik jeg forstår det, oppstå i endringsrommet hvis lederne ikke klarer å gjennomføre vedtak som blir fattet i kommunestyret. Eller at kommunestyret ikke klarer å fatte vedtak selv om administrasjonen ser nødvendigheten av endring.

3.6 Kort oppsummering

Ut fra teorien om ulike grader av endring, og ulike nivåer på kriser, så vi at Hemnes kommune var kommet i en alvorlig krise, og større endringer var påkrevet. Krisen oppstod som resultat av vanskjøtsel over lang tid. I oppgaven vil jeg bruke endringsmodellen (figur 2) til Nadler (i Hennestad 2012) sin teori om endringsledelse for å forstå endringsprosessen i samme kommune. For eksempel bør både en nåværende situasjon A og et fremtidig ønsket mål B være omforent hos flere aktører for å kunne oppfylle ønsket om endring. I Hemnes var det enighet om at kommunen hadde et stort underskudd, og det var enighet om at målet var å drifte økonomisk forsvarlig. Jeg vil ha hovedfokus på endringsrommet C, når vi skal se på prosessen videre: Om hvordan ledelsen håndterte kravet om å nå målet om nedstyring.

4 METODE

Jeg ønsket å finne ut hvordan ledere i en kommune håndterte større endringer der kommunens økonomi var utfordrende. I Helgelandregionen var flere småkommuner rammet av store økonomiske overskridelser, og måtte gjøre større grep for å komme i balanse. Hele 11 kommuner i Nordland var satt under administrasjon (ROBEK), og tre var såkalte «Terrakommuner». Jeg vurderte å gjøre undersøkelser i disse kommunene, for å få sammenligningsgrunnlag i ledelsesutforming og -utfordring. Oppgaven kunne bli for stor og konklusjonen ble å gjøre et studie i Hemnes kommune som jeg kjente fra før. Jeg valgte å bruke kvalitativ metode fordi jeg ønsket å gjennomføre personlig intervju av ledere, slik at de var fri til å svare og reflektere rundt sine egne roller, og det var ønskelig med informasjon om hvordan de håndterte endringsledelse.

På denne tiden i 2013 var Hemnes kommune inne i en oppstartsprosess på hvilke tiltak som skulle iverksettes. Jeg ønsket å følge utviklingen i kommunen over et visst tidsrom og studere hvordan ledere forholdt seg til prosessen. Tiltakene var ennå ikke politisk behandlet, men forslagene var kjent og skulle opp i kommunestyret i løpet av høsten.

Risikofaktorer ved å følge kommunen over tid og studere noe som ennå ikke var iverksatt var flere: Vedtak i kommunestyret kunne bli utsatt, lederne ønsket ikke intervju, det ble ikke tatt tak i problematikken likevel, etc. Til tross for risiko og innsigelser på å studere noe som ikke var skjedd, tok engasjementet og nysgjerrigheten overhånd. Resultatet av undersøkelsen kunne gå i mange retninger, men en studie i interne prosesser i kommunen ville det bli uansett.

Jeg valgte å følge kommunens ledelse i ett år. De første intervju ble gjennomført høsten 2013, før kommunestyremøte desember samme år, hvor forslag til økonomiplan, budsjett og nedstyringstiltak for de forestående år skulle vedtas. Andre intervju ble gjennomført i løpet av sommeren og høsten 2014.

Jeg leste alle offentlige sakspapirer som var oppe til politisk behandling i perioden 2013-14, og har fått tilsendt årsrapporter og andre skriv fra kommunens ledelse. Skriftlige opplysninger som er relevante og brukt i oppgaven, vil bli oppgitt.

Utover intervju med kommunens ansatte, snakket jeg med deler av befolkningen, og benyttet anledninger til å spørre hvordan de så på den forestående nedstyringen og kommunens håndtering av denne. Spørsmål til innbyggere ble stilt under sosiale treff på private besøk, på kafeer og andre tilstelninger. Formålet var å få et bilde, en holdning og et inntrykk av

innbyggers oppfatning av kommunen. Svarene var nyttige, og underbygget spesielt min forståelse og funn av prosesser innad i kommunen.

4.1 Utvalget

Hemnes kommune ble valgt ut fordi mine ferier tilbringes der, kommunen har få innbyggere, er lett oversiktlig og folk virker å ha stort engasjert i kommunen. Samtidig bodde jeg i kommunen i 7 måneder i 2013, og fikk et bedre innblikk i innbyggernes oppfatninger og holdninger. Det er noe fascinerende over å kunne ta et dypdykk i en liten kommune, i motsetning til min egen store bykommune. Det var naturlig å intervju alle enhetslederne, totalt fem personer, samt intervju øverste administrative leder: rådmannen. Kommunen er ikke større enn at det skulle la seg gjøre. Jeg sendte tidlig i 2013 epost til rådmannen og ba om godkjenning for gjennomføring av intervju. Dessverre lot svar vente på seg, og da tiden nærmet seg for første intervjurunde (jeg hadde satt opp en plan for de ulike intervju), sendte jeg epost til alle enhetslederne med kopi til rådmannen, med spørsmål om intervju. Det kom svar fra 4 av 5 enhetsledere, samt positivt svar fra Rådmannen. Den femte enhetsleder skulle samme måned gå over i pensjonistenes rekke, som var årsak til at responsen uteble. Siden spørsmålene skulle handle om hva lederne ville gjøre i fremtiden, var det forståelig at siste enhetsleder ikke responderte. Likevel ønsket jeg intervju med vedkommende. Høsten 2013 gjennomførte jeg intervju med rådmannen og alle fem enhetslederne. Hovedformålet var å ha fokus på enhetslederne og finne ut hvordan de som ledere ville håndtere en nedstyringsprosess.

Alle lederne i kommunen ble spurt om sin bakgrunn, utdanning, antall år som leder og antall år i herværende kommune (vedlegg 1). Lederne i Hemnes kommune bestod ved intervjutidspunktet høsten 2013 og våren 2014, av tilsammen fem menn og to kvinner. De hadde mange års arbeidserfaring innen kommunearbeid, mennene i gjennomsnitt 13 år og kvinnene 6 år. Mennene hadde i gjennomsnitt 10 års ledererfaring og kvinnene 6 år. To av lederne hadde utdanning innen ledelse. Av kvinnene hadde begge flere videreutdanninger innen sitt fagområde, men ikke innenfor ledelse eller økonomi. Rådmannen hadde erfaring som rådmann i to andre kommuner, mens assisterende rådmann har hatt høyere stillinger i annet fylke.

4.2 Første intervju

Intervjuene ble gjennomført som planlagt. Lederne fikk orientering om studiet og formålet med oppgaven. Én enhetsleder skulle slutte uka etter, slik at tema dreide seg om hans bidrag frem til intervjudagen. For å bevare anonymiteten til den enkelte enhetsleder, ble svarene komprimert og samlet. Sitat vil forekomme, uten at navn oppgis.

Spørsmålene ble utarbeidet på forhånd og tatt med til intervjuene. I utgangspunktet skulle lederne svare på første spørsmålet «Hva vil du som leder gjøre i nedstyringsprosessen?» (Vedlegg 2). Resterende spørsmål var utdypende og oppfølgingsspørsmål. Det ble likevel slik at alle spørsmålene ble stilt til alle informantene.

Intervjuene ble gjennomført i løpet av to uker, oktober og november 2013. Alle intervjuene ble gjennomført på ledernes egne kontorer og varte i en time, bortsett fra ett intervju som varte i to timer. Jeg kjente kun ordfører fra tidligere. Alle spørsmål ble stilt muntlig og svarene skrevet ned. Lederne ble spurt om tillatelse til bruk av båndopptaker, for hukommelsens skyld. De ga tillatelse, men ingen ønsket at svarene deres skulle siteres med navn. Ordfører ønsket ikke at intervjuet skulle tas opp. Jeg hadde god nytte av lydopptakene og fikk frem mer informasjon fra informantene, enn ved kun å skrive svarene. Ved noen anledninger stilte jeg neste spørsmål fremfor å lytte godt og lydopptakene ga muligheter for utfyllende informasjon. En annen opplevelse, var min egen rolle og engasjement i intervjuet. Mange av svarene var gjenkjennelige, og det var svært fristende å drøfte felles erfaringer. Enkelte ganger avbrøt jeg informantene ved å fullføre svarene istedenfor å vente til lederen var ferdig. Dette ble justert ved påfølgende intervju.

4.3 Forholdet til politikerne – utvidelse av informanter

Oppgavens hovedfokus var kommunens ledere og hvordan de ville håndtere nedstyring i egen enhet. I løpet av intervjuperioden dukket det opp nye problemstillinger, som omhandlet relasjoner mellom politikere og administrasjonen. Under intervjuer med enhetsledere kom det frem at politikerne i kommunen hadde stor innflytelse på utforming av tjenester. Det fremkom en kultur som lederne ikke var konform med, og de ønsket en endring. I ett kommunestyremøte jeg deltok som tilskuer, rettet leder av kontrollkommisjonen kritikk mot håndtering av noen saker utført av kommunestyrets representanter. Dette gjaldt blant annet kommunestyrets vedtak om bygging av en barnehage uten at det forelå finansiering, samt politikernes forhold til

administrasjonen. Lokalavisa Avis Hemnes hadde også innlegg om politikernes håndtering av saker (Avisa Hemnes, 35. utgave 2013). Dette vakte min nysgjerrighet, hvordan påvirket relasjonen mellom politikere og administrasjonen enhetsledernes lederutøvelser? Jeg valgte å utvide mine informanter til å gjelde leder av kontrollkommisjonen, redaktøren for avisa Hemnes og i tillegg ville jeg intervju politisk ledelse, ordføreren. Dette for å få inn politiske synsvinkel. Ordføreren ville her være politikernes representant. Ved første intervjurunde ble tilsammen ni personer intervjuet.

4.4 Andre intervju

Formålet med å gjennomføre andre intervju, var å finne ut hvordan enhetslederne håndterte sine ansvarsområder siden første intervju, og hva enhetslederne har vært gjennom av endringer. Jeg valgte å ha åpne spørsmål, hvor de kunne fortelle hva som var utført og skjedd siden forrige intervju.

Intervjugruppa ble i denne omgangen redusert til å gjelde kun ledere innen kommunen, i tillegg til ordfører. Målsettingen var å intervju ordfører, rådmannen og enhetsledere. Enhetsleder for helse var gått av med pensjon, og oppgavene i enheten ble fordelt mellom assisterende rådmann og enhetsleder for helse og omsorg.

Jeg prøvde flere ganger å få til avtale med rådmannen, men det lot seg ikke gjennomføre på grunn av hans kapasitetsproblemer. En enhetsleder besvarte ikke på henvendelsene. I utgangspunktet kunne jeg intervju fire enhetsledere, men fikk respons fra tre. Assisterende rådmann fungerte også som enhetsleder for deler av helse, og ved forespørsel mai 2014, stilte han til intervju på kort varsel.

Intervjuene ble gjennomført med 7 måneders mellomrom, som er kort tid i forhold til å finne ut hvordan enhetslederne håndterte endringer. Tema var hvordan de håndterte prosessen før og etter kommunestyremøte i desember 2013, da de skulle vedta store nedstyringer og omstruktureringer. Det viste seg at enhetsleder for skole skulle slutte juni 2014, han hadde fått tilbud om annen jobb. Via media leste jeg at enhetsleder for barnehage skulle over i en prosjektstilling i kommunen, antakelig for en begrenset periode. Kommunen satt tilbake med kun to av i alt fem enhetsledere siden intervjurunden høsten 2013. Til sammen utførte jeg fem intervju i mai 2014: Fire enhetsledere og ordføreren.

Da jeg var ferdig med å intervju siste leder, traff jeg tilfeldigvis på rådmannen. Han beklaget det ikke lot seg gjøre å stille opp til intervju, og vi ble enige ny avtale oktober 2014. Formålet ville da være å oppsummere mine foreløpige funn, samt stille han noen oppfølgings spørsmål. Intervjuene ble gjennomført med lydopptaker, som sist. Ordføreren ønsket ikke at intervjuet skulle tas opp. Intervjuene ble gjort på alles kontor, i løpet av tre dager.

4.5 Reliabilitet og validitet

Min problemstilling omhandlet enhetsledernes håndtering av krav om nedstyring, og hvordan lederne ville forholde seg til disse. For å sikre relevante opplysninger til problemstillingen i undersøkelsen, utførte jeg personlige intervju med alle enhetslederne i kommunen som hadde ansvar for tiltak. Jeg ville styrke påliteligheten ved å intervju andre sentrale personer, som ordfører, leder av kontrollutvalget og redaktøren i avisa Hemnes. Og for å styrke mine funn, leste jeg offentlige dokumenter fra Hemnes kommune, avisartikler, leserinnlegg og ulike web-sider. Jeg intervjuet tilsammen 10 sentrale informanter i Hemnes, samt snakket med tilfeldige deler av befolkningen i kommunen.

