

MASTEROPPGAVE

Emnekode: MKL 310

Navn: Silje Gjøstøl Hepsø, Svein
Sandsæter og Lillian Rye

«Ens utfordring, alles utfordring»

Hvordan har Trønderkommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien og på hvilken måte har pandemien påvirket dette arbeidet?

Dato: 15.11.21

Totalt antall sider: 83

Forord:

Med denne masteravhandlingen avslutter vi studiet, Master i kunnskapsledelse, ved Nord Universitet avd. Levanger.

Våren 2020 gjennomførte vi i mastergruppen en prosjektoppgave der vi så på strategiplanleggingsprosessen i den samme kommunen som vi nå har gjennomført masteravhandlingen i. Da det i mars 2020 ble kunngjort av WHO (World Health Organization) at hele verden stod ovenfor en pandemi, Covid-19, ga dette oss en unik mulighet til å se på hvordan pandemien har påvirket strategiarbeidet i denne kommunen. Graden av egeninteresse, aktualitet og samfunnsrelevans var også essensielt for vårt valg av tema for vår studie, noe som gjør at vi nå kan presentere denne masteravhandlingen.

Vi ønsker å takke for et lærerikt studium der vi har fått utviklet våre egne lederegenskaper gjennom teoretisk kunnskap, bevisstgjøring og refleksjon. Denne studien gjør at vi har med oss mange verktøy på veien som gjør oss bedre rustet til å utøve lederskap i en verden i bevegelse.

En stor takk rettes til den kommunen som vi fikk gjennomføre studiet i, og til våre informanter som villig stilte opp til intervju.

En spesiell stor takk rettes til vår veileder, førsteamanuensis Torill Moe, som har stor kunnskap om strategiarbeid, og som tålmodig har gitt oss råd og veiledning underveis i skriveprosessen.

Til slutt ønsker vi å rette en takksigelse til våre familier som har støttet oss og «holdt ut» med oss gjennom denne tiden.

Levanger, 15. november 2021

Silje Gjøstøl Hepsø, Svein Sandsæter og Lillian Rye

Sammendrag

Introduksjon:

I denne studien vil vi se på strategiplanleggingen og strategiarbeidet under koronapandemien i helse- og velferd i en kommune i Trøndelag. Gruppas forforståelse er at det har vært et langt større fokus på strategiutvikling og strategigjennomføring under pandemien enn hva vi har sett tidligere. Ikke bare i kommunene, men også fra nasjonale myndigheter. I perioder har strategiene blitt endret daglig, som igjen har fått konsekvenser både for den enkelte innbygger og på smittevernsarbeidet ute i kommunene.

Hensikt:

Ved å se på hvordan kommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring ønsker vi å finne ut om den har ført til endringer i måten helse- og velferd jobber med strategi på. I tillegg vil vi se på det strategiske arbeidet tilknyttet koronapandemien og om pandemien har påvirket det strategiske arbeidet i kommunen. Gjennom intervjuene av våre informanter ønsker vi å få tak i deres opplevelse av hvordan pandemien har påvirket utviklingen i strategiarbeidet.

Metode:

Vi gikk igjennom av alle offentlige strategidokumenter i kommunen for å øke vår kunnskap om organisasjonen. Det er valgt en kvalitativ metode med semistrukturerte individuelle intervju. Vi intervjuet fire informanter som satt i den strategiske ledergruppa i helse- og velferd i kommunen. Datainnsamlingen ble gjennomført i mai 2021. Intervjuene ble tatt opp på lydopptak og deretter transkribert. Dataanalyse er hovedsakelig bygd på Thagaard (2019) sin temasentrerte analytiske tilnærming, men supplert av synspunkter fra Tjora (2017) og Mik-Meyer (2019).

Resultater:

Funn viser at kommunikasjon og involvering både opp og ned i organisasjonshierarkiet har vært utfordrende, men at koronapandemien har bidratt til tettere kommunikasjonslinjer og lavere terskel for kunnskapsdeling.

Funnene i studien deles inn i to hovedtema etter kategorisering av funn:

1. Strategi og utvikling
2. Strategi i pandemi.

Det er flere funn i hver hovedkategori som beskrives nærmere i kapittel 5.7, Analyse og kapittel 6, Presentasjon av funn.

Konklusjon:

Kommunen har utviklet sitt strategiarbeid gjennom større involvering og eierskap i lederlinjen på grunn av tett lederveiledning, etablering av partsamarbeid og hyppigere ledermøter. Det har også blitt tettere kommunikasjonslinjer på grunn av innføring «Microsoft Teams». Funnene i intervjuene kan tyde på at pandemien også har hatt en direkte påvirkning på dette.

Stikkord/nøkkelord: strategi som plan, strategi som mønster og fremvoksende strategier, kommunikasjon, informasjon, samhandling, digitale plattformer og felles ledermøter.

Abstract

Introduction:

In this study, we will look at strategy planning and strategy work during the corona pandemic in health and welfare in a municipality in Norway. The group's preconception is that there has been a far greater focus on strategy and strategy implementation during the pandemic than we have seen before. Not only in the municipalities, but also from national authorities. At times, the strategies have been changed daily, which in turn has had consequences both for the individual inhabitant and for the infection control work in the municipalities.

Aim of the study:

By looking at the pandemic's impact on strategy work in the municipality, we want to find out if it has led to changes in the way health and welfare work with strategy. Through the interviews of our informants, we want to get to grips with their experience of how the pandemic has affected developments in strategy work.

Method:

We went through all the public strategy documents in the municipality to increase our knowledge of the organization. A qualitative method with semi-structured individual interviews has been chosen. We interviewed four informants who sat in the strategic management group in health and welfare in the municipality of Norway. The data collection was carried out in May 2021. The interviews were recorded on audio recordings and then transcribed. Data analysis is mainly based on Thagaard (2019)'s thematic analytical approach but supplemented by views from Tjora (2017) and Mik-Meyer (2019).

Results:

Findings show that communication and involvement both up and down the organizational Hierarchy has been challenging, but that the corona pandemic has contributed to denser lines Of communication and a lower threshold for knowledge sharing. The findings in the study are Divided into two main themes according to the categorization of findings:

1. Strategy and development
2. Strategy and pandemic

There are several findings in each main category wick are described in more details in Chapter 5.7, analysis and Chapter 6, presentation of findings.

Conclusion:

The municipality has developed its strategy work through greater involvement and ownership in the leadership line due to close leadership guidance, the establishment of party cooperation and more frequent leadership meetings. There have also been closer lines of communication due to the introduction of “Microsoft Teams”. The findings in the interviews may indicate that the pandemic has also had a direct impact on this

Keywords: strategy as plan, strategy as pattern and emerging strategies, communication, information, interaction, digital platforms and joint management meetings.

Innholdsfortegnelse

Forord:	1
1. Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn for valg av tema	8
1.2 Studiens hensikt og valg av tema	9
1.3 Oppbygging av oppgaven.....	10
2. <i>Bakgrunnsinformasjon</i>	11
2.1 Covid-19.....	11
2.2 Myndighetenes strategiske tilnærming til pandemien.....	11
2.2.1 Overordnede myndighetskrav og retningslinjer	12
2.3 Trønderkommunens styringssystem.....	13
2.3.1 Planlegging og styring.....	14
2.3.2 System for internkontroll	15
2.3.3 Trønderkommunens plan- og styringssystem	16
2.3.4 Lederstruktur i kommunen	17
2.3.5 Oppsummering	17
3. <i>Teori</i>	18
3.1 Definisjoner på strategi	18
3.2 Strategiledelse	19
3.3 Prosessperspektivet	19
3.4 Strategiprosess.....	20
3.5 Paraplystrategi og strategi som plan.....	21
3.6 Strategiutvikling som en læreprosess	22
3.7 Fremvoksende strategi.....	23
3.8 Strategi som mønster.....	24
3.10 Meningsskaping	24
3.11 Meningsledelse.....	25
3.12 Oppsummering	25
4. <i>Krise- og kriseledelse</i>	26
4.1 Kriseprosesser og krisehåndtering	26
4.2 Typologier av krisers utvikling og avslutning.....	27
4.3 Kommunikasjon	28
4.4. Oppsummering	29
5. Metode.....	30
5.1 Hva forstår vi med metode?	30
5.2 Tematikk.....	30
5.3 Vitenskapelig ståsted.....	32
5.4 Valg av metode, tema og forskningsdesign	33
5.5 Utvalg	34
5.6 Datainnsamling og datamateriale	35
5.7 Analyse.....	36
5.8 Forskningsetiske betraktninger	39
5.9 Oppsummering	40
6. <i>Presentasjon av funn</i>	41
6.1 Strategi og utvikling	42
6.1.1 Strategiplanlegging og utvikling før pandemien	42
6.1.2 Strategiarbeid i pandemi.....	44

6.1.3 Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår	47
6.1.4 Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)	47
6.3 Strategi i pandemi.....	49
6.3.1 Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen.....	50
6.3.2 «Teams» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring	52
6.4 Oppsummering av funn	53
7. Drøfting	56
7.1 Strategi og utvikling	56
7.1.1 Strategiplanlegging og utvikling før pandemien	57
7.2.2 Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår	60
7.3.3 Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)	64
7.4 Strategi i pandemi.....	66
7.4.1 Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen.....	67
7.4.2 «Microsoft «Teams»» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring	71
8. Oppsummering og avslutning	75
8.1 Oppsummering	75
8.2 Avslutning	78
8.3 Behov for videre forskning	79
Litteraturliste:	80
Vedlegg:	82
Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informantene	82
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	83

1. Innledning

I vår masteroppgave vil vi se på strategiplanleggingen og strategiarbeidet under koronapandemien i helse- og velferd i en mellomstor kommune i Trøndelag (heretter kalt Trønderkommunen). Vi vil også se på hvilken betydning pandemien får for strategiplanleggingen fremover og hvordan erfaringer fra denne perioden vil ha betydning for det videre strategiarbeidet. Vi opplever at det har vært et langt større fokus på strategi og strategigjennomføring under pandemien enn hva vi har sett tidligere. Ikke bare i kommunene, men også fra nasjonale myndigheter. I perioder har den operative delen av strategiarbeidet blitt endret daglig, som igjen har fått konsekvenser både for den enkelte innbygger og på smittevernsarbeidet ute i kommunene. Ledere i alle landets kommuner har fått utfordre seg i strategihåndtering og operativt arbeid som hele tiden skifter karakter.

I Helsedirektoratets nasjonale faglige råd for pandemiplanlegging i kommunen, står det at kommunen bør ha planer, herunder beredskapsplaner, for hvordan de skal sikre tilstrekkelig og forsvarlig tjenester innenfor helse- og omsorgstjenestene under en pandemi. I en pandemi kan oppgavene og behovet for personell øke, men samtidig skal organiseringen i kommunen og ansvarlinjene gå mest mulig som normalt, og kommunens øvrige plikter skal ivaretas. (*Nasjonale faglige råd for pandemiplanlegging i kommunen, 2019*). I en pandemi har kommunelegen blitt gitt et særlig ansvar jfr. smittevernloven, der kommunelegen har ansvar for planlegging, mens innhold og gjennomføringen er kommunens ansvar. (*Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven), 1994*)

Mastergruppa vår består av to helseledere i kommunal sektor og ett medlem som jobber i Helse Midt-Norge. Vi har en felles interesse i å tilegne oss dybdekunnskap om strategiarbeid.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Vi erfarer ut ifra egen praksis, at koronapandemien har ført til at strategiarbeidet har endret karakter og blitt mer dynamisk. Vi opplever den dynamiske måten å jobbe med strategiarbeid på som interessant, og ønsker å belyse de strategiske mekanismene som har utspilt seg under pandemien nærmere. Dette er kunnskap som ikke bare ledere i helse vil dra nytte av, men også ledere i andre sektorer. Vi tenker også at kunnskap om de mekanismer som utspilte seg under pandemien er relevant og kan ha nytteverdi for helseledere i andre kommuner.