4.6 Intervjuenes utfordringer og gleder

Intervjuene forløp uten vanskeligheter, de ansatte var imøtekommende, de stilte opp og de aller fleste hadde mye på hjerte. Ved intervju, er det ønskelig at informantene skal være åpen og reflektert og gjerne dele på tanker de har i f.t. å være leder. Man vil gjerne ha frem alle relevante opplysninger. Samtidig intervjuet jeg få ledere i en kommune med få innbyggere og ingen av lederne ønsket å bli sitert med navn. En av mine utfordringer var å gjengi ledernes innspill og synspunktet slik at de ikke var gjenkjennelige for andre enn dem selv. Det var flere uttalelser som var interessante og informative som jeg utelot av hensyn til faren for gjenkjenneligheten. Det kan medføre ubehagelige opplevelse for den enkelte leder. Men også for undertegnede, siden de hadde tillit til at anonymiteten skulle ivaretas.

Når det gjelder intervju av enkeltpersoner utover enhetsledere, kom det frem hvem som sa hva, men også her tok jeg hensyn til informantenes uttalelser.

5 PRESENTASJON AV FUNN

Dette kapittelet bygger på dokumenter fra politiske vedtak i Hemnes kommune, på intervju av enhetsledere, rådmann, ordfører, leder av kontrollkommisjonen og redaktøren i lokalavisa. Jeg vil presentere funn fra undersøkelsen høsten 2013, sommeren og høsten 2014. Utgangspunktet for undersøkelsen var problemstillingen «Hvordan håndterer ledere i Hemnes kommune politikernes krav om nedstyring?». For å få svar på problemstillingen, ville jeg finne ut om ledere i kommunen hadde felles forståelse av både nåsituasjonen og målsettingen. Jeg ville undersøke om informantene dro i samme retning mot målet og om de ga uttrykk for utfordringer på veien til målet.

5.1 Med utgangspunkt i nåsituasjonen

For at endring skal kunne gjennomføres, vil felles forståelse av den nåværende situasjonen A være grunnleggende (figur 1). I undersøkelsen hadde jeg særskilt fokus på enhetsledernes forståelse av nåsituasjonen, siden de hver for seg og samlet skulle gjennomføre tiltak knyttet til nedstyring, vedtatt av kommunestyret. Jeg ville finne ut om de hadde felles utgangspunkt for situasjonen i kommunen.

Enhetslederne hadde felles og samme oppfatning av at kommunen var i en alvorlig situasjon og mente hovedårsaken var politikernes manglende styring og kontroll på økonomien. Enhetslederne var også enige at Hemnes kommune var en rik kommune, med gode og stabile inntekter fra kraftverkene. Av den grunne hadde kommunen over mange år hadde brukt mer midler enn hva som var satt av på budsjettet. Gjennomgående mente lederne kommunen hadde en «raushetskultur» det måtte tas tak i. En enhetsleder uttalte «Politikerne tror og håper de skal berge seg. Har gjort det i mange år, dette har blitt denne måten å gjøre det på» (enhetsleder, høsten 2013). Enhetslederne mente gode inntekter og store fond bidro til at politikere vedtok nye tiltak, uten at det nødvendigvis forelå finansiering. «Det fattes vedtak uten finansiering, har vært vanlig» (enhetsleder høsten 2013). «Politikere har ikke tenkt langsiktig, ikke sett på konsekvensene av vedtak» (enhetsleder 2013). På spørsmålet om «Terra» var den største årsaken til kommunens vanskelige situasjon, fra den tid da kommunen feilinvesterte i fremtidige inntekter fra kraftverkene, vektla ikke enhetslederne underskuddet med disse investeringene alene. De mente Terra var en del av årsaken.

Enhetsledere ga uttrykk av å være opptatt av den politiske styringen. De mente det var flere årsaker til at politikere ikke klarte å styre kommunen med balansert økonomi. Én årsak var at

politikere ikke klarte å si nei til nye tiltak, en annen at de i mindre grad tenkte langsiktig eller i tilstrekkelig grad vurderte konsekvensene av vedtak. «Det er politiske og administrative årsaker til at disse (*midlene*) er brukt opp. Politisk særlig, de har beslutningsansvar og ikke klart å si nei til nye tiltak. De har tenkt kortsiktig. Tidligere ordfører som ikke ville si nei» (enhetsleder høsten 2013). Flere av enhetslederne og administrasjonen opplyste i intervju at politikerne ble varslet allerede på 90-tallet, og mente politikerne ikke så misligholdet før inntil nylig. Lederne var samlet sett enige om at politikerne hadde det største ansvaret, men også administrasjonen som har gjennomført tiltak uten å melde til politikerne.

Det så ut til at politikerne hadde et annet syn på hva som var årsaken til den alvorlige situasjonen. Formannskapet uttalte i sak 89/11 (referert i K-sak 47/11) misnøye med at enhetene ikke rapporterte om den økonomiske situasjonen eller på årsverk. Uttalelsen kan forstås dit hen at politikerne opplevde de ikke hadde kontroll eller oversikt over hva som skjedde innad i kommuneadministrasjonen.

Både politikere og administrasjon innså det måtte gjøres grep for å få ned gjeld og underskudd, og komme i balanse. I løpet av 2012/13 vedtok kommunen flere tiltak som skulle sikre bedre økonomisk kontroll, de utarbeidet blant annet delegasjonsreglement (K-sak 56/12) og rutiner for forbedring av saksganger i politiske saker (K-sak 63/12). Nåværende rådmann vurderte at mangel på gode rutiner og praksis var årsak til at det var mulig å gjøre investeringer slik «Terrasaken» viste. Rådmannen la frem sak i kommunestyret at «Terrasaken» kunne vært unngått med dagens nye reglement, hvor internkontroll, delegasjonsreglement og nye rutiner for oppfølging av saker og økonomistyring ble vedtatt. Kommunestyret vedtok at saker som skulle til politisk behandling måtte kvalitetssikres og innom rådmannens kontor før de ble lagt frem som sak til politiske utvalg. Kommunestyret ba rådmannen legge frem økonomirapport hver måned, som var et signal om at politikerne ville ha større innsikt og kontroll i f.t. økonomien. Enhetene skulle månedlig rapportere til rådmannen om den økonomiske situasjonen og kommunestyret skulle behandle økonomirapportene to ganger pr år (K-sak 63/12).

Både kommunens ledelse, politikere og etter hvert innbyggerne i Hemnes kommune hadde den samme forståelse av den alvorlige økonomiske situasjon Hemnes kommune var kommet i, altså nåsituasjonen A. Dokumentasjonen som KS la frem for administrasjon, politikere og befolkning juni 2013, så ut til å bidra til samlet og felles oppfatning av nåsituasjonen. Administrasjonen og politikere så ikke ut til å være enige om årsaken, noen mente det handlet om politikernes manglende oversikt og styring, andre om administrasjonen som heller ikke hadde oversikt eller

ga tilstrekkelig informasjon til politikere. Uavhengig av årsak, alle var samstemt i at den økonomiske situasjonen burde bedres.

5.2 En ønsket fremtidig situasjon - målsettingen

Neste spørsmål var om de samme aktørene var enige om en felles målsetting B, hvor hovedmålsettingen var bedre økonomi, et budsjett og regnskap i økonomisk balanse og ikke være på Robek-lista.

Ordføreren mente det var ulike oppfatninger om målsettingen, siden ikke alle var innforstått eller tok inn over seg den økonomiske situasjonen «De økonomiske utfordringene er store, og det tar tid å endre forståelsen av at endring må til. Noen har forstått alvoret, hos andre tar det tid» (ordfører, okt. 2013). Enhetsledere synes det var «rart at politikere ikke har sett alvorligheten, kunne vært gjort noe» (enhetsleder 2013), og poengterte at folk flest har kjent til situasjonen og at de var opptatt av nødvendigheten av endring. En annen enhetsleder mente endring var påkrevd, og opplevde at politikere etter hvert forstod alvoret og at tiltak måtte gjøres. Enhetslederen uttalte «Vi har en ordfører som vil ha økonomisk prosess på plass, mer viktig for han enn å bli gjenvalgt» (enhetsleder 2013). Både enhetsledere og ordfører var enige om målsettingen, og ordføreren tolket at politikere forstod at endring måtte til etter møte sommeren 2013 hvor «KS-konsulent la frem tydelige tall for Hemnes kommune, noe som fikk politikere, folk og administrasjon til å forstå at det må gjøres noe» (ordfører 2013). Selv deler av befolkningen diskuterte i etterkant av folkemøte med KS, at kommunens økonomi måtte bedres.

Også «Avisa Hemnes» hadde leserinnlegg og artikler om kommunens økonomi. Redaktøren mente felles målsetting var viktig for å bedre økonomien «Det er rett og slett på tide å stå sammen og ordne opp uten å kaste stein mot naboer, politikere eller byråkrater» (Leder i Avisa Hemnes, 42. utgave 2013).

I Hemnes var de fleste enige om målsettingen B, en bedre økonomisk situasjon for kommunen. Enhetsledere så nødvendigheten med omfattende tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen, de forstod nødvendigheten av den kommende prosess og ville gjerne bidra på sine områder og gjør sitt for å imøtekomme krav/vedtak. Enhetslederne var villige til å imøtekomme oppdrag fra politikere og rådmann, og gjennomføre grundig prosess. Politikere trengte informasjon og

tid til å forstå og innse nåsituasjonen, som igjen ga grunnlaget for deres forståelse av at kommunen trengte tiltak for å bedre økonomien.

5.3 Prosesser i endringsrommet

Vi skal i dette kapitlet redegjøre for hvordan enhetsledere ville håndtere endringsprosessen, hvordan de samhandlet med andre, hvordan prosessen var over tid og om de opplevde utfordringer. Ut fra deres opplysninger skal vi se om tema eller områder i undersøkelsen var av betydning. Rådmannen, ordfører og politikere er også ledere av kommunen, og har påvirkningskraft for enhetsleders tiltak for å nå målsettingen. Ordfører og rådmannen har uttalt seg i intervju, mens politikeres uttalelser er indirekte via andres intervju eller ved ulike skriftlige dokumenter.

Kort oppsummert fra undersøkelsen var lederne i hovedsak lojale mot vedtak og de var driftige i prosessen med å finne løsninger for å nå målet om bedret økonomisk situasjon. Enhetsledere kom med forslag til tiltak og de var i kraft av sine rolle viktige verktøy i endringsprosessen. Enhetsledere hadde styringsmuligheter innfor sine enheter, hvor de hadde kontakt med ledernivået under, med ansatte og brukere av tjenestene. I følge en tilbakemelding, varierte det noe hvor intensivt enhetslederne jobbet med forslag. Flere enhetsledere jobbet i denne perioden mye overtid, opptil syv dager i uken. I undersøkelsen uttrykte ledere at politikerne hadde stort engasjement for sin bygd, men at de tenkte kortsiktig, hadde opparbeidet en raushetskultur og var i visse tilfelle ikke samstemt med administrasjonen.

5.3.1 Ledelse

Mitt hovedspørsmål i intervjuprosessen var: «**Hva vil du som leder gjøre i en nedstyringsprosess?**». Enhetslederne mente det måtte bli slutt på «ostehøvelprinsippet», som å spare på drift, holde stillinger vakant og ikke leie inn vikarer. Alle var opptatt av at større tiltak måtte skje i 2014. Enhetslederne gjorde stor innstas for å imøtekomme politikernes og rådmannens krav, de jobbet med forslag til tiltak innenfor bemanning, drift og strukturendringer. De vurderte reduksjon av årsverk, la stillinger stå vakant, noen ville ta med ansatte i prosessen og mente det var viktig med informasjon slik at ansatte forstod formålet med tiltakene.

Lederne foreslo ulike tiltak: To ledere var opptatt av struktur og utredninger, og la frem ulike analyser og konsekvensutredninger i f.t. forslag på tvers av enheter. «For det første er

faktagrunnlaget viktig, så vi kan få en felles forståelse hos politikerne og administrasjon. For det andre må strukturendringer til. Ledelse, skolestruktur og tjenestestruktur. Vi må ta ned stillinger innen helsetjenesten. Ikke forslag på å legge ned kontorer, men stillinger» (enhetsleder høst 2013). En annen leder mente det var viktig å vurdere skolestruktur, slik at ressursene kunne utnyttes bedre. «Konkrete forslag: legge ned ungdomstrinn og samtidig prøve å redusere de negative konsekvenser. Mål er å ha et robust fagmiljø, sosial tilhørighet for elever som kan skje med flere elever. Sett på økonomisk og faglige konsekvenser. Men det blir opp til politikerne å ta bestemmelser, som enhetsleder har jeg ingen forslag. Men kan legge frem alternativer med analyse» (enhetsleder høst 2013).

En leder hadde forslag i f.t. drift: «Vi dokumenterer kostnadene, prøver uten å ta ned. Redusert vedlikehold. Ett årsverk inndratt, ett årsverk står vakant. Tar ikke inn vikarer. Jeg ser nødvendigheten av tiltak. Må gjøre noe med situasjonen. Det er ikke vanskelig å forsvare endringer, og det er forståelse for det hos ansatte» (enhetsleder høst 2013).

To enhetsledere ville gjøre tiltak på drift og personell: «Helt siden jan/febr 2013 vært i en grundig prosess med fremdriftsplan og har lagt frem forslag til tiltak. Har hatt møter med ansatte hvor vi har snudd på steinene. Prosessen har vært godt implementert hos ansatte. Viktig og nyttig at ansatte er informert» (enhetsleder høst 2013). «Har vært i en prosess i f.t. personell, er aktuelt å legge ned og spare årsverk. Antakelig oppsigelser siden det ikke vil være nye jobber til ansatte. Rådmannen styrer denne prosessen» (enhetsleder høst 2013).

En enhetsleder trakk også frem sin funksjon i prosessen: «Det blir tøft. Vil nok bli vanskelig. Må være pådriver men ikke pushe for sterkt. Må finne en måte å forvalte dette på uten at det er for mye snakk om penger, men hvordan gjøre ting annerledes, ha gode tilbud. Jeg vil gjøre en oppgave så positiv om mulig. Det går an å få dette til. Jeg kjenner på at vi skal klare det» (enhetsleder høst 2013).

En enhetsleder mente det var feigt av politikere å ikke ta strukturer og at de burde tørre å ta konkrete forslag på tiltak. Lederen opplevde at politikere sendte i retur saker og ville administrasjonen skulle ta forslagene (enhetsleder, oktober 2013).

Utover konkrete forslag til tiltak, jobbet lederne med nye tjenestebeskrivelser, som omhandlet hvilke rammer og begrensninger som gjelder for tjenester, hva innbyggerne kan forvente å få. Dette arbeidet var omfattende og fikk lite oppmerksomhet hos politikerne: «Kanskje fordi politikerne ikke kjenner fagets innhold så godt» (enhetsleder høsten 2013).

Resultatene fra disse intervjuene hvor hovedspørsmålet var hvordan enhetslederne selv ville bidra, ga like mange ulike svar som det var ledere. Jeg fant at alle lederne var tungt inne i prosessen, de var engasjert og lojale i forhold til å bidra i nedstyringsprosessen. Ut fra intervjuene, ga én leder uttrykk for at han var lei prosessen, fordi enheten hadde blitt utsatt for nedstyring over flere år.

En betingelse for ønsket måloppnåelse, er hvordan samhandling utøves mellom administrasjon og politikere samt samhandling internt i organisasjonen. Drar man i samme retning og opplever samhold og støtte, kan det være lettere å utføre en endringsprosess. (Hennestad, 2012).

Enhetsledere kan ikke foreta endringer alene, uten et støtteapparat hos blant annet rådmannen. Jeg ville finne ut hvordan enhetslederne samhandlet med hverandre og andre, og ett spørsmål omhandlet dette tema. Enhetslederne var unisont enige om at samhandling med hverandre var særdeles viktig. De opplevde å ha god støtte av hverandre, av god lederstøtte og hadde godt samarbeidsklima. Alle trakk frem hvor viktig møtene i ledergruppa var, det å være sammen i en krevende situasjon. De fleste opplevde nært og godt samarbeid mellom enhetsledere og rådmann: «Synes vi har godt samarbeid, gruppa blir det beste for hverandre. Godt kollegialt samarbeid mellom enhetsledere, flott å ha samarbeid på tvers av enheter» (Enhetsleder høsten 2013).

Lederne mente Rådmannens rolle var viktig i endringsprosessen, med en klar og tydelig rådmann som styrer og rettleider. Enhetsledere hadde forventninger om ryddig prosess, god struktur, forutsigbarhet, oversiktlig og tydelig ledelse fra overordnet. «Har nært og godt samarbeid med rådmann og andre enhetsledere. Ingen uenigheter. Er mye inne i møter, er med når ting diskuteres» (enhetsleder høsten 2013). En annen leder fremhevet betydningen av å ha en tydelig ledelse på mål og rammer. Faste møter med rådmann ga struktur og god støtte. «Hadde ikke holdt ut uten ledergruppa» (2013). Enhetsledernes oppfatning av rådmannens rolle og funksjon var i hovedsak samstemt, men en leder mente rådmannen var utydelig og vag. Lederen ønsket «en tydelig ledelse i prosessen, noe som ikke er slik. Vært mye rot og utydelig (..) konsekvensen er at enhetsledere har behandlet denne saken ulikt, noen har vært grundig, andre gjort lite» (enhetsleder høst 2013).

I undersøkelsen ønsket jeg finne ut om lederutøvelsen ble påvirket av at lederne bodde og jobbet i en liten kommune og samtidig skulle gjennomføre endringer. Ble de oppsøkt av naboer og venner, tok befolkningen kontakt for å påvirke lederne? Fire av fem enhetsledere bodde i kommunen, den siste i nabokommunen. Alle enhetslederne var oppmerksom på hvordan de

opptrådte i det offentlige rom. Det varierte fra å være utfordrende, til ikke å bry seg eller ikke merke noe. Enhetsledere var opptatt av at de kunne bli oppfattet som en offentlig person. De svarte ulikt, alt fra «Må være forsiktig med hva jeg sier, sladderstyrt kommune (..) Kjenner mange, særlig i f.t. befolkningen og nære venner (..) Må være mer oppmerksom i det offentlige rom og er mer forsiktig privat på fester (..) Kan være verre politisk, siden kommunen/bygdene er små og få» til «Ingen problem å bo og jobbe i liten kommune, ikke merket noe (..) Ikke blitt kontaktet av folk (..) Er lite blant folk i fritiden, mye i naturen.» (Intervju enhetsledere 2013).

I undersøkelsen fant jeg ingen større utfordringer eller sammenhenger mellom å bo og arbeide i liten kommune. Lederne var forsiktige, og ingen opplevde ubehag eller påvirkning. Det så ut til at enhetsledere var skjermet fra direkte henvendelser fra befolkningen, antakelig fordi enhetsledere ikke er i direkte kontakt med brukere eller pårørende, noe de ansatte er. Imidlertid henvendte publikum seg til politikere og ordfører, politikerne ble befolkningens talerør. Klager ble tatt opp med politikere direkte.

Oppsummering: I kapittel 3.3. spurte vi om enhetslederne dro i samme retning. Undersøkelsen viste at enhetslederne opptrådte lojalt overfor målsettingen og jobbet mye med å finne løsninger. Dette til tross for at de gjennomgikk en tøff prosess, jobbet hver dag og var slitne. Lederne prøvde å ha positivt fokus, være tilstede i prosessen og samtidig gi gode tjenester. Enhetslederne opplevde samholdet stort innad i ledergruppen, samtidig som de var opptatt av ulike utfordringer.

5.3.2 Utfordringer

Utfordringer kan bidra til at en endringsprosess stopper opp eller reverseres. Det kan oppstå som nevnt i kapittel 3.4 «Inertia», at politikere eller administrasjon opererer i utakt med omgivelsene, at politikere ikke klarer å ta bestemmelser, ledere gir opp, blir slitne eller frustrerte. Alle aktører bør dra i samme retning, og vite at alles bidrag er viktig.

Spørsmålet «**Hva tenker du kan bli utfordringer?**» ble stilt med formål å se på hvordan lederne selv vurderte prosessen og hva de i sin ledelse opplevde ble utfordrende. En gjennomgående tilbakemelding var opplevelsen av å være i en rollekonflikt. «Opplever at jeg er mellom barken og veden. Har krav på å spare inn, og ser at jeg er med på å svekke kvaliteten. Skal holde motivasjon og engasjement oppe hos ansatte, ser at det kan gå ut over verdier og at arbeidet blir faglig dårligere. Blir i en dobbeltrolle.» (Intervju høsten 2013). Rollekonflikten omhandlet å håndtere saker, levere tjenester og samtidig stå i omstilling. Men også å holde motivasjonen oppe hos avdelingsledere og ansatte. Enkelte opplevde motstand fra egne ansatte,

fra brukere og deres pårørende. Ledere visste motstand ville komme, og opplevde dette som ekstra krevende i denne prosessen. En leder mente de ansattes motstand var den største utfordringen, det handlet om at ansatte skulle opptre lojalt overfor bestemmelser. Motstand fra brukere og pårørende var også merkbart: «Merker i Hemnes at brukergruppa har annen forventning og krav enn vår foreldregenerasjon hadde» (enhetsleder høsten 2013). Kommunen utarbeidet i 2013 tjenestebeskrivelser som skulle være retningsgivende på hva brukere kunne forvente av tjenester og gi forutsigbarhet ved søknad om bistand.

En leder opplevde å ikke bli trodd av politikerne, og synes dette var den største utfordring, noe som hindret engasjement og motivasjonen til å fremme endringsforslag. «Største utfordring og slitasje som leder, er å ikke bli trodd av politikerne. Jeg gjør ikke mine oppgaver ut fra et politisk synspunkt, men ut fra et faglig. Jeg er heller ikke ute etter mange folk, men hva som er mest kostnadseffektivt. Men det tror ikke politikerne på» (enhetsleder høsten 2013). En annen uttalelse «Opplever at politikerne ikke tror på faglige vurderinger, føler vi ikke blir trodd» (enhetsleder 2013). Lederne omhandler sin dobbeltrolle og utøvelse av ledelse i en endringsprosess som en utfordring.

Enhetsledere trakk frem politikernes rolle som en utfordring i denne prosessen, alle ledere var opptatt av politikere. Enhetslederne og rådmannen orienterte at politikernes inngripen i kommuneadministrasjonen hadde vart over tid og var en slags sedvane. Politikerne opptrådte i ulike roller og arenaer, ifølge lederne. «Før gikk man i avisa og klagde, også kom ordfører med en sjekk i hånda» (enhetsleder 2013). Noen opplevde at enkeltpolitikere instruerte enhetsledere direkte. «Før har politikere gått inn på kontorene til ansatte og gitt nye direktiver» (enhetsleder, 2013). Enkelte ledere var bekymret for at politikerne ikke kom til å utføre omfattende vedtak eller tørre å fronte saker, men oversende saker til rådmannen igjen. Det kunne være vanskelig for politikere å gjøre grep i en liten kommune hvor det handler om relasjoner og kjennskap. Redaktøren opplevde at politikere snudde i saker som først var vedtatt. «Så dette i formannskapet nå, var et fremlegg hvor opposisjonen var rasende, og posisjon også endra standpunkt» (intervju redaktør 2013). Enkelte enhetsledere opplevde at politikerne var mer opptatt av hva naboen sa, av detaljer og enkeltvedtak, hvor politikere «diskuterer fargen på gardiner samtidig som millionene ruller» (enhetsleder 2013). En leder uttrykte «utfordring når politikerne blir budbringer for enkeltsaker og enkeltpersoner. Enkelthenvendelser har ofte blitt førende for tiltak, mens målet er at planer skal bli førende» (intervju 2013). Lederne mente politikerne ikke klarte å se de store linjene eller klarte å ta grep om de større endringene. De var mer opptatt av «å ha to kjøkken enn om maten er god (..) Folk i bygda har forståelse for

situasjonen, men politikerne klarer ikke å ta grep» (enhetsleder høst 2013). Enhetsledere innså det ikke var lett for politikerne heller.

Informantene ga uttrykk for at politikers opptreden overfor administrasjonen til tider var krevende, noe som kom frem i politiske møter og i avisinnlegg. Politikerne blandet seg inn i detaljer, vedtak ble knyttet til ansikt, politikere «lyttet mer til naboen» enn å tenke helhetlig. På den annen side var enkelte oppmerksom på at rådmannen ikke burde spørre politikerne hele tiden. Rådmannen burde si i fra, tørre å sette foten ned. «Jeg reagert også, at rådmannen måtte gå til ordfører. Rådmannen skal ikke gå til ordfører» (redaktør, 2013). Også motsatt, politikere burde tørre å ta valg, ikke oversende til rådmann. «Jeg har sagt at politikerne må synes mer, politikerne tør ikke fronte saker. Nå dytter de saken til rådmannen og lar han ta støytten. Politikere bør ta eierskapet og drøfte hva som skal gjøres» (redaktør, 2013).

Oppsummering: Enhetsledernes utfordringer var for det første deres opplevelse av å være i en rollekonflikt, der de skulle ta hensyn til daglig drift, ansatte og samtidig være i en omstillingsprosess. For det andre opplevde enhetslederne at politikernes uforutsigbarhet var en hovedutfordring i forhold til å få gjennomført prosessen og nå målsettingen til kommunen. De opplevde at politikerne sendte saker tilbake til administrasjonen at de ikke fattet vedtak som ble lagt frem, at de var mer opptatt av detaljer enn de store sakene. Enhetsledere var avhengige av politiske vedtak for å kunne iverksette nedstyringsvedtak. For å nå målsettingen B må både ledelsen i kommunen og politikere dra i samme retning.

5.4 Intervju mai/juni 2014

Formål med andre intervjurunde, var å undersøke hva enhetslederne hadde gjort og hvilke utfordringer de eventuelt stod overfor. Intervju av fire ledere ble foretatt med syv måneders mellomrom. I løpet av to intervjuperioder, oktober 2013 og mai/juni 2014, var mange av innspillene de samme. Ledere jobbet hardt, de opplevde ikke at politikerne tok store grep men hegnet om de små saker. Lederne opplevde at 2014 også ble et krevende år.

Fra intervju høsten 2013, forventet samtlige ledere at vedtakene om de store grepene måtte gjennomføres og effektueres i kommunestyremøte desember 2013 hvor økonomiplan 2014-17 skulle vedtas. De opplevde 2013 som et særlig utfordrende år og ville prosessen skulle gjennomføres på en god måte, slik at blikket kunne vendes fremover. Ingen ville at saker skulle utsettes eller legges på is. De ønsket vedtakene effektuert, ikke mer seigpining og utsettelse.