For å få kunnskap om hvordan våre informanter har opplevd strategiarbeidet under koronapandemien har vi valgt å anvende kvalitativ metode, semistrukturert intervju i vår masteroppgave. Ut fra at det er kun fire personer som jobber i den strategiske ledergruppa i virksomhetsområdet helse- og velferd, har vi valgt individuelle intervju. Vi ønsker å gå i dybden og få tak i de subjektive opplevelsene og beskrivelsene for å kunne svare ut vår problemstilling og forskningsspørsmål. Vi har også gått igjennom strategidokumenter som kommunen har liggende offentlig på sin nettside.

Vi har valgt å intervjuet det strategiske lederteamet i helse- og velferd i Trønderkommunen, representert ved kommunalsjefen og de tre virksomhetslederne. Bakgrunnen for valg av informanter er at de er sentrale i strategiarbeidet i helse- og velferd. Dette er de samme informantene som vi benyttet oss av i masteroppgavens forprosjekt (2020), der vi så på hvordan kommunen utviklet strategiplanene sine. Det er det strategiske lederteamet som jobber mest med strategiarbeid i helse- og velferd til daglig, og de er de nærmeste til å kunne gi oss den kunnskapen som vi ønsker å få belyst i vår forskning.

1.2 Studiens hensikt og valg av tema

I forprosjektet til masteroppgaven så vi på strategiplanleggingsprosessen i helse- og velferd i Trønderkommunen. Underveis i prosjektet kom koronapandemien som gjorde at vi også så på det strategiske beredskapsarbeidet og meningsledelse og meningsskaping knyttet til strategiske valg og tiltak anledning pandemien. Med meningsledelse i denne sammenhengen forstår vi leders evne til å kommunisere, lytte, skape tillit og løse utfordringer. Vil nå se på hvordan koronapandemien påvirket strategiarbeidet i helse- og velferd under pandemien. Ved å se på pandemiens påvirkning ønsker vi å finne ut om den har ført til endringer i måten helse- og velferd jobber med strategi på. Vi vil se på strategiarbeidet i lys av perspektivene strategi som plan, fremvoksende strategi og strategi som mønster der vi benytter oss i hovedsak av Mintzbergs sitt perspektiv (Mintzberg 1987,1994 og Mintzberg og Waters,1985) med støtte i andre teoretikere (Gotvassli 2021, Knudsen og Flåten 2015, Sending og Tangenes 2019, Hernes 2016 og Mikkelsen og Laudal 2016). Vi har valgt disse tre ulike perspektivene på strategi ut fra at vi ønsker å få en dynamikk i analysen, samtidig som vi ønsker å belyse kompleksiteten i dette arbeidet. Vi har valgt følgende problemstilling:

Hvordan har Trønderkommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien og på hvilken måte har pandemien påvirket dette arbeidet?

Forskningsspørsmål:

- 1) *På hvilken måte har koronapandemien påvirket involveringen av ledergruppa i strategiarbeidet?*
- 2) *På hvilken måte har intern kommunikasjon, utviklings- og strategiarbeidet i organisasjonen endret seg under pandemien?*

1.3 Oppbygging av oppgaven

Oppgaven er delt inn i ulike kapitler for å for å belyse vår problemstilling og våre forskningsspørsmål i studien, som er beskrevet overfor. Kapittel to omhandler konteksten som helse- og velferd i Trønderkommunen befant seg i på det tidspunktet vi gikk igjennom alle offentlige strategidokumenter. Her trekkes også frem pandemien i seg selv, samt nasjonale myndigheters strategiske tilnærming til den og overordnede myndighetskrav og retningslinjer. I kapittel tre utledes teori som belyser temaene strategiledelse, meningsskapning og meningsledelse. I neste kapittel presenteres temaene krise og kriseledelse, samt kommunikasjon, dette har vi valgt å legge i et eget kapittel da vi anser krise og kriseledelse som operativ teori. I kapittel fem redegjøres stegene i den kvalitative undersøkelsen som vi har gjennomført. Hvorfor denne metoden er relevant og utfordringer knyttet til gjennomføringen. Presentasjonen av funnene gjengis i kapittel seks. Våre funn blir presentert i en tabell som beskriver hovedtemaene som ble belyst i intervjuene. Funnene i tabellen danner bakgrunnen for videre diskusjon i kapittel sju, hvor de empiriske hovedfunn drøftes i lys av teori fra teorikapittelet. I kapittel åtte som er det siste kapittelet, blir det oppsummert og svart på problemstilling og aktuelle forskningsspørsmål. Videre vil vi si noe om overførbarhet og bidrag til kunnskap på området, samt behov for videre forskning.

2. Bakgrunnsinformasjon

Vi vil i dette kapitlet føre leser inn i og gi denne en del kunnskap som belyser den konteksten om Trønderkommunen befant seg i på det tidspunktet vi gikk igjennom alle offentlige strategidokumenter som kommunen har liggende på sin nettside. Dette er kunnskap som var nødvendig for oss som skulle skrive denne oppgaven å få innsikt i, og for leser å få innblikk i for å selv kunne vurdere den kunnskapen som kommer fram. Pandemien utfordret kommunen på en måte som var annerledes enn tidligere, og kommunen måtte fortløpende tilegne seg ny kunnskap og kompetanse i håndteringen av situasjonen. Kriseledelsen hadde blitt iverksatt i henhold til kommunens kriseplan, som førte til endringer i den øverste ledergruppa i kommunen. Det kom fortløpende anbefalinger og retningslinjer fra nasjonale myndigheter som kommunene måtte innrette seg etter. I tillegg ligger det en del andre styringskrav i bunn som kommunen skal forholde seg til uavhengig av pandemi, blant annet et plan og styringssystem, som skal ivareta og sikre den daglige driften.

2.1 Covid-19

I november 2019 ble det meldt om et nytt virus som forårsaket alvorlig lungebetennelse av det kinesiske smitteverninstituttet. Covid-19 (SARS-CoV-2, Koronaviruset) er et virus, tidligere ukjent, som sannsynligvis smittet fra dyr til mennesker i slutten av 2019 i Wuhan-provinsen i Kina. Viruset smitter hovedsakelig ved dråpe- og kontaktsmitte og er betydelig mer smittsomt enn virus ved andre tilsvarende infeksjonssykdommer. 30.januar 2020 ble det erklært en global folkehelsekrise av Verdens helseorganisasjon (WHO). På kort tid måtte verden tilpasse seg en situasjon som inntil nylig var utenkelig.

2.2 Myndighetenes strategiske tilnærming til pandemien.

Samfunnet og helsevesenet var i liten grad forberedt på hva det ville si å stå ovenfor en pandemi. 11.mars 2020 talte Helse- og omsorgsminister Bent Høie at:

“Nå trenger vi en dugnad i det norske samfunnet”, “det er bare å brette opp ermene”. “Derfor er det viktig at både lokale og statlige myndigheter er fleksible, og legger til rette for løsninger som begrenser smitte og letter presset på helsetjenesten. Dette må ikke bare skje i helsesektoren, det må skje i alle sektorer”. “Vi trenger alle i denne dugnaden”, “Alle gjør en

viktig innsats for fellesskapet”, “Hver og en av oss har en viktig jobb å gjøre nå”, “Da er vi med på en dugnad som redder liv” (Regjeringen, 2020).

Statsminister Erna Solbergs taler 12. og 18.mars 2020, på vegne av Regjeringen, hadde også et stort fokus på at alle deler av samfunnet måtte stå sammen i bekjempelsen av viruset og at alles bidrag var del av den nasjonale folkedugnaden. I drøftingskapittelet vil vi forklare hvilken betydning disse uttalelsene fra regjeringen rettet til Norges befolkning kan ha hatt for det strategiske arbeidet i Trønderkommunen under pandemien. Den 12.mars uttalte Erna Solberg at:

«Helsetjenesten i Norge er blant de aller beste i verden. Nå forbereder helsepersonell seg landet rundt på den største utfordringen de har møtt noensinne. Dere skal vite at dere har vår støtte og tillit til å gjøre jobben deres. I Norge står vi sammen når det gjelder. Vi mobiliserer til dugnad og samarbeid i små og store lokalsamfunn. Nå er dette viktigere enn noen gang» (Regjeringen, 2020).

Den 18.mars uttalte hun også:

«Husk at dette er ikke tiden for «jeg». Dette er tiden for «vi»», «Norge har kommet gjennom vanskelige tider før. Vi skal klare det også denne gangen. Sammen.», «Uten den høye tilliten mellom innbyggere og myndighetene, kunne vi aldri fått hele Norge med på dugnaden for å bekjempe koronaviruset.», «Selv om verden forandrer seg, er den norske folkesjelen den samme. Vi trår til når det trengs, vi samarbeider og vi hjelper hverandre. Tusen takk til hver enkelt av dere – for at dere bidrar og ofrer mye for at vi skal lykkes. Vi skal tilbake til de helt normale, fine hverdagene. Men før det har vi alle en jobb å gjøre. Og vi skal gjøre den sammen» (Regjeringen, 2020).

2.2.1 Overordnede myndighetskrav og retningslinjer

Myndighetene vil under pandemier kunne være nødt til å iverksette tiltak som går ut over handlingsfriheten, samfunnets funksjonsmåte og næringsgrunnet til virksomheter.

Tiltakene kan være omfattende og langsiktige og vil kunne få store økonomiske konsekvenser (Borch og Andreassen, 2020).

Nasjonal helseberedskapsplan for pandemisk influensa er et overordnet rammeverk for helse- og omsorgssektoren. Denne planen beskriver alle lov- og plangrunnlag ved pandemier, og beskriver aktørenes roller, ansvar og oppgaver. I helsesektoren er spesielt helseberedskapsloven viktig for å verne befolkningens liv og helse og at nødvendig helsehjelp blir gitt til befolkningen. I tillegg er smittevernloven helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven og sivilbeskyttelsesloven viktig, sistnevnte er knyttet til kommunenes beredskapsplikt (Borch og Andreassen, 2020).

Kort tid etter de første smittetilfellene i Norge ble det vedtatt en korona lov som gav regjeringen fullmakter til å gjøre nødvendige tilpasninger som stat og kommuner og Norge for øvrig var nødt til å innrette seg etter. I mai 2020 vedtok Regjeringen en langsiktig strategi for håndtering av covid-19-pandemien. Strategien var dynamisk da tiltakene måtte justeres i tråd med utviklingen av både pandemien og kunnskap for å oppnå målet med planen. Denne ble justert to ganger i ettertid, sist høsten 2021. Det ble også etablert en beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien. Beredskapsplanen er et overordnet støtteverktøy for tiltak og beslutninger på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Sammen med Rundskriv I-7/2020 om kommunale smitteverntiltak og FHI's Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen, gir beredskapsplanen og den langsiktige strategien til regjeringen veiledning og beslutningsstøtte til kommunenes håndtering av pandemien (*Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien, 2021*).