Enhetslederne hadde forventninger både til omgivelsene og til seg selv. De ville overholde kvaliteten i 2014 med å jobbe hardt, ha faglig fokus og stake ut ny retning.

Enhetslederne kunne i intervjuene mai og juni 2014 orientere at politikerne i kommunestyremøte desember 2013 likevel ikke fattet vedtak om omfattende tiltak eller strukturendringer. Man var i forkant særlig engasjert i endring av skolestrukturen, hvor rådmannen la frem forslag til endringer, men skolestrukturen ble opprettholdt. Enhetsleder for skole mente årsaken var «Antakelig vil man ha de fem bydeler som vi har i dag. Sitter på mye følelser her. Er en veldig betent sak, folk er glad i sine nærområder. Det lokale engasjement er stort» (intervju mai 2014). Videre mente en enhetsleder at tilbud til elevene ville bli dårligere, «utfordringer å opprette dagens struktur, særlig for elever med særskilte behov» (enhetsleder for skole mai 2014).

Enhetslederne ga i disse intervjuene inntrykk av at de hadde ulike ståsted og innspill i forhold til prosessen, sammenlignet med intervju syv måneder tidligere. En enhetsleder opplevde at politikere fortsatt detaljstyrte og ikke stolte på de faglige vurderingene. Lederen opplyser at 2014 har vært det tøffeste året og at det var vanskelig å få politisk gehør hos politikerne for å ta nødvendige kutt. «Kombinasjon av det å ikke bli trodd, og et utrolig arbeidstrykk, der vi faktisk jobbet 15 timer pr dag over en lang periode. Det går en stund, men...*det går ikke...* nei, det gjør ikke det» (Intervju enhetsleder mai 2014). En annen leder mente prosessen «var prega av positivitet, synes vi lykkes å få engasjert hele administrasjon, med tillitsvalgte og verneombud. Der vi sammen med lederne kom frem til forslag. Har en intern regel der vi skal kunne forslå egne tiltak før man forslår noe for andre. Det kom fram mange vedtak, ikke de store, men mange små og gode» (enhetsleder mai 2014).

Alle lederne, inkludert rådmann og ordfører så at enhetslederne var særdeles slitne. Arbeidspresset hadde vært enormt, og lederne opplyste de jobbet mye om kveldene og i helger. To enhetsledere oppga somatiske symptomer pga arbeidet (hjertebank, søvnevansker). Slitasjen på ledere, andre ledere og ansatte var påtakelig. Enhetsledere opplevde en sliten organisasjon, uten «at vi ligger nede med brukken rygg». Lederne opplevde de ikke hadde tid til å være leder overfor egne ansatte, de hadde liten kontakt med arbeidsmiljøet, mens fokus var oppfølging i forhold til stram drift.

Samtidig dreide svarene fra undersøkelsen til en viss grad bort fra det økonomiske perspektivet, over på å jobbe ut nye rutiner i kommunen. Rådmannen ønsket å ha fokus på ledelse og fag,

tydelighet og avklarte roller. Det ble jobbet i enhetene med nye rutiner, få bedre oversikt over kostnader, skaffe dokumentasjon på rutiner, opplæring og kompetanse. «Før var det slik at administrasjonen ble i opposisjon. Det ble en salig miks av administrasjon og politikk. Jeg synes det er mer ryddig nå, selv om andre ikke synes det. Synes ordfører og rådmann har rydda og har klare grense for hva som skal gjøres» (enhetsleder juni 2014). Det var utarbeidet nye tjenestebeskrivelser og igangsatt nytt prosjekt «hverdagsrehabilitering» som kunne bidra til holdningsendring hos befolkningen i f.t. hva som kunne forventes av tjenester.

Lederne var svært fornøyd med støtten fra rådmann og at de hadde hverandre. En enhetsleder mente han ikke hadde klart prosessen uten rådmannen, som var viktig støttespiller, det var godt samhold og samarbeid i enhetsledergruppa.

Fra andre intervju med enhetslederne, fant jeg ledere som var skuffet over politikere som ikke gjorde nødvendige omstruktureringer eller iverksatte andre omfattende tiltak. Konsekvensene for enhetslederne var at de måtte fortsette som før med å vurdere tiltak, de fikk i noen saker beskjed om å opprettholde samme tilbud men til reduserte kostnader. Lederne virket mer slitne, noen oppgitt, de følte seg lurt. Samtidig virket de fortsatt lojale i forhold til målsettingen om å drifte en kommune i balanse. Undersøkelsen viser at i endringsrommet er ledere avhengige av politikerne, samtidig som politikere er avhengige av administrasjonen for å kunne nå målsettingen om en bedret økonomisk situasjon.

5.5 Rådmann og ordfører

Jeg forstod tidlig i intervjuprosessen at det var viktig å intervju ordføreren i tillegg til enhetsledere. Samspeillet mellom administrasjonen og politisk miljø var viktig i prosessen. Ordføreren er heltidspolitiker og har kontor på rådhuset, slik at kontakten mellom ordfører og særlig rådmannen er betydningsfull. Samspill mellom politisk og administrativ toppledelse kan ha betydning for hvordan gjennomføringen skjer i endringsrommet C. «Rådhus-effekten» har vært at ordfører har stor forståelse av de saker administrasjonen jobber med. (Schaug 2012 s 98). Jeg fant at rådhus-effekten gikk begge veier, rådmannen fikk også større forståelse for politikernes arbeid, noe som sannsynlig endret rådmannens holdning overfor politikernes engasjement.

Rådmannen og ordføreren i Hemnes kunne konstatere at de samarbeidet godt og utvekslet informasjon til hverandre. Ordføreren i Hemnes utviklet større forståelse for saker

administrasjonen jobbet med, og han ønsket å være en brobygger mellom politikken og administrasjonen, som tidligere var anstrengt. Rådmannen på sin side mente at både formell og uformell kontakt med ordfører var nødvendig for samarbeid og gjensidig forståelse for sine ansvarsområder. «Vi har tett kontakt. Han bør ha god oversikt, vite status og være godt orientert. Har tett uformell kontakt med ordfører, jeg får innblikk i politiske miljøet, hva som er viktig for dem og hva de er opptatt av» (intervju rådmann nov 2013).

I intervju fremla ordføreren at hans største oppgave ved intervjutidspunktet (høst 2013) var økonomien. Situasjonen opplevdes alvorlig og han ville prioritere dette arbeidet. Ordføreren ville jobbe med å endre holdninger og hadde som målsetting at kommunen skulle styres på en god måte. I likhet med enhetsledere, opplevde også ordføreren å være i rollekonflikt siden han er leder for alle i kommunen og skal forstå og lytte.

Jeg gjennomførte to intervju med rådmannen, november 2013 og oktober 2014. Resultater fra første intervju viste seg å være i samsvar med enhetslederens svar. Rådmannen mente det var viktig at enhetslederne jobbet godt og realistisk med forslag til tiltak, og var samtidig opptatt av at politikerne hadde ansvar for å gjøre vedtakene. Rådmannen jobbet med delegasjonsreglementet, og med ulike rapporter og skriv som skulle til politisk behandling. Konklusjonen fra første intervju, var at enhetsledere og rådmannen jobbet sammen, samlet og var samstemt i hvordan de skulle nå det fremtidige målet.

Ved andre intervju valgte jeg muntlig å legge frem resultater fra intervjuene med enhetslederne høsten 2013 og vår/sommer 2014, og ba om rådmannens innspill på disse. Jeg ville også spørre han om tiltak videre. Rådmannen la merke til at flere enhetsledere hadde tatt opp samhandling, relasjon og holdning overfor politikere, som enhetsledere kunne oppleve som utfordrende i f.t. nye tiltak eller nedstyring. Rådmannen mente det var viktig å jobbe med åpne prosesser overfor politikerne. Ledelsen i kommunen ville fremover bruke tid på å forstå politikerrollen, akseptere politiske ståsted og akseptere at enkeltsaker tas opp. Rådmannen mente det ideelle ville være at politikerne jobbet med store saker og de store linjer, men i realitet var det ikke slik. Politikerne kommer fra ulike steder i kommunen og har sterkt fokus på sine områder, de var opptatt av enkeltsaker, og mente administrasjonen måtte forholde seg til dette. Rådmannen mente videre det kunne være en styrke at enkeltborgere kommer til politikere med sine budskap, da de kjenner hvor skoen trykker. Politikerne har stort engasjement, de ønsker desentralisert tilbud. Rådmannen mente politikerne ble nødt til å ta stilling til struktur, mens kommunen utarbeider planer og dokumenter som skal være styrende for tilbud. Rådmannen orienterte om at

kommunen for første gang laget en kommuneplan, som bl.a. ser på hvilke tilbud og struktur som skal være fremover.

Rådmannen var opptatt av å ha gode enhetsledere og søkte midler for å drive med lederutvikling de nærmeste to årene. Målsettingen var å bedre kompetansen, få en bedre arbeidshverdag og økt forståelse av lederrollen. Samtidig opplyste rådmannen at enhetsledere hadde lite administrative støttefunksjoner, de må gjøre mye av oppgavene selv, f.eks. skrive årsmelding, innhente tilbud og forberede saker til politisk behandling. Ved spørsmål om hvor grenser går for enhetsledere, svarer rådmann at innføring av enklere styringsverktøy kan bidra til enklere hverdag. Det jobbes med intern struktur i kommunen, med å slå sammen funksjoner, forenkling av strukturer, større bruk av elektronisk verktøy og overgang til selvbetjeningsoppgaver. Rådmannen har gitt tilbakemelding til KS at lederne har vært i en vanskelig situasjon.

Tilbakemeldingen fra rådmannen virket noe endret i andre intervju, der han uttrykte større forståelse og aksept for politikernes fokus på saker fra egen bygd og på enkeltsaker. Ved andre intervju mente rådmannen at politikere ikke alltid tenkte kostnader eller konsekvenser over nye tiltak. Vi skal se mer på denne endringen og hva det bærer bud om i kapittel 6.

5.6 Sammendrag av funn

Utgangspunktet for oppgaven, var å finne ut hvordan enhetsledere håndterte ledelse overfor egen enhet når de hadde krav på seg å redusere eller omstrukturere driften. Problemstillingen var «Hvordan håndterer ledere i Hemnes kommune politisk krav om økonomisk nedstyring?». Allerede etter få intervju, kom det frem at politikere i bygda hadde en større posisjon og maktutøvelse i forhold til den administrative ledelse. Dette utspant seg i at politikere gikk direkte inn til avdelinger på rådhuset og instruerte ansatte hva de skulle gjøre. Politikere utsatte vedtak om større strukturendringer og utviste manglende tillit til administrasjonen. Samspillet mellom politikere og administrasjon tok større plass i undersøkelsen enn som var utgangspunktet for undersøkelsen, Jeg fant at enhetsledere ikke kan styre tiltak alene uten at innspill og tilbakemeldinger fra rådmannen og politisk ledelse i Hemnes kommune tas med.

Både administrasjon (ledelsen), politikere og befolkning så ut til å ha felles forståelse for Hemnes kommunes økonomi. De innså overforbruket, det store underskuddet og mente det var tid for å gjøre grep. Slik kunne det ikke fortsette. Jeg fant enighet om nåsituasjonen A, som vist i figur 1. Informantene hadde noe ulikt syn på hvorfor kommunen hadde så store underskudd

og gjeld. Mens noen vektla raushetskultur og ordfører/politikere som ikke kunne si nei, var andre opptatt av Terra, dårlig administrering av økonomien og ønsket om å gi gode tjenester. Det så ut til at politikere og administrasjonen hadde ulike oppfatninger av årsaken, og skylte på hverandre.

Politikere og administrasjonen var enige om å stabilisere økonomien. Målsettingen var å ha budsjett i balanse og ikke å være Robek-styrt kommune. Jeg fant i hovedsak enighet om målsetting B. Ordfører, rådmann, ledere og befolkning var villige til å iverksette tiltak for å nå målsettingen. Enhetslederne gjorde stor innsats, jobbet mye og var lojale overfor bestemmelser om å fremme tiltak. Samtidig oppga enhetslederne at prosessen var krevende, de opplevde rollekonflikt, motstand, de jobbet mye overtid og det kunne gå ut over egen helse. Utfordringene i Hemnes kommune så ut til å være samhandling mellom politikere og administrasjon hvor det kom frem at politikere var engasjert, men tenkte kortsiktig, de var opptatt av enkeltsaker og hadde en viss mistillit til administrasjonen i kommunen. Relasjoner til bygdas befolkning kunne være førende for deres vedtak og holdninger. Da rådmannen uttalte at enhetslederne burde ha forståelse og forholde seg til politikernes enkeltsaker, oppstod spørsmålet om rådmannen hadde endret sin holdning overfor politikere.

Av utfordringer i endringsrommet fant jeg motstand som forsinket prosessen, politiske vedtak som gikk bort fra forslagene til rådmann og skapte uforutsigbarhet, rådmannen som mente enhetslederne måtte forholde seg til enkeltvedtak og enhetsledere som var slitne og til dels syke av store krav og forventninger. Spørsmålet videre blir om utfordringene i endringsrommet kan medføre endring av målsetting.

6 ANALYSEN/DRØFTING

Jeg skal i dette kapitlet presentere noen av mine resultater fra undersøkelsen, og analysere disse funnene. Hva sier undersøkelsen og hvordan kan funnene tolkes utfra ulike perspektiver.

Jeg vil bruke modellen til Nadler, se figur 2, i Hennestad et al (2012) til å se hvordan enhetsledere og rådmannen har forholdt seg til endringer.

Hemnes kommune havnet i økonomisk krise av flere årsaker, men i hovedsak pga manglende styring og kontroll på økonomien (fra intervju med leder kontrollutvalget). Krisen oppstod ikke brått eller uventet, men ingen tok tak i den før man måtte. Reservekontoen var tom, fondene brukt opp og kommunens økonomi var satt under administrasjon. Krisen var en realitet når disse faktorene ble kjent, og man innså at endring måtte til. I fht Hennestad (2012) var kriteriene for krise tilstede og rådmannen la frem forslag for hvordan håndtere den vanskelige situasjonen. Politikerne gjorde vedtak som skulle gi føringer for ny retning, deriblant delegasjonsreglementet, tjenestebeskrivelser, rammekutt og tiltak fordelt på de neste år. Utfallet kan bli slik Strebell formulerer det: «Ingen endringer, sporadiske endringer, kontinuerlige endringer eller sprangvise endringer» (Hennestad et al 2012:165). Den nye virkelighet kan bli endret, prosessen blir vellykket. Den kan også slå helt feil, og organisasjonen kan bryte sammen. Eller det blir delvis endring ved at det gamle og nye «lever» sammen. (Bate i Hennestad s 166). I praksis viste det seg at når noen av ideene skulle iverksettes og realiseres, backet politikerne ut og gjorde ingen store endringer (vedtak) likevel. Man ble værende i det gamle og slet med å gjøre de store grepene, til tross for kjent krise og ønske om endring.

6.1 Ledelse i endringsrommet

Det er i endringsrommet B (figur 2) vi har forutsetningene for å få til en ønsket endring (Nadler i Hennestad et al 2012). Vi skal ta frem noen av resultatene fra undersøkelsen og se om enhetslederne gjorde handlinger som fremmet målet, og hvilke utfordringer de opplevde.

6.1.1 Lojalitet

Det ene funnet jeg vil trekke frem, er enhetsledernes lojalitet. Resultater fra undersøkelsen viste at enhetslederne opptrådte lojalt og var genuint engasjert i forhold til bestemmelsen om nedstyring. Enhetsledere og rådmannen jobbet iherdig med å imøtekomme politikernes krav om tiltak. De jobbet frem forslag samtidig som de driftet enhetene som før. Enhetslederne var

opptatt av å gjøre de riktige tingene, bl.a. få med seg underordnet ledelse, ansatte og brukere av tjenesten i prosessen.

Jeg antar at hverken lojalitet eller innsats er enestående eller særskilte funn i denne undersøkelsen, vi vil finne lojale ledere uavhengig av hvilken kommune vi forsker på. Det interessante er hvorfor lederne ikke satte grenser for hvor langt de kunne strekke seg eller hvor mye de skulle jobbe. Hvorfor gikk lojaliteten så langt at det fikk konsekvenser for utøvelse av ledelse og deres egen helse? Vi skal se på ulike former for lojalitet og hva disse betyr for ledelse.

Vi starter med lojalitet til politiske bestemmelser og omfattende vurderinger. Enhetslederne så frem til at kommunestyret desember 2013 skulle vedta forslagene om nedstyring (økonomiplan 2014-2017), de visste at i 2014 skulle prosessen med omstillinger og nedstyring starte, og at dette året ville bli et arbeidskrevende år. Lederne så frem til 2015, da ville de største utfordringene være gjennomført og 2015 kunne bli et bedre år å lede. I denne prosessen la enhetsleder for skole frem sak om færre skoler i kommunen, som ville innebære faglige robuste skoler og som kunne imøtekomme elever med særskilte behov. Innbyggere, politikere og ansatte i kommunen var enige om at gode skoler er viktig for læringsmiljø, at elevene skulle ha trygge skoleveier og et godt sosialt liv. Men der så det ut til at enigheten stoppet. Forslag om nedleggelse av skoler vakte sterkt engasjement i kommunen, og særlig blant foreldre. Politikerne valgte å opprettholde dagens skolestruktur med skole i hver bygd og antakelig opplevde de det som vanskelig å stemme mot folkeopinionen. Enhetsleder for skole laget en konsekvensutredning, der det faglige innholdet ville bli svekket om dagens skolestruktur ble opprettholdt. Politikere bevilget ikke ytterligere midler til drift, skolen måtte driftes innenfor samme budsjett som før (K-sak 79/13, Økonomiplan). Eksemplet viser at selv om målsettingen var den samme, god skole for alle barn, var tiltakene preget av uenigheter. Alle hadde rett, skole i nærområde er bra, men da forringes den faglige kvaliteten. Færre skoler gir bedre kompetanse og sterkere fagmiljø, men betyr lengre skolevei for barna. De store grepene ble likevel ikke vedtatt, og skolestrukturen, ble ikke gjennomført men utsatt. Kommunestyret vedtok mindre justeringer, og krevde at driften skulle fortsette som før men med færre midler.

Når politikerne likevel ikke gjorde større vedtak i f.t. nedstyring, opplevde enhetsledere vedtakene som «2 skritt frem og 4 tilbake» og følte seg litt lurt. Enhetsledere hadde jobbet med grundige utredninger som de opplevde ikke ble verdsatt. Ved andre intervjuer fremsto lederne mer slitne, og et par ledere hadde utviklet somatiske symptomer pga hardt arbeidspress. Lederne uttrykte at de i mindre grad klarte å opptre som gode ledere overfor sine ansatte. Enhetsleders lojalitet og arbeidsinnsats så ut til å ha sin pris.

En annen form for lojalitet, er å være tro mot den politiske fargen i kommunen. Uavhengig hvilke politisk farge som til enhver tid er rådende, vil administrasjonen være den samme. Administrasjonen må forholde seg til politiske skiftninger og kan ikke utøve ledelse ut fra egen politiske eller verdimeslige ståsted. Ledelsen skal forholde seg til politiske vedtak, uavhengig om vedtakene har bakgrunn i kommunestyreflertall fra høyre eller venstresiden. Enhetslederne opptrådte lojalt mot kommunens bestemmelser om å ta ned tiltak og ha som mål å få økonomisk balanse. I følge Schaug (2010) skal en kommunal leder være lojal overfor vedtak bestemt av politikere, og leder skal kunne tåle å være i offentligheten.

En av informantene fikk i oppdrag fra politikerne å fremme sak slik at deler av tjenestene kunne legges ut på anbud. Lederen mente dette var ressurs- og tidskrevende og ønsket ikke å gjennomføre dette. Lederen så ikke hensikten med dette oppdraget, de drev tjenesten like kostnadslønnsomt selv, mente lederen. Samme leder opplevde prosessen om nedstyring som særdeles krevende, og opplevde at politikere over flere år hadde denne enheten i fokus i f.t. nedstyring. Lederen jobbet hardt med å holde motivasjonen oppe.

En årsak til at ledere i kommuner er lojale mot vedtak og bestemmelser kan være fordi de forholder seg til en kompleks hierarkisk oppbygd organisasjon med mange krav og forventinger. Ledere forholder seg til normer og underliggende strømninger som råder i organisasjonen og i kommunen. Kommunale ledere skal ikke bare være gode ledere, de skal også forholde seg til flere aktører og de må kunne være dynamiske og proaktive (Schaug), dvs være frampå og kunne håndtere endringer og strømninger. Vi skal se nærmere på kommunenes kompleksitet, og enhetslederens rolle og betydning i denne. De fleste norske kommuner opererer med to formelle ledernivå; Rådmann og enhetsledere, hvor enhetsledere har ansvar for fag, økonomi og personell. Intensjonen med tonivå-modellen, var at samfunnet så nødvendigheten av raske omstillinger og tilpasninger etter brukernes behov. Begrunnelsen for endringen var å fjerne byråkratiske irranger og få større effektivitet og fortgang i byråkratiske saker som igjen skulle medføre økonomiske besparelser. Ved innføring av 2-nivå modell skulle enhetslederne få større makt, innflytelse og ansvar for egen enhet, både på faglige, økonomiske og i personalsaker (Torsteinsen, 2012). Enhetsledere har i tonivå-modellen styringsrett og kan i kraft av sin rolle gjøre endringer og omskiftninger uten politisk innblanding. I virkeligheten har også denne styringsformen sine svakheter. Den har vist seg vanskelig å samhandle på tvers av enheter, man ser ikke helheten (Torsteinsen, 2012). Enhetslederne skal også forholde seg til rådmannen, som har ansvar for at politiske vedtak settes ut i kraft. Rådmannen må forholde seg til politikere, som har det øverste formelle ansvaret for kommunen. For å gjøre det hele litt mer

komplisert, har hverken politikere eller øverste ledere i kommunen eneråderett i f.t. tiltak og retning kommunen skal gå. Kommuner skal forholde seg til lovverket, retningslinjer og statlige føringer, samt meninger, holdninger og sedvaner fra befolkningen. I en kommune kreves at ledere ikke bare skal kjenne organisasjonen, ledere må også kunne være fleksible underveis og se endringsprosess fra ulike vinkler (Hennestad, 2012). Med andre ord må enhetsledere forholde seg til linjen, i dette tilfelle til rådmannen, til politikere, brukere, befolkningen, til regelverk og retningslinjer. Lojalitetshensynet forekommer fra alle ledd og virker dypt forankret i kommunene. En undersøkelse referert i Torsteinson side 140 (2012), viser at enhetsledere har sterkere tilknytning til egen enhet enn til lokalpolitikere.

Dersom enhetsledere ikke opptrer lojalt overfor sine overordnede, og følger bestemmelsene, kan det få konsekvenser for deres ledelsesposisjon. Enhetsledere kan ikke selv bestemme hvordan de skal utforme tjenesten uten å være i tett dialog med rådmannen, de skal igangsette politiske vedtak og samtidig ta hensyn til lovverk, retningslinjer og lokalbefolkning. I følge Schaug (2010) er kommunale organisasjoner mer kompleks å styre sammenlignet med et stort privat konsern. Resultater fra undersøkelsen viste at lojalitet til bestemmelsene om en ny ønsket målsetting var sterk og at innsatsen var maksimal. Ut fra mine undersøkelser, kjente enhetslederne nærmest på kroppen store forventninger fra mange aktører og på lojalitetshensynet til disse.

For enhetsledere i kommunen, så det ut til at lojalitetshensynet hadde sin pris. Under intervjuperioden opplyste enhetslederne de var slitne og et par ledere utviklet somatisk plager som hjertebank og søvnevansker. Tre av fem enhetsledere hadde i løpet av intervjuperioden sluttet i stillingen. Den ene pga overgang til pensjonisttilværelsen, den andre hadde permisjon for å utføre andre oppgaver i kommunene og den tredje sluttet pga overgang til ny jobb utenfor kommunen. Det fremkom ikke opplysninger til hvorfor to ledere sluttet / hadde permisjon fra sine stillinger. Fra intervjuene fremkom at hverken enhetslederne selv eller rådmannen satte grenser for deres innsats. Rådmannen så lederne var slitne, og hadde varslet KS om dette.

6.1.2 Ledelse

Ledelse er altså mer komplisert enn synlig: Mange faktorer spiller inn, mange stemmer skal høres og i en kommune er det ikke alltid like lett å vite eller se hvem som egentlig utfører ordrer eller gjør bestemmelser. Det er riktig at politikerne fatter vedtakene, men det står alltid et større korps bak som har utarbeidet forslagene. Hverken politikere eller ledere kan utøve endring alene. (Hennestad et al s. 60). Nye ledere kan være ivrige å gjøre endringer, og kan sette i gang

prosesser som tidligere ledere ikke klarte, eller de kan bomme helt. I undersøkelsen kunne jeg ikke finne ledelse om har handlet overilt eller på tvers av normer til bygdas innbyggere. Tvert imot var mange enhetsledere opptatt av å gjøre de riktige tingene, ta hensyn til lokalbefolkningen og politikere. Etablerte ledere kan bli hindret å utføre endringsledelse pga frykten for å gjøre feil eller oppleve mistillit (Hennestad s 61).

Enhetsledere og rådmann diskuterte og fremmet flere forslag som kunne tilpasses den økonomiske situasjonen kommunen var i, samtidig så de på hvordan tjenestene kunne drives annerledes ved å være mer innovative. En av lederrollens oppgaver er å kjenne til hva som skjer utenfor institusjonen (kommunen), hva er endringen i samfunnet og i lokalsamfunnet. Det handler om å ha blikket vendt fremover, se utviklingen og hva som er forventet. En skal ikke stivne i gamle måter å jobbe og tenke på, ei heller bruke samme redskaper som i «gamle dager». Ledelsen har stort ansvar på å være innovative, fremtidsrettet, smidige, samtidig som de skal kunne «lese» samfunnet. Ledelsen i Hemnes måtte forholde seg til bygdas ønsker og krav, samtidig som de skulle se fremover og forholde seg til den vanskelige økonomiske situasjonen. Hvordan forholdt politikerne seg til sine egne vedtak, klarte de å fatte vedtak som er i takt med utvikling og behov, eller var det naboens stemme politikerne hadde med seg inn i kommunestyresalen?