Når smittevernlovens §7-2 om kommunelegens oppgaver innenfor smittevern trer inn, blir den ordinære ledelsesstrukturen tilsidesatt. §7-2 utpeker kommunelegen (smittevernlegen) som øverste leder for både kriseledelsen og smittevernsteamet i kommunen så lenge pandemien pågår (*Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven), 1994*). Jf. §4a i forskrift om kommunal beredskapsplikt (*Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011*) skal den overordnede beredskapsplanen gi opplysninger om hvem som er den øverste ledelse ved håndtering av uønskede hendelser og ansvar og rolleavklaring.. Jf. ansvars- og likhetsprinsippet i veileder til forskriften, er kommunens ledelse i det daglige også kommunens kriseledelse. Dette følger av de rammer og fullmakter gitt i kommuneloven §§ 6 og 23 (*Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2018*)

2.3 Trønderkommunens styringssystem

I fremtiden står dagens helsetjenester fremfor enda større komplekse utfordringer enn det de gjør i dag. Bærekraften i velferdssamfunnet vil over tid endre seg som medfører til at helsetjenestene må drives frem med reduserte midler og mangel på ansatte, men med en befolkning som lever lengre og som har behov for enda flere helsetjenester enn tidligere. Denne samfunnsutviklingen vil kreve omstilling fra offentlig sektor og kommunesektoren som vil befinne seg i en virkelighet under stadig omskiftelige omgivelser i en kontekst av

kompliserte organisatoriske og samfunnsmessige krav og behov (Meld. St. 29, 2016–2017). Det er i denne konteksten Trønderkommunen opererer i og skal levere på.

For å få kunnskap om hvilke føringer som gjelder for hvordan strategiarbeid skal foregå i offentlig sektor og primærhelsetjenesten i ordinær drift har vi hentet teori fra Opstad (2020), Knudsen og Flåten (2020), relevant lovverk fra Lovdata.no og nasjonale retningslinjer og normer fra Regjering.no for å forstå hvilken kontekst kommunen er organisert i og styrer etter. Hva som er styrende i en krise- og beredskapssituasjon er beskrevet i kapittel 2.2.

2.3.1 Planlegging og styring

For å bli god i offentlig styring må man bli god i å planlegge. Overordnet må kommunal planlegging og styring reguleres og styres ut fra lover, forskrifter, retningslinjer og statlige meldinger. I gjennomføringen vil erfaringer og ny kunnskap gjennom året gi viktig styringsinformasjon tilbake til strategiledelsen og øverste ledelse i kommunen som analyserer data, evaluerer og revurderer. Dette gir grunnlag for korrigerende tiltak og planer og som bunner ut i nye strategier (Opstad, 2020).

Kommuneloven §1 krever at kommunen legger til rette for rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale interessene med sikte på bærekraftig utvikling. I Norge er det et lovkrav om at kommunen skal ha en planstrategi, jf. lov om planlegging og byggesaksbehandling §10-1. Det er også et lovkrav å ha en kommuneplan med en samfunnsdel jf. lovens §§11-1 og 11-2. Planleggingen skal bygge på realistiske vurderinger av det som er forventet utvikling i kommunen og ut fra det som er tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommuneplanen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier og hvordan mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten. Handlingsdelen av planen skal revideres årlig for å ivareta samfunnsendringer og reagere raskt på nye behov.

Regjeringen legger hvert fjerde år frem de nasjonale forventningene til kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) for å fremme bærekraftig utvikling. De nasjonale forventningene skal følges opp i kommunenes arbeid med planstrategier og planer. Det skal blant annet legges særlig vekt på FN's bærekraftsmål, digitalisering og vekstkraftige regioner og samfunn.

2.3.2 System for internkontroll

All offentlig virksomhet er pålagt å ha internkontroll, og kommunene anbefales å ha en systematisk prosess for virksomhetens egenkontroll, jf. NOU 2016 (Opstad, 2020) og Kommuneloven §25-1 om internkontroll (*Lov om kommuner og fylkeskommuner, 2018*).

Internkontrollen skal sikre at virksomheten oppnår målrettet drift ut fra de ressurser de har fått tildelt i samsvar med krav og lover. Det skal også være tydelig hvem som har ansvar for hva og hvilken myndighet den enkelte har. Det er også sentralt at beslutningstakere har kunnskap om virksomheten, dens oppgaver og hvilke kostnader de enkelte aktiviteter har.

Internkontrollen er et viktig verktøy for ledelsen for å sikre riktig ressursbruk som er i samsvar med mål og oppgaver (Opstad, 2020).

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren er en forskrift som er et verktøy for systematisk styring og ledelse og er en del av kommunens internkontrollplikt. Forskriften setter krav om at ledelsen må holde seg oppdaterte og regelmessig skaffe seg oversikt over om kravene følges, om kvaliteten og resultatene er som forventet, og om det er noe som må forbedres. Forskriftens virkeområde er å bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet, og at øvrige krav i helse- og omsorgslovgivningen etterlevs (*Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten IS-IS-2620, 2017*).

Virksomheten må være enige om hva som er de viktigste oppgavene og hva det er de ønsker å oppnå, og gjøre dette kjent i organisasjonen. Ledelsen må deretter organisere virksomheten slik at kjerneoppgavene i en fortløpende syklus planlegges, utføres, kontrolleres og forbedres (Arntzen, 2018).

Gjennom økonomistyring kan virksomheten redusere usikkerheter omkring alt som påvirker den planlagte strategien gjennom å identifisere kritiske suksessfaktorer. Dette gjør organisasjonen gjennom sin ledelse ved å få tilbakemeldinger gjennom balansert målstyring. I Trønder-kommunen kan en for eksempel se dette som måltall og innrapportering av KOSTRA¹-tall. Det er også vanlig å bruke KPI'er (Key Performance Indicators), men dette vil ikke bli videre presentert og drøftet i denne masteroppgaven. Målstyring er en viktig beslutningsstøtte og handler om å skaffe, analysere og kommunisere relevant informasjon til

¹ KOSTRA; er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA er et omfattende rapporteringssystem der kommuner og fylkeskommuner rapporterer til staten ved Statistisk sentralbyrå (SSB).

de som er beslutningstakere. Informasjonen kan føre til korrigerende og forbedring av intendert strategi. Balansert målstyring ses i offentlig sektor som fenomenet New Public management (NPM) der hensikten er bedre brukertilpassede tjenester, bedre effektivitet og ressursutnyttelse (Sending og Tangenes, 2019). NPM vil ikke bli videre diskutert i denne masteroppgaven.

2.3.3 Trønderkommunens plan- og styringssystem

For å få kunnskap om de strategiske føringene til kommunen gjennomgikk vi relevante styringsdokumenter som lå tilgjengelig på kommunens hjemmeside, herunder fant vi Planstrategi, Økonomiplanen, Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for helse- og omsorg. Trønderkommunen bruker et styringssystem som heter Compilo. Også der ligger kommunens styringsinformasjon (kommunaldelplaner og økonomiplan) tilgjengelig.

Trønderkommunens planstrategi beskriver den overordnede konteksten kommunen er organisert etter, hvordan styringsprosessene foregår og drøfter blant annet utviklingstrekk knyttet til samfunnsutvikling i kommunen som grunnlag for planbehovet i kommunestyreperioden. Formålet er å klargjøre hvilke oppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre. Planstrategien er med andre ord ikke en plan der de vedtar mål og strategier.

Trønderkommunens planstrategi bygger også på kommunalpolitiske føringer, erfaringer fra eksisterende planer og medvirkning fra tidligere planprosesser. Planen beskriver muligheter og utfordringer kommunen står fremfor, som at velferdssystemet er under press pga økende antall eldre parallelt med at antall yrkesaktive synker frem mot 2040. Planstrategien legger vekt på at de er en organisasjon i kontinuerlig utvikling og at det å være en stor organisasjon i omskiftelige omgivelser krever at de har både evne og vilje til endring og utvikling.

Kommuneplanens samfunnsdel beskrives som kommunestyrets ledelsesverktøy som bygger på samfunnsanalyse og planstrategi og inneholder langsiktige strategier og mål. Planen inneholder også tre satsningsområder og konkretiseres som tiltak i kommuneplanens handlingsdel. I kommuneplanens handlingsdel følges strategien og målene opp med konkrete tiltak. Handlingsdelen utarbeides som del av økonomidelplanen.

Trønderkommunens Økonomidelplanen er kommuneplanens handlingsdel med budsjett og er kommunens ledelsesverktøy for prioritering, fordeling og omfordeling av økonomiske rammer og ressurser. Planen revideres årlig og er styrende for virksomhetsområdet.

Kommunedelplan helse og omsorg 2015-2030 beskriver mer konkret hva virksomhetene skal jobbe med i den kommende perioden. Denne planen ble fra våren 2021 tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel.

Tilført kunnskap gjennom året påvirker nye strategiske føringer fra kommunestyret. Alle planprosesser skal forankres i linjen for å sikre eierskap hos de som skal følge opp planene, jf. Kommunens plan- og styringssystem. Ansatte eller andre aktører som yter tjenester for innbyggere kan opparbeide seg kunnskap om innbyggernes utfordringer, behov, meninger, ressurser og muligheter som kan legges til grunn i planleggingen.

2.3.4 Lederstruktur i kommunen

Øverste administrative leder er kommunaldirektøren som har tre kommunalsjefer i sin ledergruppe. Kommunalsjef helse har fire virksomhetsledere i sin ledergruppe (strategiledelsen), representert fra hjemmetjenesten, institusjonstjenesten, bo- og dagtilbudstjenesten og NAV. Virksomhetslederne har avdelingslederne i sine lederteam.

2.3.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hva vi fant ut når vi gikk igjennom alle offentlige dokumenter iht. planarbeid i kommunen. Vi har presentert kommunens styringssystem og hvordan kommunens lederstruktur er oppbygd. Dette bakteppet bidro til en økt forståelse for hvordan strategiarbeidet fungerer i kommunen, samt at det ga oss et bedre grunnlag for å lage intervjuguiden som vi brukte i intervjuene av våre informanter. Videre skal nå vårt teoretiske rammeverk presenteres.

3. Teori

I teorikapittelet retter vi søkelyset på en teoretisk forståelse av den problematikken vi skal belyse. Teorien har vi valgt med utgangspunkt i problemstillingen og de forskningsspørsmålene vi har i denne studien. I kapittelet presenterer vi definisjoner på strategi, perspektiver og tilnærminger til strategi, særlig med tanke på det å lede i en verden i bevegelse, herunder å jobbe med strategi og gjøre strategiske valg. Vi har tatt for oss tre av Henry Mintzberg sine perspektiver på strategiprosessen: strategi som plan, fremvoksende strategi og strategi som mønster, da vi mener disse tre perspektivene på en god måte vil hjelpe oss å belyse og drøfte kompleksiteten i Trønderkommunens strategiarbeid fra et teoretisk ståsted i gjeldende kontekst. Henry Mintzberg var opptatt av at organisasjoner må være dynamiske og ta høyde for at det kan oppstå noe uventet som påvirker det som er planlagt, noe som belyses og diskuteres i flere av artiklene til Mintzberg og Mintzberg og hans medforsker James A. Waters. Mintzbergs og Waters perspektiver er også beskrevet i Gotvassli (2021) sin bok om Henry Mintzberg, i Tor Hernes (2016) bok “Organisering i en verden i bevegelse”, i Knudsen & Flåten (2015) og Sending og Tangenes (2019). Vi har også valgt å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene våre i lys av teori om meningsskaping, meningsledelse og kommunikasjon. Vi mener denne teorien både belyser andre sider av funnene våre og i tillegg er med å bygge opp under annen valgt teori.

I tillegg til dette er det relevant å belyse de ulike perspektivene i lys av pandemien og hva det betydde for kommunen både i strategiarbeid og krise- og beredskapshåndtering. Vi har også tatt med operasjonalisert teori om krise- og kriseledelse, men dette er presentert i kapittel 4.

3.1 Definisjoner på strategi

Strategibegrepet er mangfoldig og defineres ofte ulikt avhengig av profesjon og kontekst. Det finnes ingen enkelt og allment akseptert definisjon av begrepet, selv om planperspektivet ofte brukes som en definisjon på strategi. Noen skiller mellom mål og strategi, mens andre inkluderer mål som del av strategien (Hernes, 2016).