Ser vi på rådmannen sin rolle i et endringsperspektiv, skal rådmannen skal i likhet med enhetslederne forholde seg til de politiske vedtak, og har ansvar for å sette vedtakene ut i livet. «Rådmannen skal være politikernes tjener og administrasjonens kontrollør» (Torsteinsen, 2012:77). Rådmannen er bindeleddet mellom politikere og administrasjonen, og har både formell og uformell kontakt med ordføreren. Rådmannen er også i en utsatt posisjon og avhengig av politikernes og ordførerens tillit og støtte for å kunne utføre jobben sin. (Artikkel i Kommunal rapport nr. 7 2009, referert i Schaug 2010). I undersøkelsen kom det frem at rådmannen opplevde å være i en dobbeltrolle, men han optrådte lojalt og viste forståelse overfor rollene til politikere, ansatte og befolkning. I intervju med rådmannen høsten 2014, ga han uttrykk for at politikerne kunne gjøre enkeltvedtak og understreket det er politikerne som bestemmer og at ansatte måtte forholde seg til dette. Han ville jobbe for at enhetsledere skulle forstå politikerrollen samt forholdet mellom politikk og administrasjon. Det ideelle, mente rådmannen, var at politikerne jobbet med store saker, men slik er det ikke. «De er opptatt av enkeltsaker, det må vi forholde oss til» (intervju oktober 2014).

Uttalelsen høsten 2014 reiste spørsmålet om rådmannen hadde endret standpunkt i f.t. politikernes rolle og posisjon. Det kunne tyde på at han utviste større forståelse for politikernes

ståsted enn tidligere. Fra første intervju mente rådmannen at politikere i flere saker gjorde vedtak der konsekvenser av vedtakene ikke var vurdert godt nok. Muligheten for at rådmannen var blitt mer konform med dypstrukturen i Hemnes kommune, var til stede. Kan hende han var mer «fanget» eller opptatt av de verdier og normer som rådet i kommunen. Ut fra undersøkelsen kunne jeg ikke tolke om rådmannen hadde endret sitt synspunkt eller om uttalelsene var på bakgrunn av enhetsledernes manglende kunnskap om spillereglene mellom politikk og administrasjon, eller om rådmannen opplevde motstand internt i organisasjonen.

6.1.3 Oppsummering

Kort oppsummert kan det se ut til at ledere ikke kan velge til om de vil bidra i prosessen eller ei, de skal opptre lojalt uavhengig av politiske vedtak eller farge. De må forholde seg til omgivelsene, regelverket og til rådmannens bestemmelser. Samtidig viste undersøkelsen at lederne hadde engasjement og var ivrige etter å oppfylle kravet om nedstyring. Enhetslederne utøvde aktiv ledelse i endringsrommet, de dro i samme retning for å nå målsettingen om en bedre økonomi. Undersøkelsen viste at enhetsledernes innsats og lojalitet hadde konsekvenser for egen helse og lederutøvelsen. Undersøkelsen ga ikke svar på hvordan lederne skal kunne sette grenser for innsats eller arbeidsmengde i en endringsprosess.

6.2 Forholdet mellom administrasjon og politikere – betydning for ledelse

I undersøkelsen så det ut til at forholdet mellom administrasjon og politikere hadde størst betydning for gjennomføringer av endringer. Jeg fant flere forhold som var til hinder for god og effektiv ledelse i endringsrommet. Enhetslederne var ivrige, iherdige og lojale i prosessen, men politikernes handlinger eller mangel på sådan, hindret deres lederutøvelser. Det hjelper lite å være god leder og bruke de riktige verktøyene på veien mot målsettingen B, en kommune med balansert økonomi, om ikke politikere og administrasjonen går samme vei.

Jeg fant at politikernes rolle og styring i kommunepolitikken har betydning for utøvelse av tjenester i kommunen. Resultatene i undersøkelsen viser ulike politiske tilnærminger til maktstrukturen i Hemnes kommune: For det første så det ut til at kommunepolitikere representerte sitt nabolag og nærmiljø, for det andre var innbyggernes tilgjengelighet til politikere høy, for det tredje var politikere opptatt av enkeltsaker og for det fjerde så det ut til at politikere hadde en viss mistillit til administrasjonen. Vil ovennevnte funn ha betydning

for hvordan ledere utøvde tjenester og for felles målsetting om å komme i økonomisk balanse? Vi skal gå nærmere inn på disse funnene og se hva de betydde for Hemnes kommune.

Kunne politikere og administrasjonen enes om felles mål, når utgangspunktet for samarbeid og samforståelse ikke var på plass? Kunne ledere og politikere dra i samme retning mot målsettingen om bedre økonomisk situasjon? Vi skal se nærmere på hvordan samhandling påvirket enhetslederens håndtering av endringsledelse når de la frem forslag på nedstyring av tiltak. Hvis politisk ledelse blir unyansert og lite forutsigbart, skulle en tro det skapte forvirringer, frustrasjoner og liten forutsigbar tjeneste. Hvordan ville kommunens ledere håndtere krav om nedstyring under slike forhold?

6.2.1 Politikere som ombud

Det første forholdet vi skal se på, er politikernes forhold til eget nærmiljø. Det ser ut til at Hemnes kommune tilstreber å ha politiske kandidater fra hele kommunen, slik at bygdene kan ha «sine» representanter i kommunepolitikken. Årsaken er ønske om høy valgdeltakelse og politisk aktiv kommune (uoffisiell kilde, 2005). Har en slik geografisk ordning betydning for hvordan representantene opptrer i politikken? Rådmannen orienterte at politikere kommer fra ulike steder i kommunen og har sterkt fokus på sine områder, og de opptrer nærmest som «ombud» for sin bygd (intervju rådmannen oktober 2014). Flere av informantene ga tilbakemelding om politikere med stort engasjement overfor saker knyttet til egen bygd. I enkelte politiske møter gikk politikere bort fra saker som var lagt frem av rådmannen, og gjorde vedtak som var fordelaktige for egen bygd (enhetsleder 2013).

En problemstilling er om ordningen med geografiske representanter gjør at politikerne blir «gissel» for hverandre. Hvis politikerne er valgt ut fra sitt bosted, kan de verne om saker fra egen grend og setter samtidig ikke bygder opp mot hverandre. Politikerne kan ha en stilltiende praksis om at man ikke bare skal ha fokus på egen bygd, man skal også ha respekt for de andre bygdene / tettstedene. De opptrer etter et slags «rettferdighetsprinsipp». Av den grunn kan det være vanskelig å enes om ett tiltak i kommunen, istedenfor blir det dobbelt opp. Dette kan være grunnen til at kommunen har to sykehjem, to kjøkken, fem skoler, to legekontor, to bibliotek, etc (intervju kontrollutvalget 2013). Praksisen med «rettferdighetsprinsippet» koster kommunen dyrt og flere informanter påpeker at sedvanen har sterke røtter i kommunen. Hvis vi tar hele befolkningen under ett, vil det i gjennomsnitt være én skole pr 1000 innbyggere og ett sykehjem pr 2500 innbyggere. Til sammenligning har Tromsø kommune med 70 000

innbyggere en dekning på ett sykehjem pr 15 000 innbyggere. Sammenligninga blir litt forenklet, da størrelsen på sykehjem kan variere, og befolkningstopografien kan være ulik.

Geografisk fordeling av politiske representanter kan ha sine fordeler, som nevnt kan man få større engasjement i kommunene, større valgdeltakelse og samlet sett kan man klare å utføre en helhetlig politisk styring av kommunen. Men i hovedsak vil slik praksis kunne gi uforutsigbarhet for gjennomføring av tiltak i kommunen. Konsekvensene kan være uforutsigbarhet for kommunens overordnede planer, men også for hvordan enhetsledere skal forholde seg til de ulike vedtak. Enhetsledernes forslag til tiltak, må vike til fordel for politikernes lojalitet til egen bygd. Enhetslederen blir hindret i sitt arbeid mot å nå målsettingen, man drar ikke sammen.

6.2.2 Tilgjengelighet til politikerne

Mitt andre funn som omhandler politikere og administrasjon, er tilgjengelighet. Da jeg intervjuet ordføreren, kom en person inn og ville prate med ordføreren og jeg måtte vente mens de hadde sitt korte møte der besøkende la frem sitt ærend. Vedkommende hadde ikke avtale med ordføreren. Ordføreren mente det var viktig at befolkningen kunne komme med sine budskap, og hadde åpen dør når han var ledig. Han ville likevel ikke la seg påvirke direkte i konkrete saker (intervju ordføreren 2014). Ordføreren hadde ikke satt av fast tid til befolkningen, å la «ordførers time». Denne opplevelsen gjorde at jeg tilfeldigvis fikk vite om innbyggenes tilgjengelighet til politikere. Tilgjengeligheten og politikernes nære bånd til innbyggerne, ble bekreftet av de andre informantene. Resepsjonen fører heller ikke kontroll på besøkende til rådhuset. I min kommune må besøkende henvende seg i resepsjonen på rådhuset. Ingen kontor er fysisk åpne for publikum, det må avtales møter og tilgjengeligheten er mindre i min kommune enn i Hemnes.

Jeg fikk ikke undersøkt ut om tilgjengelighet har betydning for utfall av saker, men kommunenes ledere kjente til at personer kunne gå rett inn på ordførers kontor, og en mente det er uheldig for utøvelse av deres ledelse. «Mange ganger når de går til ordføreren, blir det ulike tiltak overfor befolkning» (enhetsleder mai 2014). Tilgjengelighet overfor ordfører og politikere kan være godt ment, men konsekvenser for ledere kan være opplevelse av mistillit til administrasjonen. Praksisen kan gi uforutsigbarhet og bidra til usikkerhet hos ledelsen, og i verste fall virke hemmende og utmattende i f.t å skulle utføre ledelse i kommunen.

Tilgjengelighet sier likevel ingenting om hvordan makten utformes og utføres. En lukket dør kan ifølge Hennestad et al (2012) minne mer om en som tar beslutninger uten å rådføre seg, en

som gir «ordre fra kommandobrua». Med det skal nok mer til enn et stort eller lite kontor, en lukket eller åpen dør, for å vite hva slags ledelse vi står ovenfor. Ledere kan være både autoritære eller motsatt demokratiske i sine utøvelser av ledelse uavhengig av tilgjengelighet.

6.2.3 Detaljstyring

Det tredje forholdet i undersøkelsen, var politikernes detaljstyring av administrasjonen. Politikere i Hemnes kommune hadde lang tradisjon med å detaljstyre administrasjonen. Gjennom intervju med rådmann, enhetsledere og andre, kom det frem at politikere gikk inn og instruerte rådmann eller enhetsledere direkte, noe som skapte misnøye både hos ansatte og hos utenforstående aktører. Hvis innbyggere kom til politikere og klaget på en sak, hendte det at politikere gikk direkte til kommunens ansatte, og instruerte hvordan ansatte skulle håndtere saken videre. Dette hadde sitt utspring fra politikers tette bånd med innbyggere, kombinert med lett tilgjengelighet for befolkningen til å oppsøke ordførerens kontor (enhetsledere høst 2013). Schaug understreker det er kun «politiske organer som gjennom vedtak kan instruere rådmannen. Enkeltpolitikere har ikke slik myndighet overfor rådmannen, dette gjelder også ordføreren» (Schaug 2010:82). Det er kun gjennom vedtak at politikere kan instruere administrasjonen, og disse skal vedtaksføres. Administrasjonen på sin side, har faglig utøvelse i fokus og kan ha gode argumenter og faglige vurderinger for sine forslag. Likevel er ledere nødt å forholde seg til politiske vedtak, de må være lojale mot de vedtak som fattes. Administrasjonen skal forholde seg til kommunestyrets vedtak, uavhengig av faglig ståsted. Hvis enhetsledere og rådmannen må forholde seg til direkte styring fra politikere, vil det kunne fremme usikkerhet, uforutsigbarhet og opplevelse av mistillit fra politikernes side. Også under slike forhold kan prosessen med å finne gode tiltak for målsettingen bli hindret. Enhetsledere bruker både tid og ressurser på å fremme forslag med konsekvensanalyser, men i neste øyeblikk kan disse bli endret av politikere.

6.2.4 Mistillit

Fjerde område som jeg vil trekke frem, er mistillit til administrasjonen. Resultater fra undersøkelsen viste at forholdet mellom administrasjon og politikere var preget av mistillit. Mistilliten overfor administrasjonen kom frem i kommunestyremøter hvor det hendte politikerne utøvde kritikk direkte eller indirekte mot administrasjonen (leder, kontrollutvalget, 2013). En enhetsleder kunne opplyse at en sak ble sendt i retur hel tre ganger, på grunn av manglende utredninger, ifølge politikerne. Men vedtaket ble til slutt slik administrasjonen opprinnelig hadde foreslått, med det samme saksframlegget (enhetsleder høst 2013). Både

redaktøren av lokalavisa og leder av kontrollutvalget påpekte flere ganger at politikere ikke viste tillit eller respekt for rådmannens arbeid.