Henry Mintzberg hevder at begrepet krever flere definisjoner og er opptatt av at strategi er en prosess og ikke bare en plan. Han fremhever fem forståelser av strategi, de fem P-er: strategi som plan, strategi som mønster, strategi som posisjon, strategi som kultur og strategi som

makt (Roos med flere, 2014). Strategi defineres ofte som en plan for fremtiden som forteller noe om hvor organisasjonen ønsker å være fremover i tid, en guide til fremtidig adferd (Mintzberg og Waters, 1985). Hernes (2016) viser til Mintzberg og Waters (1985) forklaringer om at strategi er planlagte handlinger og handler om å angi retning, om å planlegge proaktivt mot fremtidige aktiviteter i et relativt langsiktig perspektiv. Strategi handler også om, ifølge Mintzberg og Waters (1985), at virksomheten må tilpasse seg endringer i omgivelsene og tilpasse og sikre at de har tilstrekkelig ressurser for å nå målene de har satt seg.

3.2 Strategiledelse

Ifølge Mikkelsen og Laudal (2016) må ledere som har ansvar for virksomhetsstyringen ha tilfredsstillende handlingsfrihet og beslutnings- og gjennomføringsevne. Ansvar for medarbeiderne utøves av ledere i ulike nivåer i organisasjonen, såkalte linjeledere. Linjelederne rapporterer til leder på høyere nivå i hierarkiet.

Strategisk ledelse av ansatte er en faktor som påvirker virksomhetens måleresultat, derfor er de helt avhengig av å finne den beste tilpasningen mellom strategi, kontekst og praksis. Et “utenfra og inn”-perspektiv på strategi er når en strategi som skal iverksettes er ferdig formulert av toppledelsen, mens et “innenfra og ut”-perspektiv er når mennesker er drivere av strategi gjennom sin kompetanse og kunnskap. Hvordan menneskene i organisasjonen ledes er derfor en viktig rolle, både for utformingen og valg av strategi, og for iverksettelsen av den. Gjennom en vertikal tilpasning skal linjeledere inngå i både formulering og iverksetting av virksomhetens strategi, og på den måten skape eierskap og forpliktelse nedover i linjen og til de ansatte. Hvilket resultat virksomheten sitter igjen med er avhengig av hvordan strategien er utviklet og hvordan ledere bidrar til iverksettelsen av den formulerte strategien (Mikkelsen og Laudal, 2016).

3.3 Prosessperspektivet

Prosess kommer fra latin og betyr «være i bevegelse». Prosessperspektivet er forankret i prosessfilosofien, hvor en grunnleggende antakelse er at verden er i kontinuerlig bevegelse, endring og utvikling. Det er ikke bare mennesker som utvikler seg i takt med utfordringer og erfaringer, men også organisasjoner. Vi er på veg fra noe mot noe, ingen ting vil noen gang

avsluttes (Hernes, 2016). I prosessperspektivet ses organisering på som en åpen prosess. Verden vil kunne utvikle seg annerledes enn det som var planen, en vil ikke ha kontroll på alt som skjer. En handler ut ifra at ting går som planlagt, men er forberedt på at ting ikke går som planlagt. Det foregår ikke bare en enkelt prosess i organisasjoner, men mange, og disse er viklet inn i hverandre og vil påvirke hverandre. En prosess fungerer på den måten at de valgene en gjør underveis vil få konsekvenser for den videre prosessen, de mulighetene som igjen åpenbarer seg vil igjen påvirke de videre valgene. Selv om verden oppleves som forutsigbar på ett tidspunkt og planer legges ut fra dette, så kan ting utvikle seg annerledes enn forventet og planer må endres. Dette vil imidlertid kunne åpne for læring og utvikling, og det vil kunne åpenbare seg muligheter en ikke så var der i utgangspunktet (Hernes, 2016).

3.4 Strategiprosess

Mintzberg og Waters (1985) forskning viser at strategiutforming er en veldig kompleks prosess som innebærer flere tilnærminger, der en må beskrive konteksten ut fra historisk adferd, mønster av hendelser over tid og forventet organisatorisk og operativ adferd.

I følge Mintzberg (1994) skal øverste ledelse ta det fulle ansvaret for strategiprosessen, men ikke i form av en formell prosess. Det ville aldri blitt akseptert i organisasjonen. Det ville heller ikke blitt akseptert hvis strategien fikk sin opprinnelse fra tidligere visjoner, intensjoner og planer og uten at det operative miljøet fikk medvirke. Ledelsen kan forme strategiplanen, men ifølge Mintzbergs (1994) forskning er den ikke levedyktig uten tilgang til informasjon fra linjeledere. Ledelsen alene ville ikke fått tilgang til analytisk informasjon uten å involvere andre som er nærmere der det operative i organisasjonen skjer.

Hvis planarbeidet ikke er forankret i det operative arbeidet i organisasjonen og at planarbeidet som gjøres i toppledelsen ikke gjenspeiler de faktiske utfordringene som finnes i de underliggende nivåene i organisasjonen vil det utgjøre en risiko for organisasjonens måloppnåelse. Det vil også utgjøre en risiko for at organisasjonen blir *for* bundet til den formelle strategiplanen, som gjør at de ikke klarer å endre seg i takt med omskiftelige omgivelser eller at de kan gå glipp av strategiske muligheter som åpner seg opp underveis. (Gotvassli, 2021).

Ifølge Mintzberg (1994) er strategiutviklingsprosessen forankret i alt som hører med til å drive virksomhetsstyring. Organisasjonens tilnærming til strategiutviklingen skal ikke være en

adskilt eller sekvensiell isolert prosess, men at aktiviteter innenfor de ulike fasene i strategiutformingsprosessen skal foregå parallelt. Mintzberg og Waters (1985) var kritisk til definisjoner som gikk ut på at på at strategi handler om å lage langsiktige strukturerte planer gjennom systematisk analytisk og formelt arbeid gjort av ledelsen alene. De hevdet derimot at organisasjoner kan legge alskens strategier, men likevel må de leve med en uforutsigbarhet om at det alltid vil være en risiko for at noe uventet vil kunne skje. Ut av denne tankegangen kom det som de kaller for intendert og fremvoksende strategi.

Mintzberg (1994) mener at formalisert strategisk planlegging har en stor fallgrube ved at «verden må stå stille mens planen utvikles og implementeres» (fritt oversatt fra engelsk) fordi formelle strategier aldri vil kunne forutsi eller ta hensyn til diskontinuiteter i fremtiden eller gi plass til nye strategier som vokser frem.

Hernes (2016) sitt perspektiv på organisering som prosess tar utgangspunkt i at en prosess handler om å være i bevegelse, og i likhet med Mintzberg (1987), mener han at en organisasjon må ta høyde for ukjente faktorer og utvikling som ikke var del av den opprinnelige planen. Hernes (2016) forklarer dette blant annet med at en organisasjon aldri er ferdig organisert, og en strategi aldri ferdig, selv ikke når den anses som ferdig utviklet og utrullet. Strategien vil være gjenstand for stadig utvikling fordi prosessen er i konstant bevegelse, gjennom nye muligheter, dilemmaer og endringer. Samtidig har fortiden betydning for organiseringen, herunder normer, rutiner, innlært praksis, makt og organisasjonens tradisjoner og historie. For Mintzberg (1987) er dette selve kjernen i forståelsen av strategi. Som Mintzberg selv skriver i *Crafting strategy* (1987) «Managers may have to live strategy in the future, but they must understand it thorough the past».

3.5 Paraplystrategi og strategi som plan

Strategiutvikling har to dimensjoner: det som var den opprinnelige planen og den fremvoksende planen (Gotvassli, 2021). I følge Mintzberg og Waters (1985) er det sjeldent å finne strategier som kun er formelle eller kun fremvoksende, men ha tendenser i begge retninger. De beste strategiene utvikles ifølge Mintzberg (1987) når en kombinerer den opprinnelige intensjonen med evaluering og kontroll, og det å være en dynamisk og lærende organisasjon. Det er linjeledelsen og de som jobber operativt i organisasjonen som spesifiserer

strategien mens ledelsen kontrollerer prosessen og tar ansvar for design og tilrettelegging av strategiplanen (Mintzberg, 1987).

Mintzbergs og Waters (1985) paraply strategi handler i praksis om at ledelsen setter retningen for hvor organisasjonen skal være i fremtiden og definere retningslinjene og grensene for hvilket handlingsrom de som skal spesifisere og gjennomføre strategien kan manøvrere i.

Mintzberg og Waters (1985) hevder at alle strategier i virkeligheten inneholder grader av paraplyperspektiv. Fordi det i en organisasjoner er mange som skal respondere på strategien blir vanskelig for ledelsen å bestemme et spesifikt handlingsmønster, noe som gjør at strategier heller må få vokse fram innenfor beskrevne grenser.

Planen gir retning til organisasjonens prioriteringer og beslutninger og påvirker innretningen på organisasjonens adferd og drift. Dette er det Mintzberg kaller en intendert strategi (Mintzberg, 1987). Likevel vil en organisasjon før eller siden oppleve at omgivelsene endrer seg, enten gradvis over tid eller helt plutselig. Gjennom Mintzberg (1987) sin kvanteteori vil en organisasjon i en slik situasjon importere generiske strategier utenfra organisasjonen og tilpasse dem til sine egne fremvoksende mønster for å bli dus med bevegelsene i omgivelsene.

3.6 Strategiutvikling som en læreprosess

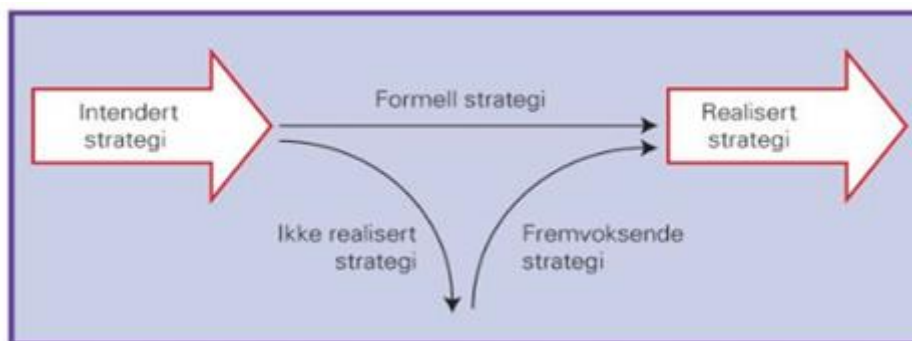
I følge Mintzberg (1994) har alle levedyktige strategier både fremvoksende og intenderte kvaliteter, siden alle må kombinere en grad av fleksibel læring med en viss grad av kontroll. Mintzberg og Waters (1985) poengterer at ledernes intensjon, herunder den intenderte strategien, skal gi retning og hierarki. Men gir de noe av kontrollen i strategiutviklingen til de som sitter med den operasjonelle, oppdaterte og detaljerte informasjonen om organisasjonen, legges det til rette for kollektiv handling og utvikling, nok til å forme realistiske strategier.

Mintzberg (1994) trekker frem at ikke alle strategien utvikles etter planer, men kan oppstå hvor som helst i organisasjonen og er tydelig på at strategisk planlegging handler om læringsprosesser overalt i organisasjonen, typisk gjennom uformell læring av personer som er involvert i problemstillinger og situasjoner organisasjonen kan lære av. Dette er strategier som utvikles utilsiktet, uten bevisst intensjon fra toppledelsen, ofte gjennom en læringsprosess. Slik får ledelsen innsikt gjennom andres erfaringer, en kunnskap som samles og som gradvis konvergerer til levedyktige mønstre, som blir strategier som staker ut retningen i organisasjonen. Dette er essensen i strategiutviklingen som en læreprosess.

3.7 Fremvoksende strategi

Mintzberg (1994) er opptatt av fremvoksende strategier og organisatorisk læring, herunder innsikt i lederes og ansattes erfaringer, kunnskap og utviklede mønster, noe han mener er helt elementært for i det hele tatt utvikle en levedyktig strategi. Mintzberg og Waters (1985) mente at de hadde funn som viste at fremvoksende strategier som utviklet seg til bevisste (formelle) strategier kunne bli svært vellykkede.

Gotvassli (2021), som refererer Mintzberg, trekker frem at strategier er dynamiske og fremvoksende, fordi strategier skal intendere i omskiftelige omgivelser der endringer kan skje underveis. Mintzberg og Waters (1985) plasserer intenderte og fremvoksende strategier som to ytterpunkter i strategiprosessen, der den bevisste er formell, planlagt og styrt fra ledelsen, mens den fremvoksende strategien vokser opp fra gulvet der ingenting er planlagt eller kontrollert. Dette er handlingsmønstre som utvikles over tid og som konsoliderer seg i organisasjonen og blir del av strategidannelsen (Figur 2). I praksis innebærer det å lære hva det er som fungerer eller ikke og hva som er levedyktige mønster. Gjennom tilbakemeldingsløyfen i organisasjonen identifiseres disse fremvoksende strategiene, strategier som ikke var del av den formelle strategien, og som kan endre den formaliserte strategien. Slik blir fremvoksende strategier formalisert (Mintzberg og Waters, 1985). Men også formalisert, men ikke realisert strategi, er kilde til læring, ettersom ledere avdekker hvilke av de intenderte strategiene som virker eller ikke.



Figur 1 Intenderte og fremvoksende strategier. Etter Mintzberg (1994a, s24) av Jacobsen og Thorsvik, (2013, s 57)

Gotvassli (2021) trekker frem enda en variant av strategi som står i spenn mellom intendert og fremvoksende strategi, pålagt strategi, her i form av lovverk eller andre føringer fra

myndighetene. Dette er ved inngripen som får betydning for virksomheten fordi de ikke har laget noen strategi for dette.

3.8 Strategi som mønster

I perspektivet strategi som mønster utvikler strategier og strategiske mål seg innenfra (Gotvassli, 2021). Strategi som mønster er et resultat av ubevisste og uformelle praksiser i organisasjonen, eller utvikler seg som en respons på ytre faktorer og omgivelser (Gotvassli, 2021). Strategi som mønster har fokus på hvordan strategier utvikles fremfor hvordan strategiene planlegges. Strategien utvikler seg kontinuerlig, og ser en seg tilbake vil en se handlingsmønstrene for hvordan strategien faktisk ble til (Knudsen & Flåten, 2015). Strategier utvikler seg av interne og eksterne påvirkninger, der mønstre utvikler seg i sub-systemer i organisasjonen. Ledelsen er hovedarkitekt for den overordnede strategien. Ute i organisasjonen vil strategien bli tolket ulikt og tilpasset til egen kontekst. Strategiske handlingsmønstre utgjør en viktig del av det daglige arbeidet i organisasjonen selv om de ikke er dokumentert i offisielle planer eller dokumenter, og kan ha utviklet seg over tid på grunn av praktiske utfordringer i den daglige driften (Gotvassli, 2021). Denne tenkningen om strategi passer godt i omskiftelige miljøer der det er vanskelig å forutse utviklingen (Knudsen & Flåten, 2015). Mintzberg (1994) mener at selv om organisasjonen har detaljerte strategiske planer så vil strategiutviklingen i praksis bli påvirket av mønstre som kontinuerlig vokser frem i organisasjonen. Slik blir strategier innad i organisasjonen utviklet, tilpasset og forbedret, og trinnvis overføres til overordnede strategier. Mønstre blir til strategiske føringer over tid (Gotvassli, 2021).

3.10 Meningsskaping

“Meningsskaping går på å finne sin plass i et større bilde og være i stand til å handle ut ifra denne forståelsen”. Det er viktig at det skapes mening rundt den strategien som ledelsen beslutter (Hernes, 2016). Hernes (2016) har som utgangspunkt at mennesker har behov for å skape mening i sin tilværelse med det de gjør, og at mening i seg selv er en drivkraft. I en større organisasjon er det nødvendig å være kollektivt meningsskapende da en samarbeider med flere om å nå felles mål. Mintzberg (Gotvassli, 2021) mente at planlagt strategi ikke

hadde noen verdi dersom det ikke ble skapt oppslutning og entusiasme hos de som skulle jobbe med den. Meningsskaping er “en prosess for å skape stadig ny og bedre forståelse” (Knudsen & Flåten, 2015).

3.11 Meningsledelse

Lederens oppgave vil være å legge til rette for meningsskapingen. Hernes (2016) deler inn meningsledelse i lederskap, materialitet og fortellinger. Lederskap handler om leders evne til å kommunisere, lytte, skape tillit, løse konflikter og være teamleder. I materialitet ligger evnen til å stabilisere relasjoner ved hjelp av teknologi, maskiner, manualer og regler, altså hvordan arbeidsgiver lager rutiner og prosedyrer og utformer de fysiske arbeidsforholdene. Med fortellinger menes hvordan kommunikasjonen går i organisasjonen, alle de små interaksjonene mellom ansatte som utveksling av erfaringer, forklaringer og opplevelser som er med på å skape det større bildet. Altså hvordan det legges til rette for dialog, deling av kunnskap og meningsyttringer under arbeidets gang (Hernes, 2016).

3.12 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for det teoretiske rammemerket i vår oppgave som er knyttet til vår problemstilling. Vi valgte først å presentere definisjoner på strategi, perspektiver og tilnærminger til strategi med tanke på å lede i en verden i bevegelse, herunder å jobbe med strategi og ta strategiske valg. Deretter kom vi inn på Henry Mintzbergs perspektiver på strategiprosessen: strategi som plan, fremvoksende strategier og strategi som mønster som er med på å danne grunnlaget for å belyse og drøfte kompleksiteten i Trønderkommunens strategiarbeid fra et teoretisk ståsted i en gjeldende kontekst. Vi valgte å bruke teori om meningsskaping, meningsledelse og kommunikasjon, da vi mener at det henger nært sammen med strategiperspektivet, for å kunne belyse vår problemstilling bedre. Videre skal vår operasjonalisert teori om krise- og kriseledelse presenteres.

4. Krise- og kriseledelse

I dette kapittelet ser vi på krise- og kriseledelse fra en teoretisk og operativ innfallsvinkel. Vi ser på hva som skiller kriseledelse fra andre lederoppgaver i en organisasjon. Kriser er uventede hendelser som skaper problemer for vanlige rutiner og funksjoner i en organisasjon. Informasjonen er begrenset i starten av en krise, samtidig må organisasjonen respondere raskt, ressurser skal koordineres, noe som er krevende da beslutninger må tas under tidspress og usikkerhet. I en krisesituasjon er ledelsesfunksjonene, og spesielt beslutningstakingen utfordrende, og normal drift kan bli vanskelig å håndtere. Et eksempel på en slik situasjon er Covid-19 pandemien, som er en typisk «slow burning crisis». Denne formen for krise er en krise som krever mer koordinering og tilpasset oppbygging av komplekse systemer for at krisen potensielt ikke skal få store negative konsekvenser (Borch og Andreassen, 2020). Når en organisasjon står fremfor en kompleks og uforutsigbar samfunnskritisk situasjon kan det føre til at den ordinære driftsorganisasjonen blir satt til side (Lunde, 2019). Da er det spesielt viktig å ha etablert et tydelig organisasjonshierarki med kommandolinjer og inndeling av hvem som har hvilken myndighet, ansvar og oppgaver (Borch og Andreassen, 2020). Dette er vanligvis definert på forhånd i organisasjonens beredskapsplan (*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, (DSB), 2018*). Det er beredskapsorganisasjonen som skal iverksette tiltak som de finner nødvendig for å forhindre eller minske konsekvensene av en krise (Lunde, 2019).

4.1 Kriseprosesser og krisehåndtering

Kriser er prosesser som går igjennom flere faser og er en stor ekstrabelastning for ledere og medlemmene i kriseledelsen. I et prosessperspektiv handler det om tidlig og proaktiv håndtering av krisens konsekvenser for organisasjonen og de som er berørt. De må handle og beslutte i nåtid, men samtidig vurdere situasjonens fremtidige utvikling. På grunn av koronapandemien måtte også «Trønderkommunens» beredskapsplan iverksettes og utløste slik en lovfestet endring i ledelsesstrukturen i kommunen. For kriseledelsen betyr det kriseledelsesprosesser for planlegging av risikoreduserende tiltak, planlegge oppgaver, hvordan informasjonsflyt og kommunikasjon skal foregå, hvordan de skal redusere konsekvenser, hvordan ressurser skal fordeles og anvendes, og hvordan de skal komme tilbake til normal drift igjen (Borch og Andreassen, 2020). I krisehåndteringen vil

overordnede føringer sammen med faglig skjønn påvirke resultatet. Interessentene, herunder ledere på alle nivå, vil på den ene siden respondere med å etterleve overordnede føringer, og på den andre siden handle ut fra skjønn og improvisasjon. Det er viktig med innslag av improvisasjon og organisatorisk fleksibilitet, til tross for at det er en klar motsetning til den etablerte driftsorganisasjonen med klare ansvarsforhold og forutsigbarhet (Nesheim, 2016).

I en krisesituasjon er det flere faktorer som skal bidra til effektivitet knyttet til best mulig måloppnåelse og minst mulig ressursbruk. God samhandling skaper tillitt og bedre samarbeid mellom aktørene, og gir slik mindre rom for usikkerhet i handlingsmønstre eller at noen handler i strid med felles interesser. Beredskapsorganisasjonen skal sikre god informasjonsutveksling, gode beslutningsprosesser, gode implementerings- og gjennomføringsprosesser, at verdier beskyttes, god måloppnåelse og komme raskest mulig tilbake til normalsituasjonen (Borch og Andreassen, 2020).

4.2 Typologier av krisers utvikling og avslutning

Det finnes flere typologier av krisers utvikling og avslutning. I denne oppgaven konsentrerer vi oss om “Langsomt brennende kriser” (slow-burning crisis), (Borch og Andreassen, 2020). Denne formen for krise kan være unik, og utvikler seg over tid, og som bare sakte forsvinner med innsats. Koronapandemien er et eksempel på en slik krise. Slow burning crisis krever ofte kompleks respons på flere ledernivå, på tvers av organisasjonen og sektorer, og har et langt tidsperspektiv som det er vanskelig å kartlegge status på og tidspunkt for mobilisering av tiltak. Det kan være nødvendig med politiske løsninger og langvarige samfunnsendringer for å avslutte krisen. Under slike kriser er det en risiko for at viktige oppgaver organisasjonen har havner i skyggen av krisen, og blir utsatt og kan påføre en kriseskapt periode med «ledermangel», også kalt «bunker syndrome», der kriseledelsen blir «fanget» av krisen og mister kontrollen over det som er organisasjonens normale drift. Det er en forventning om at kriseledelse og toppledelse tar ansvar i alle faser av en krise, og at de evaluerer krisehåndteringen og lager en plan for hvordan de skal returnere til normalsituasjonen så raskt som mulig. Kriseledelsen skal legge en plan for hvordan organisasjonen skal møte en endret fremtid. Den skal bruke erfaringer og evalueringer gjort under krisen i forbedringsarbeidet for å være forberedt den dagen en krise igjen skulle oppstå (Borch og Andreassen, 2020).

4.3 Kommunikasjon

Alle organisasjoner bør ha en kriseplan som beskriver hvordan kommunikasjon skal foregå i alle faser av en krise. Å ikke ha en plan for kommunikasjon kan føre til en krise i seg selv. Som del av å ha en kriseplan anbefales det at organisasjoner har etablert systemer som tilgjengeliggjør informasjon raskt. Informasjonen må blant annet formidle hva organisasjonen gjør i situasjonen, og hvilke tiltak en kan eller skal gjøre, enten det er ute i befolkningen eller i mindre kanaler eller i spesifikke grupper (Brønn og Arnulf, 2019).