Politikere gjorde vedtak som ikke var godt nok utredet, de mistenkeliggjorde administrasjonen og kritiserte dem opptil flere ganger. Rådmannen og administrasjonen fikk flere ganger nye «ordrer» fra politikere, basert på at enkeltpersoner klaget inn saker (enhetsledere 2013). Konsekvensene ble opplevelse av mistillit, til tider uforutsigbar drift og noen ganger uheldige møteopplevelser i politiske fora. Alle de jeg intervjuet, opplevde de politiske møtene som utilfredsstillende. Flere av informantene orienterte dette var en form for ukultur i kommunen. De hadde samme forståelse av den nåværende situasjon, som de også ønsket å endre på. Man ønsket ikke en slik praksis. Målet var en ny ønsket situasjon med en forutsigbar og ryddig kommandolinje.

Ingen av informantene kunne med sikkerhet si noe om årsaken til denne praksis, annet enn at den hadde vart lenge. Spørsmålet er hva en slik praksis er uttrykk for og hva det gjør med administrasjonen at politikerne går inn i enkeltsaker. Rådmann og enhetsledere opplevde dette som en mistillit til deres arbeide og følte seg mistenkeliggjort. Direkte innblanding fra politikere kunne også føre til uforutsigbarhet i forhold til at politiske vedtak ikke ble fulgt opp som bestemt. Oppslutning og enighet om en fremtidig situasjon er avgjørende for om tiltak får oppslutning. Felles motivasjon styrker gjennomføringsmuligheten og endringen kan finne sted. Hennestad et al (2012) skriver (s. 130) at enten motivasjon eller makt kan være faktorer som får gjennomføringskraft.

6.2.5 Om samhandling

I stortingsproposisjon, St.prp. nr. 57 (2007-2008) heter det at «Samspillet mellom politikk og administrasjon er en nøkkelfaktor i utviklingen av en god kommune» (side 55). Videre skal «administrasjonssjefen gis mulighet til å utøve sitt ansvar og rolle som leder for administrasjonen. I dette ligger klare styringssignaler og resultatansvar, men det ligger også et ansvar for den gjensidige dialogen og samhandling» (Ibid:55). Det heter også at styringen av kommunen må ta utgangspunkt i nåsituasjonen slik en kan si noe om forventet utvikling i kommunen. Nadler påpeker i Hennestad at en felles målsetting for politikere og administrasjon er viktig, alle bør kjenne til og enes om en ønsket fremtidig situasjon. Konsekvensene ellers kan bli «internt politisk maktspill, engstelighet blant de ansatte øker, og det blir vanskeligere å kontrollere at en gjør det riktige. Ledelsen må konsentrere seg om omgivelsene og mister derved internt fokus og trykk» (Hennestad et al 2012:143). Ledere ville komme videre, men opplevde

at politikere ikke torde ta grepene. Lederne ble usikre på hva som skjedde videre. Hvis retningen blir uklar, blir også veien dit uklar. Det kan bli som å gå i tåka, man kan gå seg vill. Nadler mener at kunnskapen og utøvelse av endringsledelse er særdeles viktig i slike situasjoner.

Selv om det var enighet om at tiltak måtte gjennomføres ved hjelp av innsparinger og omstruktureringer, klarte ikke politikere i realiteten å fatte vedtak utfra forslag som rådmannen la fram. Rådmannen utarbeidet tre ulike forslag til ny skolestruktur, og la disse sakene frem for kommunestyret. Likevel valgte politikerne å utsette omstruktureringer inntil videre, med begrunnelse at saken ikke var godt nok utredet. Ved opprettholdelse av samme skoletilbud som før, ble ikke målsettingen oppnådd likevel. Elevene hadde kortere skolevei men dårligere tilbud. Man var enige om nåsituasjonen A (fig 1), og om felles fremtidig mål B. Men tiltakene fikk ikke den oppslutningen som skulle til. Når tiltakene ikke ble gjennomført, vil målsetting kunne endres, bli uklare eller sprike.

6.3 Maktstruktur

Politikere er tildels bundet av det de holder på med. De skal gjøre vedtak innfor partiprogrammet eller stemme over saker som er forenlig med den politiske fargen. Politikere valgt for fire år av gangen, mens administrasjonen er ansatt ut fra sine roller. Politikere er opptatt av å bli gjenvalgt, og kan noen ganger stemme over forslag de vet er populære hos befolkningen. Dette kan komme på kant med saker rådmannen legger frem som anbefalinger. Ledere i kommuner står jevnlig, om ikke daglig, overfor utfordringer knyttet til å lede i en bestemt retning. Selv om man har vedtatte planer og rapporter, kan politikerne gå inn med enkeltvedtak som ikke samsvarer med en vedtatt plan (Schaug s 55). Ledelsen forholder seg til planen, men må forholde seg til politiske vedtak selv om disse spriker. Et bilde er at administrasjonen får i oppdrag å utføre flere oppgaver, men til samme eller redusert kostnad. Enhetsledere fikk i oppdrag å utføre de samme oppgavene som før, men innenfor færre ressurser.

For å få svar på hvorfor politikerne i Hemnes kommune vegret seg eller tok avgjørelser utenom sakskartet, kan vi stille spørsmål om Hemnes har hatt en uformell maktstruktur i tillegg til den formelle. Om det finnes flere dører inn til maktens sentrum, som lever ved siden av de kjente formelle spillereglene. Politikere kjenner til innbyggernes behov, deres meninger, de vet hvor skoen trykker og blir deres talerør, jf. representantenes ulike geografiske tilhørighet. De er mer opptatt av velgernes og naboens gunst, enn å følge sakskartet. Politikerne vil gjerne vinne

valget. En hypotese kan være at politikerne er opptatt av deres makt og myndighet, og vil vise dette ved å utøve kritiske bemerkninger og utøve uheldige holdninger overfor administrasjonen. Politikere vet de ikke har den faglige tyngden som ansatte og ledere har, men vil gjerne vise at de bryr seg og har midler/makt.

En annen hypotese kan være at enkeltpersoner indirekte styrer kommunen. På grunn av politikernes geografisk representasjon i kommunepolitikken, kan vi se for oss at politikerne mener det er viktigere å beholde fred med naboen enn å stake ut en politisk linje. Enkeltpersoner kan ha såpass stor innflytelse på politikere at de vegrer seg for å stemme på annet enn det naboen sier. (referanse og sitat her). Dette siste kan være tegn på konfliktskyhet, eller det handler om at politikere er opptatt av løsninger fleste kan leve med og som gavner de fleste innbyggere.

Schaug (2010) ser at politikere ikke alltid har «bedriftens beste for øye» men at de langt oftere viser uttrykk for negative holdninger, nettopp for å gjøre seg populær hos velgerne (side 47). Kommunen havner ofte på defensiven ved slik opptreden, de kan knapt ta til motmæle i slike saker, men må stilltiende godta slike negative utspill. Enkelte enhetsledere følte seg mistrodd og opplevde mistillit hos politikere. Det var i en periode såpass ille at en leder var på randen / kanten til ikke å klare jobben. Lederens ansvarsområde var utsatt for nedstyring, noe ledere opplevde til stadighet. De utenforstående som jeg intervjuet og snakket med, opplevde at negative holdninger overfor administrasjonen var en ukultur i Hemnes kommune. Enkelte var flau på befolkningens vegne. Dette funnet bekreftes av Schaug (2010) som skriver om politikere som går direkte inn i styring av kommunale saker.

Ny ordfører og en forholdsvis ny rådmann så ut til å ta tak i den rådende maktstruktur. De startet opp med å lage en rekke planer, veiledere, delegasjonsreglement og tjenestebeskrivelser som alle både hver for seg og samlet medførte en bedre struktur og nye retningslinjer for samarbeid og fullmakter. Særlig var delegasjonsreglementet et hjelpemiddel mot at enkeltpolitikere kunne gå inn å styre ansatte direkte. Forholdet mellom politikere og administrasjon ble mer ryddig og på sikt kan den øke respekten for hverandre.

6.4 Motstand

Motstand finner vi overalt der det innføres endringer. I undersøkelsen var motstand mot endring mindre enn forventet, enda målsettingen var omfattende endringer. Det var først når kommunestyret skulle vedta de største endringene, at debatten ble hørbar i medier og i møter.

Innbyggerne hadde forståelse for den alvorlige økonomiske situasjonen og forstod at tiltak måtte gjennomføres. Men det var kun hvis nedstyring ikke rammet en selv eller sine pårørende, som en enhetsleder uttalte (mai 2013).

Motstandens forsvarere har sine gode grunner til at driften enten fortsetter om før, eller man kan gå en annen vei enn bestemt. Motstand bør tas seriøst, undersøkes og håndteres, slik at de som er kritikere eller skeptikere kan fremme sine syn. Motstand baseres på vurderinger ut fra eget ståsted om det er faglig, økonomisk, personlig eller politisk motivert. Hvis man ikke tar motstand og motstanderne på alvor, kan motstanden leve lenge etter at kursen er lagt om. «Motstand må ikke vurderes som noe entydig negativt men utnyttes konstruktivt i det skapende arbeid» (Hennestad et al 2012:182).

Resultatene fra undersøkelsen, viste åpen motstand, men også at den opptrådte skjult, ubevisst og tildekket. Motstand mot endringer kan utspille seg hos politikere og befolkningen, men også internt i en organisasjon. Selv innenfor en ledergruppe kan vi finne motstand. Den kan være synlig og åpen eller usynlig og skjult. Synlig motstand er tydelig tale «Jeg er uenig i..», mens usynlig motstand kan være ikke å uttale seg eller å si seg enig men ikke gjennomføre endringen/pålegget likevel. Jeg vil ta frem et eksempel fra undersøkelsen.

Ved siste kommunevalg fikk Hemnes kommune for første gang på mange tiår et borgerlig kommunestyre bestående av H og FrP. Det er ukjent for forfatteren om politikerne tidligere har åpnet opp for privatisering. Ordføreren uttalte i intervju (mai 2014) at det kunne være aktuelt om private aktører overtok noen av vedlikeholdsarbeidet i parker etc. En enhetsleder var særdeles kritisk til å innføre anbud fra private aktører på dagens kommunale tjenester. Lederen tok opp med rådmannen og politikere at det ikke ville lønne seg økonomisk, men bestillingen fra politikerne var klar. Tiden dro ut, og enhetsleder gjennomførte ikke oppgaven innen det året jeg intervjuet ledere. Samme leder opplevde mistillit overfor sine vurderinger, selv om han argumenterte og viste faktagrunnlag for at det ikke lønnte seg å gjennomføre endringer. Lederen utviste åpen motstanden, ved å si i fra at anbud ikke lønnte seg. Etter hvert gikk lederen over til en mer skult motstand – «uthalelsestaktikk». Eller kanskje til det Hennestad omtaler som «Lipservice» - lederen jatter med men gjør ingenting. Teoretisk sett kan motstanden ha vært politisk motivert, lederen ønsket ikke at private aktører skal utføre offentlige oppgaver. På en annen side kan motstanden være av personlig karakter. Bygda er ikke større enn at muligheten for å ha kjennskap til eller omgang med de som er ansatt i renhold i kommunen, er stor. De ansatte kan ha påvirket lederen. Uansett årsak og motivasjon til motstand, kan det være greit å

avdekke dets karakterer og snakke om dette i ledergruppa. Jeg må understreke at denne leders motivasjon for motstand kun er en teoretisk drøfting, som ikke gjenspeiler realiteten.

Motstand finnes også lengre ned i organisasjonen. En enhetsleder opplevde at ansatte og ledere på et lavere nivå gikk ut og oppfordret innbyggere til å klage på vedtak. Ansatte hjalp personer med å skrive klage på vedtak som tildelingsenheten hadde innført. Et slikt lojalitetsbrudd ble ikke akseptert, og tatt opp med de ansatte. Enhetslederen valgte å snakke med de ansatte gruppevis, og forklarte dem hvorfor de ikke kunne opptre på dette viset (enhetsleder 2014). Dette er en form for illojalitet mot bestemmelser, men basert ut fra den virkelighet og forståelse de ansatte mente en kommune bør jobbe etter. Hensikten var god, men ikke akseptabel.

Uavhengig om motstand gjenspeiles hos ansatte, underordnede eller hos ledere selv, er toppledernes (rådmann og enhetsledere) holdninger og forankringer viktig. Ledere sender ut signaler om de godtar endringer eller ikke, og ansatte og andre oppfatter disse uavhengig om lederen går aktivt eller passivt ut. Enhetslederen som gikk ut til ansatte og hadde møter med disse, ga sterke signaler om at vedtak skulle følges opp ute i enhetene. Det var ikke opp til avdelingsledere eller ansatte å drive omkamp eller utføre motstand.

Politikernes motstand mot felles målsetting om bedre kommuneøkonomi, ble ikke direkte uttalt fra mine informanter. Men i praksis kan vi se at motstand utspant seg i form av mistillit til administrasjon, at de ikke vedtok større endringer og at de ble mer opptatt av enkeltsaker enn å se helheten.