Gjennom god håndtering og ivaretagelse av interessentene bidrar kriseledelsen til at virksomheten kommer godt ut av situasjonen, motvirker mistillit og skaper en omforent tillit til at kriseledelsen håndterer situasjonen på en tilfredsstillende måte til det beste for alle (Brønn og Arnulf, 2019).

Informering er en form for enveiskommunikasjon, der informasjon er rettet mot interessenter som har en viss interesse i beredskapssituasjonen, men som ikke er direkte involvert. Informasjonen kan inneholde en beskrivelse av situasjonen, hva som er gjort, hva som er planen videre og hva kriseledelsen ønsker interessenten skal gjøre (Lunde, 2019).

Koordinering er en form for toveiskommunikasjon der kriseledelsen får tilført arbeidsoppgaver fra interessentene. Dette er gjerne med samhandlende interessenter som aktivt deltar i håndteringen av krisesituasjonen. Denne formen for kommunikasjon kan være utgreiing av hva den enkeltes situasjonsforståelse er, hva som planlegges, hva de enkelte kan utføre av oppgaver, hva som er gjort og arbeidsfordeling, plan for hvordan koordineringen av informasjonen til interessentene skal gis og intern plan for kommunikasjon (Lunde, 2019).

IT-baserte løsninger er en viktig del av arbeidet med å koordinere kriseapparatet, herunder planleggings- og beslutningsstøtteverktøy som er viktig for å sammenfatte informasjon fra mange kilder på ulike nivåer, for å mobilisere ressurser i de ulike sektorene, videreformidling av informasjon til politisk ledelse, ledelse, stab og andre grupper, logging av hendelser, styring av de ulike operative aktivitetene, informasjon til de ulike interessentene og tilgang til planverk. Jo høyere en er i beslutningshierarkiet, jo vanskeligere er det å tilpasse informasjonen fra de ulike nivåene i virksomheten. IT- integrasjonene virksomheten benytter må gi muligheter for å kanalisere informasjons- og aksjonslogger og legge til rette for å tilgjengeliggjøre ulike typer informasjon til ulike målgrupper innfor virksomheten og eksterne

interessenter. Herunder også etablerte planverk som er fundamentet for håndteringen av krisesituasjonen (Borch og Andreassen, 2020)

4.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for vår operative teori, som vi anser krise- og kriseledelse å være. Kriser som her en pandemi, er uventede hendelser som skaper utfordringer for vanlige rutiner og funksjoner i en organisasjon. Vi har gjort rede for kriseprosesser og krisehåndtering, typologier og krisers utvikling og avslutning. Til sist så gjorde vi rede for kommunikasjon. Informasjonen er begrenset i starten av en krise, samtidig må organisasjonen respondere raskt, ressurser skal koordineres, noe som er krevende da beslutninger må tas under tidspress og usikkerhet. I en krisesituasjon er ledelsesfunksjonene, og spesielt beslutningstakingen utfordrende, og normal drift kan bli vanskelig å håndtere. Videre skal nå metode og metodisk gjennomføring av oppgaven belyses.

5. Metode

I metodekapittelet ønsker vi å presentere og begrunne valgene vi har gjort for å besvare vår problemstilling og våre forskningsspørsmål knyttet til hvordan pandemien har påvirket strategiarbeidet i Trønderkommunen. Vi vil gjøre rede for vår metodiske tilnærming, design og vårt vitenskapelige ståsted. Videre vil vi si noe om og hva som ligger til grunn for vårt valgt av tematikk og hvilke informanter vi har valgt. For å ivareta reliabilitet ønsker å vise hvordan vi har analysert datamaterialet og forklare de avgrensingene vi har tatt. Her vil vi se på hvilke avgrensinger datamaterialet i seg selv gir og hvordan måten vi har analysert datamaterialet på, blir påvirket av resultatet. Til slutt vil vi redegjøre for kvaliteten av studiet, metodekritikk og etiske betraktninger for vårt forskningsprosjekt.

5.1 Hva forstår vi med metode?

Når vi skal forske på hvordan pandemien har påvirket strategiarbeidet i «Trønderkommunen», må vi bruke en eller annen form for metode, for å få svar på vår problemstilling. Dette kan sees på som et verktøy og ifølge Larsen (2017) så handler det om å følge en bestemt vei mot et mål. I vår studie har vi valgt å anvende kvalitativ metode og semistrukturert intervju, noe vi vil komme nærmere inn på i kapittel 3.4. *Valg av metode*.

Kvalitativ forskning er informasjon som beskriver et emne fremfor å måle det. Ifølge Johannesen mfl. (2019) kjennetegnes kvalitativ forskning av og sier noe om kvalitet eller kjennetegn/egenskaper ved det fenomenet som studeres. I vår studie ønsker vi å få frem meninger og synspunkter fra våre informanter gjennom deres tanker, holdninger om strategiarbeidet i kommunen, samt hva som motiverer dem i deres jobb. Dette vil bidra til en dypere innsikt i emnet vi studerer, men det kan også gjøre det vanskeligere å analysere resultatene av undersøkelsen.

5.2 Tematikk

Strategiarbeid i kommunal sektor er noe som har interessert oss mer og mer gjennom studieløpet. I prosjektoppgaven i MKL 210 i 2020 så vi på hvordan den overordnede strategiplanleggingen foregikk i lederlinjen i helse- og omsorgstjenesten i

«Trønderkommunen». I det innledende arbeidet til prosjektoppgaven opplevde vi at kommunens planverk var omfattende og uoversiktlig, noe som ble en inspirasjon til tematikk i vår intervjuguide i denne studien. Funn i prosjektoppgaven avdekket videre at virksomhetsledere manglet kunnskap om planverket, fordi de ikke var nok involvert i strategiprosessene, og at det var utfordrende for dem å forstå sammenhenger mellom planverket og strategiarbeidet i kommunen. Et av virksomhetsområdene skilte seg ut fordi de det siste året hadde jobbet tett med ledere for å skape eierskap til strategien, noe som ble beskrevet som viktig for å skape toleranse, tilhørighet og en felles forståelse. Gjennom funnene i intervjuene, som ble analysert og drøftet i lys av Mintzberg og E. Chaffees perspektiver og strategimodeller, og teori om meningsledelse og meningsskaping, oppsummerte vi med at det er viktig at kommunen i fremtiden ser nytten av at ledere involveres i kommunens strategiarbeid og at virksomhetslederne og avdelingslederne bør ha tilstrekkelig innsikt i planverket og strategiarbeidet for mest mulig realisering av det som var planlagt. Da vil det bli enklere å oversette strategiene til de ansatte nedover i organisasjonen, sikre at fremvoksende strategier ikke overskygger den formelle strategien, og at ansatte utfører planer og utvikler mønster som kan få betydning for Trønderkommunens fremtidige strategiarbeid.

I dette metodekapitlet vil vi redegjøre for vårt vitenskapelige ståsted, metodisk tilnærming og design. Videre vil vi gi en nærmere presentasjon av hvilke datainnsamlingsmetode vi har valgt, og hvilke utvalgs-kriterier som er lagt til grunn. For å ivareta reliabilitet belyser vi bearbeidingsprosessen og analysens gjennomføringsdel. Vi gir en redegjørelse for hvilke vurderinger vi har gjort i forskningsprosessen, og drøfter studiens styrker og svakheter. Bakenforliggende sentrale etiske tema diskuteres til slutt. Vi har en felles interesse i å tilegne oss dybdekunnskap om strategiarbeid og kjenne til prinsipper og prosesser innenfor strategiområdet. Våre tanker ble etter dette prosjektet at vi ønsket å se nærmere på utvikling av strategiarbeid i kommunal sektor. Trønderkommunen er nå midt inne i en krevende endringsprosess for å tilpasse tjenestene for fremtidige behov og med koronapandemien inntog ser vi det som spennende å forske på hvilken måte dette har påvirket strategiarbeidet i kommunen. Dette er vårt utgangspunkt.

5.3 Vitenskapelig ståsted

Valg av vitenskapelig ståsted er sentralt når vi skal foreta en kvalitativ studie. Valg av perspektiv vil være avgjørende for hvilken metode som blir valgt i gjennomføringen av studien for å få svar på problemstillingen og eventuelt forskningsspørsmål (Justesen & Mik-Meyer, 2019). Er formålet å få eksakt viten om en objektivt og avgrenset størrelse, så er valget et annet enn om forskeren ønsker å få belyst et fenomen i hele sin kompleksitet i den konteksten det befinner seg i. Metode dreier seg om prosedyrer og teknikker for hvordan man kommer fram til relevant og pålitelig kunnskap om fenomener. Teoriene er styrende for hvordan informanter velges ut, hvordan data samles inn, og hvordan data analyseres og tolkes (Johannesen, 2019).

Vitenskapsteoretisk bruker vi begrepet perspektiv når vi deler inn de ulike grunnleggende ontologiske og epistemologiske antakelser og virkelighetsoppfatninger. Altså henholdsvis hvordan vi mener virkeligheten er, hvordan den ser ut, og hvordan vi opplever den. Det finnes en hel rekke ulike vitenskapsteoretiske perspektiver å velge imellom, og de kan også gå over i hverandre da det ikke finnes noen klar avgrensning mellom dem. (Justesen & Mik-Meyer, 2019). Vi ser også i vår studie at perspektivene går over i hverandre og utfyller hverandre.

I det realistiske perspektivet er utgangspunktet at det finnes det en objektiv verden som er uavhengig av forskeren. Ulike forskere vil ved hjelp av samme måleinstrument få de samme svaret. Funnene er generaliserbare og kan dermed overføres til den generelle populasjon. Forskerens oppgave blir derfor å avdekke hvordan underliggende mekanismer og strukturer har betydning for den virkeligheten som forskeren finner (Justesen & Mik-Meyer, 2019).

Det fenomenologiske perspektiv har sitt opphav fra en retning innen filosofien og tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen. Det er en underliggende antakelse om at verden er slik folk oppfatter den (Thagaard, 2019). Fenomenologien beskriver trekk som er felles ved de erfaringer deltakerne innen et prosjekt har som kan gi grunnlag for å utvikle en felles forståelse av det fenomenet en studerer (Thagaard, 2019). To andre viktige nøkkelpbegrep i fenomenologien er «mening» og hvilke motiver som ligger til grunn for deltakerens handlinger. Den subjektive erfaringen med fenomenet handler om hvordan noe egentlig er og hvordan det oppleves av den enkelte. Det blir en viktig oppgave for forskeren å avdekke aktørens motiver for å forstå handlingen (Justesen & Mik-Meyer, 2019).

Felles for et konstruktivistiske perspektiv/tradisjon er at samfunnsvitenskapelige perspektiver er at de bygger på en antagelse om at vår forståelse av verden er konstruksjoner av virkeligheten. Virkeligheten finnes ikke bare i våre hoder, den finnes der ute, men den er ikke uavhengig av vår forståelse av den (Justesen & Mik-Meyer, 2019).

Denne studien tar først og fremst utgangspunkt i et fenomenologisk vitenskapssyn der vi vil benytte oss av kvalitativ metode for å innhente subjektive kunnskaper og erfaringer fra våre informanter. Ved å benytte metoden semistrukturert intervju ønsker vi å gå i dybden av informantenes subjektive oppfatning og virkelighetsforståelse av strategiarbeidet i kommunen. Ved å gå dypt inn i materien ønsker vi å få frem informantenes følelser og refleksjoner for å avdekke deres meningsforståelse sett i en strategisk sammenheng. På den måten kan vi se informantenes ståsted i et fenomenologisk og konstruktivt perspektiv. Vi har ingen forventning om at vi i studien vil finne en fasit eller eksakt sannhet, men at vi gjennom analyse og bearbeiding av data kan se tema, overførbarhet, mønster, likheter, tradisjoner og fenomener i analyse og resultatarbeid.

5.4 Valg av metode, tema og forskningsdesign

Vårt valg av tema har utspring i koronapandemien og er en forlengelse av vår prosjektoppgave høsten 2020, som tidligere nevnt. Koronapandemien er en ny utfordring for samfunnet og er et veldig aktuelt tema å forske på. Hvordan en pandemi påvirker strategiarbeidet i en kommune har det blitt forsket lite på tidligere. Med et samfunnsvitenskapelig forskningsperspektiv kan temaet belyses gjennom flere perspektiver som sammen kan gi et helhetsbilde av hvilke utfordringer vi står overfor. Valg av tema er derfor også forankret i en forståelse av at temaet er samfunnsrelevant (Thagaard, 2019).

For å oppnå en dypere forståelse av strategiarbeidet i Trønderkommunen under pandemien, som også var vår målsetning, gikk vi igjennom alle dokumenter iht. planarbeid (strategidokumenter) i kommunen. Vi brukte kunnskapen vi fikk i dokumentgjennomgangen i forkant av intervjuene for å få et bedre grunnlag for å lage intervjuguiden.

Da temaet var valgt utformet vi en prosjektskisse. Prosjektskissen inneholdt problemstilling, tema, aktuelt datamateriale og kort om hvilke teoretiske perspektiver som kunne være hensiktsmessig for å belyse teamet. Dette kan sees på som en veiledende beskrivelse av

prosjektet og som for oss fungerte som et forskningsdesign og ble aktivt benyttet i begynnelsen av prosessen (Thagaard, 2019).

Valget vårt falt etter hvert på semistrukturert intervju, der vi brukte det som kalles en fleksibel intervjuguide. Vi utarbeidet i forkant av intervjuene en veiledende intervjuguide som vi benyttet oss av under intervjuene. Våre informanter ble presentert for de samme hovedspørsmål, der oppfølgingsspørsmålene varierte noe avhengig av informantenes kunnskap og erfaringer. Vi valgte individuelle intervju da ledergruppa i helse- og velferd i Trønderkommunen består av kun fire personer. Hadde utvalget vært større, hadde det vært aktuelt å velge en annen tilnærming til metode. Det var informantenes opplevelser vi ville ha tak i, gjennom intervjuene. Dette samsvarer også med vår intensjon om at vårt metodevalg preger vårt ønske om valide og pålitelige resultater som kan bidra til å besvare temaet vi undersøker på en god måte. I et semistrukturert intervju kan vi som forskere ha ferdig formulerte hovedspørsmål som kan følges opp av underspørsmål eller oppfølgingsspørsmål etter behov. Det er viktig med fleksibilitet i intervjuet, da det kan være at en trenger å få utdypet et tema nærmere eller en vil konkretisere mer underveis i intervjuet. Under intervjuet er det viktig å passe på at en får den informasjonen en trenger knyttet opp mot problemstillingen (Larsen, 2017).

5.5 Utvalg

Våre fire informanter er helseledere i Trønderkommunen, og sitter i den strategiske ledergruppa. Det er få informanter i gruppa, og derfor er det naturlig å involvere alle i studien. Alle har forskjellige ansvarsområder og bidrar på ulike måter i strategiarbeidet i kommunen.

I forkant av intervjuene ble alle informanter kontaktet for å finne ut om de ville stille til intervju. Via e-post sendte vi ut en presentasjon av masterstudien, der vi ønsket en skriftlig tilbakemelding om deltakelse i studien. I presentasjonen spurte vi om tillatelse til å ta lydopptak av intervjuene, noe alle informantene godkjente. Lydopptak ble transkribert etter hvert intervju og senere slettet. Informanten er klar over at de kan bli gjenkjent som helseledere i Trønderkommunen. På tross av at kommunen er anonymisert kommer det frem at to av forskerne i studien forsker på egen organisasjon, og kan være mulig å undersøke. Informantenes navn kommer ikke frem i studien. Ifølge Thagaard (2019), er grunnprinsippet om konfidensialitet et krav for en etisk forsvarlig forskningspraksis. Anonymitet kan bidra til

at leserne ikke tolker studien ut ifra forståelser om hvem informantene er (Thagaard, 2019). Intervju ble avholdt i mai 2021 og hvert enkelt intervju varte i ca. 1 time. Alle informanter ble intervjuet av det gruppemedlemmet som ikke er tilknyttet kommunen. Dette prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskingsdata (NSD, 2021).

5.6 Datainnsamling og datamateriale

Innhenting av datamaterialet for å besvare oppgavens tema ble løst med at vi gjennomførte 4 kvalitative intervju. Det er av betydning at informantenes svar i intervjuene, vårt datamateriale, står godt i kraft av seg selv, da det er informantenes historie og tanker som studien formidler. De formidler sitt eget fokus og er opptatt av ulike sider om temaet, noe som danner et mer nyansert bilde.

Kvalitet i kvalitativ forskning

Reliabilitet (pålitelighet), validitet (gyldighet) og generaliserbarhet, er knyttet til troverdighet til forskningen (Thagaard, 2019). Tjora (2017) beskriver disse tre kriteriene som indikator på kvalitet i forskningen. Reliabilitet handler om aspekter som kan påvirke studiens pålitelighet. Reliabilitet handler om hvordan forskeren gjør rede for hvordan data utvikles, hvordan den formidles på en slik måte at forskningsprosessen er pålitelig (Thagaard, 2019). I denne studien vil vi analysedelen gi en beskrivelse av hvordan datamaterialet er innhentet og hvordan materialet har blitt bearbeidet være grunnlaget for reliabilitet (pålitelighet).

Ifølge Thagaard (2019), så handler validitet om «gyldigheten av de tolkningene undersøkelsen fører til». Validiteten styrkes ved å gå kritisk igjennom analyseprosessen og grunnlaget for egne fortolkninger (Thagaard, 2019).

Av hensyn til validitet har vi i studien hatt et bevisst forhold til den relasjonen enkelte i gruppa har med informantene og har vært oppmerksomme på at det er en risiko for at datamaterialet kan være preget av det. Under intervjuene var det en bevisst handling at den forskeren som ikke var knyttet til organisasjonen, gjennomførte intervjuene.

Generalisering (overførbarhet) er knyttet til at forskning gjøres innenfor rammene av et prosjekt og samtidig burde dele noe som kan være gyldig utenfor prosjektets rammer.

(Thagaard, 2019) «Forskeren argumenterer for at den forståelsen hun eller han har kommet frem til, også kan være relevant i andre sammenhenger» (Thagaard, 2019).

Tjora (2017) hevder at det som oftest er små krav og diffuse forventninger til generaliserbarhet i kvalitativ forskning. Om man legger til grunn et krav om generalisering for all forskning så er det tre hovedgrupper av strategier som er relevante i kvalitativ forskning. *Naturalistisk generalisering, moderat generalisering og konseptuell generalisering.*

Naturalistisk generalisering, her er det avgjørende at forskeren kan redegjøre godt nok for detaljene i studien, slik at funnene kan oppleves som gyldig for andres forskning.

Tjora (2017) beskriver transparens (gjennomsiktighet) og refleksivitet (selvbevissthet) som to av flere kvalitetskriterier for kvalitativ forskning. Begrepet transparens brukes i en metodisk sammenheng om hvordan detaljene i en studie beskrives for leserne og om den er beskrevet i sin helhet. Høy transparens i en studie beskrives som positiv for kvalitet på forskningen. Tjora beskriver forskernes evne og vilje til å undersøke eget forskningsarbeid som refleksivitet, og dette begrepet er også knyttet til kvaliteten på forskningen. Hvordan har personlige interesser og kunnskaper formet forskningsarbeidet? (Tjora, 2017)

Moderat generalisering, handler om at forskeren beskriver i hvilke situasjoner resultatene vil kunne være gyldige. *Konseptuell generalisering*, omhandler å utvikle konsepter, typologier eller teorier som vil ha relevans for andre tilfeller enn det som er studert.

Her er et viktig poeng at vår individuelle forforståelse av samfunn og kunnskapsprosesser kan påvirke hvordan vi velger å vinkle våre fortolkninger. Vi ønsker å argumentere for vår tanke om at kunnskap om de mekanismer som utspilte seg under pandemien også kan ha relevans i andre situasjoner, samt at helseledere i andre kommuner også kan dra nytte av studien, men poengterer at det blir opp til leseren selv å vurdere om våre funn har gyldighet internt i kommunen, eller andre kommuner for øvrig.

5.7 Analyse

I dette underpunktet vil vi redegjøre for hvordan vi har bearbeidet og tolket datamaterialet vårt, hvordan analyseprosessen er gjennomført og hva som er rammen for vår analyse.

For å besvare vår problemstilling «*Hvordan har Trønderkommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien og på hvilken måte har*

pandemien påvirket dette arbeidet?», startet vi med å gå igjennom alle dokumenter iht. planarbeid (strategidokumenter) i Trønderkommunen.

Her var formålet å tilegne oss mer kunnskap om strategiarbeidet i kommunen. Det å bruke dokumenter som datamateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter og brukes ofte som tillegg til data fra for eksempel intervju eller observasjoner (Tjora, 2017). I dette tilfellet kan vi si at dokumentene vi gikk igjennom var «casespesifikke» da det kun var informasjon om den kommunen og temaet vi studerte (Tjora, 2017).

Vi valgte å bruke temasentrert analytisk tilnærmingen når vi bearbeidet datamaterialet, noe som innebærer at vi sammenligner informasjonen om hvert tema fra alle informantene (Thagaard, 2019). Analysen av datamaterialet startet allerede under intervjuene, hva kunne materialet fortelle oss og hva kunne vi få ut av det? En naturlig del av en kvalitativ forskningsprosess, er en flytende overgang mellom innsamling og analyse (Thagaard, 2019). I transkriberingsprosessen skrev vi ned alle intervjuene som vi hadde lagret. Vi delte opp materialet i fire ulike kategorier som samsvarte med spørsmål vi hadde i intervjuene, beskrevet i tabellen under:

Tabell 1, hovedspørsmål i intervjuguide.

Hovedspørsmål
1. Kan du beskrive din rolle og involvering i strategiarbeidet under pandemien?
2. Kan du beskrive ledergruppas involvering i strategiarbeidet under pandemien?
3. Kan du beskrive kriseledelsens funksjon og arbeidsmåte under pandemien?
4. Hvordan opplever du at pandemien har påvirket måten å drive planarbeid på i ditt virksomhetsområde?
5. Hvordan opplever du at praktiske arbeidsmetoder i strategiarbeidet har blitt påvirket av pandemien?
6. Hvis du ser deg tilbake nå, tenker du at noe kunne vært gjort annerledes i strategiarbeidet under pandemien?
7. Er det noe annet du ønsker å fortelle som har relevans til temaet?