Uten å ha direkte motstand mot endringer, kan tvilen kan komme til uttrykk i en endringsprosess. Man kan tvile på at det en holder på med er riktig for bedriften, men også nære tvil rundt fremtidas resultater. Enhetsleder som fikk i oppdrag å utrede om private aktører kunne utføre kommunale oppgaver, mente de kommunale tjenestene var de billigste og beste. Dessuten ville det koste minimum ett årsverk å utrede saken. Enhetsleder opplevde at ansvarsoppgaver ikke var tiltrodd.

6.5 Dypstruktur

Med «dypstruktur» menes det vi ikke ser, det som ligger foran oss men som vi ikke ser. Vi ser isfjellets topp, men ikke hva som er under havoverflata. Vi ser at politikere i Hemnes kommune er opptatt av detaljer og enkeltsaker, men vi ser ikke hva det er uttrykk for. Vi ser ikke om politikerne er opptatt av enkeltsaker fordi de vil ivareta naboenes ønsker i bygda, eller om

politikere ikke er i stand til å se de store linjer, eller at de ikke har kapasitet til å sette seg inn i omfattende saker som berører mange innbyggere. Vi ser enhetsleder jobbe mye og står på for å imøtekomme krav og ønsker. Men vi ser ikke hvilke konsekvenser dette har for deres styring, deres relasjon til bygda eller deres maktutøvelse. Vi ser det har vært et mistillitsforhold mellom politikere og administrasjon over mange år. Noen kalte det for ukultur.

Når kommunen skulle gjennomføre endringer, er det i endringsrommet fremdriften, motstanden, uenighetene og inertia skjær. Det kan ligge en kultur eller dypstruktur i Hemnes kommune som hindrer fremdrift mot målsetting. Min undersøkelse viste meg at selv om enhetsledere utarbeidet gode forslag og rådmannen la disse frem i kommunestyret, skjedde knapt noen endring likevel. For meg ble det tydelig at Hemnes har hatt en dypstruktur som omhandler relasjon mellom politikere og administrasjon, en kultur og en sedvane som har dype røtter og lang tradisjon og har eksistert i kommunen over mange år. Dypstrukturen kan ikke fjernes, ifølge Hennestad (s. 74), men bør endres og utvikles før en kunne gå videre i prosessen med å nå målet. Ellers kan det fare for at politikere fortsetter å instruere ledere direkte og reversere i kommunestyresaker og den økonomiske situasjonen kan forverre seg ytterligere. Hvordan skulle man få til en ny sedvane, en ny struktur, en ny kommunikasjonslinje, uten at man likevel ble hengende fast i det gamle? Motstand, barrierer og gamle vaner kan hindre utvikling. Selv om alle ser den uønskede nåværende situasjonen og har et brennende ønske om ny målsetting, er selv endringsprosessen en kritisk fase for å nå målet. Som vi så i forrige kapittel, kan mange utfall forekomme.

Som nevnt tidligere i oppgaven begynte ordføreren og rådmannen Hemnes kommune å jobbe ut nytt delegasjonsreglement hvor rådmannen skulle få delegert myndighet og oppgaver som tidligere lå hos ordfører og politikere. Rådmannens myndighet skulle tydeliggjøres i form av hvilke områder rådmannen fikk økt myndighet og hvordan saksgangen til politikere skulle gå. Ved gjennomgang av referat fra møter i kommunestyre, ble saken utsatt flere ganger, antakelig for å klargjøre innholdet i saken. Kommunen utarbeidet også et tjenesteskriv, slik at innbyggere kunne vite hva slags tjenester de kunne kreve og forvente. Tjenesteskrivet ble vedtatt i kommunestyret uten videre debatt og motstand, antakelig pga saken var sterkt faglig forankret.

Delegasjonsreglement og tjenestebeskrivelse kan være viktige bidrag til å endre på en dypstruktur som ser ut til å ha vart lang tid i Hemnes. I stedet for å si til politikere og adm. at det er behov for å endre kommunikasjon og atferd i kommunestyresalen, valgte de å utarbeide nye skriftlige rutiner.

Det er ikke bare politikere som skal forholde seg til delegasjonsreglementet, uten at også ledernes holdninger er særdeles viktige. Både politikere og enhetsleder må forholde seg til delegasjonsreglementet, som igjen kan medføre annen forståelse for hverandres faglige og politiske områder. Selv om de ønsker endring, kan det være at de står med en fot i fortiden = gamle vaner, og en fot inn i delegasjonsreglementet. Hvis ordføreren likevel ikke forholder seg til delegasjonsreglementet, hjelper det lite med nye vedtak. Ordføreren kan bli stående i gamle sedvaner, og kritisere rådmann og gjøre om vedtak som ligger hos rådmann.

Et eksempel er tilgjengeligheten, hva gjorde ordfører (og politikere) med informasjonen de fikk «rett fra gata». En enhetsleder (intervju oktober 2013), hadde flere ganger opplevd at politikere gikk rett inn til enhetsledere og instruerte nye oppgaver uten at det var tatt opp politisk. En slik «kultur» ville de altså ha slutt på. Delegasjonsreglementet ble vedtatt, likevel var tilgjengeligheten stor for å kunne ta opp saker utenom vanlig saksgang. Jeg kjenner lite til hvordan ordfører håndterte slike henvendelser, poenget her er at det kan være krevende å endre på dypstrukturer/kulturer som har vart over flere år.

7 OPPSUMMERING / KONKLUSJON

Jeg ville i oppgaven finne ut hvordan enhetsledere håndterte kravet om nedstyring i sin kommune. Intensjonen var å følge lederne innsats over ett år, med personlig intervju av hver enkelt leder. Første intervjurunde høsten 2013 forløp uten vanskeligheter, alle ledere stilte opp på intervju og alle ga opplysninger om tema nedstyring. Da neste intervjurunde skulle avvikles, i mai 2014, hadde tre av de opprinnelig fem enhetslederne slutta i stillingen (en i permisjon). Datagrunnlaget ble noe mindre, men assisterende rådmann fungerte som enhetsleder for helse. Jeg så ingen hensikt med ytterligere intervju etter våren 2014.

Opgaven fikk en noe endret retning og vinkling etter første intervju med enhetslederne. Det viste seg at enhetslederne var svært opptatt av politikernes rolle og inngripen i kommunepolitikken. Det ble viktig å ta med enhetsledernes ledelse i kontekst av det politiske miljøet i kommunen. Politikerne har tradisjonelt sett hatt stor innflytelse i utforming av oppgaver og nye tjenester i Hemnes kommune, slik at enhetslederne etter min oppfatning hadde mulig mindre styringsrett og myndighet enn hva som er intensjonen i tonivå-modellen. Og i alle fall sammenlignet med egen kommune, hvor vi enhetsledere knapt merker politisk styring i vår utøvelse av ledelse.

Jeg ville studere ledelse i denne kommunen, fordi kommunen har få innbyggere og er forholdsvis lett å få oversikt over og jeg kjente kommunen fra før. Likevel er det interessant å oppleve at dess mer en går inn i organisasjonen, dess flere opplysninger kommer frem om andre forhold som ikke var utgangspunktet for undersøkelsen. Min nysgjerrighet var stor, og kan hende oppgaven ble for bred i tema, enn hva som hadde vært hensiktsmessig. Dette kan ha vært en svakhet i oppgaven. Jeg kunne ha godt enda mer inn i enhetsledernes funksjoner og oppgaver, og utelatt relasjoner til politikere. Samtidig tror jeg undersøkelsen ikke ville blitt like interessant.

Den største svakheten med denne oppgaven, er manglende bruk av sammenligningsmaterialer. Både fra andre forskningsoppgaver, men også materialer hentet fra litteraturen. Man blir prisgitt de opplysningene som kommer frem i denne oppgaven og får ikke muligheten til å finne ut om ledelse, endringsledelse og relasjoner mellom administrasjonen og politikere er unikt i denne kommunen, eller om det er slik kommune Norge styres.

En videre undersøkelse kunne være å forske på maktforholdene i kommunen. Og da viser jeg til de skjulte maktspill, dypstrukturen, der kanskje «nabokona» i ytterste ledd styrer kommunepolitikken.

LITTERATURLISTE

Avisa Hemnes Uke 38 19.-25. september, 35. utgave 2013

Avisa Hemnes Uke 45 7.-13. november, 42. utgave 2013

Hennestad, Bjørn W. og Revang, Øyvind (2012) «Endringsledelse og ledelsesendring» Oslo: Universitetsforlaget.

Intervju av fem enhetsledere, ordfører, redaktør av Avisa Hemnes i Hemnes kommune, oktober 2013

Intervju av rådmannen i rådmannen og leder av kontrollutvalget i Hemnes kommune, november 2013

Intervju av ordfører, tre enhetsledere og assisterende rådmann i Hemnes kommune, mai 2014

Intervju av rådmann i Hemnes kommune, oktober 2014

<http://no.ask.com/wiki/Terra-skandalen?lang=no&o=2802&ad=doubleDownan=apnap=ask.com> (nov 2014)

http://politiker.hemnes.kommune.no/Kommunestyret/2013/Protokoller/KST_protokoll_12_desember_2013.pdf Sak 79/13 Økonomiplan 2014-17. (jan 2015)

http://politiker.hemnes.kommune.no/Okonomi/Budsjett_2015_ekonomiplan_2015_2018.pdf 2014

<http://samstat.wordpress.com/2010/08/29/kostra-kommunegrupper-2014> (nov. 2014)

<http://ssb.no/164148/folkemengd-1.januar-og-endringane-hittil-i-%C3%A5r.heile-landet-fylke-og-kommunar>

<http://www.hemnes.kommune.no/tjenester.249381.no.html> (nov 2013)

http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Sysselsetting/DinRegion/syss_aar_nace_region.aspx ((jan. 2015)

<https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/> (des. 2014)

<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&radnummer=0&faktaark=®ioner=183200@2013%2CEKG03@2013%2CEKA18@2013%2CEAKUO@2013%2CEAK@2013&nivaa=1> (jan. 2015)

<http://www2.hemnes.kommune.no/K2000/k2pub.nsf/viewAttachments/B945CCB98CC4757DC1257966004E35C4?opendocument&frame=yes> (Refererer til K-sak 47/11)

http://politikker.hemnes.kommune.no/Kommunestyret/2012/Sakspapirer_30_August_2012%20-%20del%201.pdf (Refererer til K-sak 56/12 og 63/12)

Schaug, Nils. (2012) «Leder i kommunen». Oslo: Kommuneforlaget

St.prp. nr 57 (2007-2008). «Kommuneproposisjonen 2009». Oslo: Det kongelige kommunal og regionaldepartementet.

Torsteinsen, Harald. 2012. «Resultatkommunen». Oslo: Universitetsforlaget

Uoffisiell kilde, 2015. Telefonhenvendelse 07.02.2015 til politisk representant i Hemnes kommune.

www.ranablad.no 08.07.2014

VEDLEGG 1)

BAKGRUNNSINFORMASJON. Mann Kvinne

1. Antall år i nåværende stilling ____
2. Antall år i denne kommunen ____
3. Antall år i andre kommuner ____
4. Hvilke andre virksomheter utenom kommune? Siste 15 år

ANTALL ÅR	ANDRE VIRKSOMHETER
--------------	-----------------------

5. Tidligere ledererfaringer? Ja Nei
6. Hvis ja, hvilke ledererfaringer? Siste 15 år

ANTALL ÅR	HVILKE ANDRE LEDERERFARINGER
--------------	---------------------------------

7. Utdanning, lederkurs.

	HVILKE ÅR FULLFØRT	HVILKE FAG
3-årig el bachelor høgskole/univ		
Videreutdanning.		
Master		
Utdanning el langsgående kurs innen ledelse		

Vedlegg 2)

SPØRSMÅL TIL INTERVJU

Spørsmål til enhetsledere:

- 1) Hva vil du som leder gjøre i fht nedstyringsprosessen?
- 2) Hvorfor underskudd?
- 3) Hva tenker du kan bli utfordringer?
- 4) Hvordan vil du samhandle med andre enhetsledere og med dine overordnede?
Både formelt og uformelt.
- 5) Hvordan er det å jobbe og bo i liten kommune der «alle kjenner alle» og samtidig foreta større grep innen kommunen/enheten?
- 6) Hvordan vil ledere skape oppslutninger om endringer som skal skje? Hvilke strategier
- 7) Forventinger til 2014

Spørsmål til Rådmann:

- 1) Hvordan vil du som rådmann lede fremdriften om nedstyring?
- 2) Hva tenker du er årsak til underskudd?
- 3) Hva tenker du kan bli utfordringer? Hvordan vil du håndtere dette?
- 4) Hvordan vil du som rådmann samhandle med ordfører og enhetsledere? Både formelt og uformelt.
- 5) Hvordan er det å jobbe men ikke bo i liten kommune og samtidig foreta større grep innen kommunen/enheten?

Spørsmål til ordfører:

- 1) Hva tenker du som ordfører å gjøre i fht nedstyring?
- 2) Hva er årsaker til det store underskuddet/overforbruket?
- 3) Hva tenker du kan bli utfordringer og /eller problemer?
- 4) Hvem samarbeider dere politikere med, og hvordan? Både formelt og uformelt.
- 5) Hvordan er det å jobbe og bo i liten kommune og samtidig foreta større grep innen kommunen/enheten?
- 6) Andre forhold som er viktige å få frem.