For å fremheve meningsinnholdet i materialet startet vi med å benytte oss av fargekoder for å fremheve tema. Vi benyttet også denne metoden for å fremheve gode beskrivelser rundt et tema. Neste steg var å knytte kodeord til utsnitt av data som handlet om det samme temaet. Til slutt samlet vi de ulike beskrivelsene inn under de ulike kodene vi kom fram til. På denne

måten kunne vi sammenligne informasjonen fra de ulike informantene under hvert tema, noe som førte til at vi begynte å se et meningsinnhold og noen hovedtema for vårt analysekapittel. Ifølge Thagaard (2019) er koding prosessen med å utarbeide begreper til kategorier. Kodeord eller begreper som benyttes i den første inndelingen av datamaterialet benevnes som deskriptive koder som bidrar til å fremheve tekstens meningsinnhold. Tolkende og teoretiske koder er relevante begrep knyttet til teorier som er vesentlig for undersøkelsen (Thagaard, 2019). Alle i gruppen involverte seg i transkriberings- og kodingsprosessen for å sikre økt reliabilitet. Under denne prosessen har vi hatt behov for å ta et steg tilbake for å kvalitetssikre analysen vår. Vi har også sjekket det arbeidet vi har gjort tidligere på et mer empirisk nivå fordi ifølge Tjora (2017) er det å ta ut potensialet i den empirien man har generert i første fase av analysen sentral for teoriutvikling og kvalitetssikring av data. Vårt arbeid i transkriberingsprosessen har inneholdt mange empirinære sorteringer i koder og kategorier, som igjen har ført til nye sorteringer basert på den tematikken vi har utarbeidet. Når vi var ferdig med kodingsarbeidet ble de underliggende, latente meningene i kodene og kategoriene omformet til tema. For å gjøre arbeidet mer oversiktlig samlet vi vi dataene i en tabell. Tabellen under viser hvordan oppbyggingen av denne kategoriseringen ble gjort og hvilke fire hovedtema som vi kom frem til.

Tabell 2: Analysetabell

Hovedtema	Undertema
1. Strategi og utvikling	Strategiplanlegging og utvikling før pandemien
	Strategiarbeid i pandemi
	Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår
	Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)
2. Strategi i pandemi	Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen
	«Teams» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring

Sitater og utdrag fra intervjuene som hadde samme mening ble plassert i innholdsdelen og oppsummert i underkategorier som igjen ledet fram til 4 undertema og til slutt til 2 hovedtema. Den forenklede tabellen er gjengitt under kapitel 6, «Presentasjon av funn» Tabellen ble veldig omfangsrik i første omgang, men ble bearbeidet og forkortet til en enklere tabell med hovedfunn. Det er viktig å presisere at temaene utelukker ikke hverandre og enkelte tema flyter over i hverandre.

Det å systematisk ha fokus på hva teksten forteller ser vi på som rammen for analysen i vår studie. Vi la vekt på at meningsinnholdet i intervjuene ikke skulle forandres når vi tolket dataene.

Dataanalyse er hovedsakelig bygd på Thagaard (2019) sin temasentrerte analytiske tilnærming, men supplert av synspunkter fra Tjora (2017) og Mik-Meyer (2019). Vi ser på denne kombinasjonen i bruk av teoretikere som et positivt bidrag til å styrke kvaliteten ved analysen da vi ser at de komplementerer hverandre godt. Ved å sammenligne tolkning av intervjuetekst, presentert teori og forskning håper vi å frembringe en dypere tolkning av informantenes kunnskap og forståelse om hva som oppleves betydningsfullt i deres arbeidshverdag i kommunen. Denne studien kan da muligens bidra til å nyansere informantenes kunnskap om hvordan strategiarbeidet i kommunen er blitt påvirket av koronapandemien.

5.8 Forskningsetiske betraktninger

Innenfor forskning er det et krav om at forskeren forholder seg til etiske prinsipper og retningslinjer (Thagaard, 2019) Dette krever at forskeren skal arbeide ut ifra en grunnleggende respekt for menneskeverdet, og respektere forskningsdeltakernes autonomi, integritet, frihet og medbestemmelse (*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH), 2016*). Konfidensialitet er et grunnprinsipp innenfor forskning, og forskeren skal behandle informasjon om personlige forhold konfidensielt og fortrolig (Thagaard, 2019). Den nasjonale komitè for samfunnsvitenskap og humaniora, viser til at forskeren må utvise særlig aktsomhet og ansvarlighet når: «individet kan identifiseres, direkte eller indirekte, ved at enkeltpersoner eller miljøer kan gjenkjennes i publikasjoner og annen formidling av forskeren» (NESH, 2016, s.13). Våre informanter er helseledere i kommunen vi forsker på, og det har vært viktig for oss å sikre at de ikke skal bli satt i en situasjon der de kan knyttes til spesifikke opplysninger som kan identifisere dem som enkeltpersoner. Et viktig perspektiv i denne studien er at det materialet våre informanter har gitt oss henger tett sammen med deres rolle i organisasjonen og det arbeidet de er involvert i. Det er betyr at vi kan si at våre funn viser at koronapandemien har påvirket strategiarbeidet innenfor helse- og velferd i Trønderkommunen, selv om vi ikke kan si hvordan det har påvirket arbeidet i hele kommunen.

Det å forske på egen praksis kan være både utfordrende og spennende, spesielt når forskere er i en rolle der de har et nært forhold til de informantene som det forskes på. I vår mastergruppe er to av oss ansatt i kommunen vi forsket på, noe som har gjort at vi har nøye vurdert og ofte diskutert etikken rundt det. Som tidligere nevnt under punkt 3.5.Utvalg, ble alle informanter intervjuet av det grupped medlemmet som ikke er tilknyttet kommunen. Vi i mastergruppa opplevde både utfordringer og muligheter ved å forske på egen organisasjon under hele prosessen, spesielt med tanke på fortolkning av materialet, kultur, relasjon og det med nærhet og distanse. Kunnskap om historien til organisasjonen mener vi førte til at vi hadde bedre oversikt over hvordan den fungerer. På den andre siden så fikk vi utfordringer med å nullstille oss og være objektiv i tolkningen av data, på bakgrunn forutinntatte holdninger for oss som forsker på egen organisasjon. Behovet for å sensurere kritiske funn og kritikkverdige forhold var også noe vi kjente på. Vi løste dette med å være nøyaktige og tro mot de data vi fikk, samt at vi diskutert dataene vi fikk og resultatene i gruppa. Vi tilstrebet å være bevisste på vår forforståelse og vår egen rolle som forsker innledningsvis og underveis i studien. «Når vi observerer en kjent kultur, er det et hovedpoeng at vi oppnår et perspektiv hvor vi kan se vår egen kultur med andres øyne» (Thagaard, 2019. s. 80). Ifølge Thagaard 2019 så kan forhåndsoppfatninger vi har av miljø, skape utfordringer for oss, det å analysere de sidene av kulturen som både vi og deltakerne tar for gitt. Det kan være vanskelig å fremheve dagligdagse hendelser som interessante fenomener. Det å være klar over hvilke ulemper det å forske på egen organisasjon kan medføre, vil være viktig for reliabiliteten av vår studie.

5.9 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert og begrunnet valg vi har gjort for å besvare vår problemstilling og våre forskningsspørsmål knyttet til hvordan pandemien har påvirket strategiarbeidet i Trønderkommunen. Vi har gjort rede for vår metodiske tilnærming, design og vårt vitenskapelige ståsted. Videre har vi sagt noe om og hva som ligger til grunn for vårt valgt av tematikk og hvilke informanter vi har valgt. For å ivareta reliabilitet har vi vist hvordan vi har analysert datamaterialet og forklart de avgrensingene vi har tatt. Vi så på hvilke avgrensinger datamaterialet i seg selv ga og hvordan måten vi har analysert datamaterialet på, blir påvirket av resultatet. Til sist har vi redegjort for kvaliteten av studiet, metodekritikk og etiske betraktninger forskningsprosjektet.

6. Presentasjon av funn

Som vist i metodekapitlet er det empiriske datamaterialet samlet inn gjennom kvalitative intervjuer. I den kommende delen vil de empiriske funnene presenteres. Presentasjonen vil omfatte uttrekk av funn fra intervjuene med fire informanter i den strategiske ledergruppen i helse- og velferd i Trønder-kommunen, kommunalsjef for helse- og velferd og tre virksomhetsledere. I funnkapitlet vil kommunalsjef blir presentert som Informant A, virksomhetslederne presenteres som informant B, C og D. I informantgruppen har vi en variasjon i hvor lenge lederne har hatt nåværende stilling fra ett år til mer enn ti år.

I presentasjonen vil det fremheves enkelte sitater og gjengivelse av hva informantene formidlet gjennom samtale og det er deres perspektiver, forståelse, historie, refleksjoner og fokus som blir formidlet.

Gjennom analyseprosessen av de empiriske dataene kom vi frem til følgende hovedtema som funnene ble delt opp i:

1. Strategi og utvikling

2. Strategi i pandemi

Analysen viser sammenhengen mellom flere funn, men for å få en oversiktlig drøfting, er det derfor valgt å følge den samme inndelingen gjennom drøftingen av funnene videre i dette kapitlet. I tabellen nedenfor viser vi hvordan oppbyggingen av kategoriseringen og hvilke hovedtema og undertema som vi kom frem til. Fremgangsmåten for hvordan dataene er blitt analysert og forkortet er redegjort for under kapittel 5.

Tabell 3: Analysetabell med innhold/kategorisering

Hovedtema	Undertema	Innhold/kategorisering
1. Strategi og utvikling	Strategiplanlegging og utvikling før pandemien	Involvering (partssamarbeid), eierskap, forpliktelse i linja og lederutvikling
	Strategiarbeid i pandemi	Krise, endring, involvering, forankring og parallelle samfunnsoppdrag.
	Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår	Ny arbeidsmetoder, involvering, tilbakemeldingssløyfe, etterlevelse,
	Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)	Involvering, tilbakemeldingssløye, forankring
2. Strategi i pandemi	Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen	Meningsskaping, manglende kommunikasjon/informasjon, tilbakemeldingssløyfe, beslutnings og kommandolinje.
	«Teams» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring	Involvering, innføring av digitale verktøy, møtestrategier, fleksibilitet endringsdyktighet og samarbeid.

6.1 Strategi og utvikling

Det første temaet vi kom frem til i analysedelen var «*Strategi og utvikling*». Kommunen stod ovenfor en ny og ukjent situasjon, det ble et betydelig større behov for strategisk beredskapsplanlegging, samt et tydelig og avklart lederansvar på alle nivå i organisasjonen. I dette kapitlet vil vi presentere kommunens gjennomføring av strategiplanlegging og utvikling av lederskapet før og under pandemien, samt hvordan det har påvirket planlegging for det kommende året.

6.1.1 Strategiplanlegging og utvikling før pandemien

Informant A forteller at kommunen ble redusert på ledersiden seks måneder etter Norge «stengte ned», da både kommunaldirektøren og en av kommunalsjefene sluttet i september

2020. «Det har vært veldig redusert på ledersiden i denne perioden og det er vi fortsatt». «Det har preget min arbeidshverdag mye». Denne ledermangelen gjorde det ekstra krevende for informant A, som fikk mange flere ansvarsoppgaver enn det som var normalt for denne stillingen. Informant D forteller at hen nylig hadde startet i jobben som virksomhetsleder og hadde en krevende jobb fremfor seg med omorganisering og store driftsendringer i hjemmetjenesten i kommunen. Informant B forteller at kommunen var godt i gang med å bygge ett nytt og større sykehjem som skulle stå klart til innflytting i slutten av 2021. Dette krevde god planlegging av nye turnuser, ressursfordelinger, avdelingsinndelinger, opplæring av ansatte, og som en proaktiv forberedelse skulle ansatte bli vant til å gå på tvers av avdelinger, som en del av fremtidens krav til god ressursutnyttelse.

Alle informantene fortalte at organisasjonen forut for pandemien hadde kommet i gang med partssamarbeid. De forklarte at partssamarbeid er en arena der verneombud, tillitsvalgte og avdelingsledere sammen drøfter utfordringer og problemstillinger i avdelingene. Informant A uttalte at «vi er helt avhengig av det(partsamarbeid) for å få ansatte til å forstå bakgrunnen for endringene»

Informant B fortalte at partssamarbeidet var deltakende i arbeidet med kommunedelplanen og økonomiplanen, gjeldende for 2019-2022. I dette arbeidet var det i all hovedsak å finne tiltak for å imøtekomme overordnede krav om å redusere utgifter og finne effektive arbeidsmetoder for å møte fremtidens utfordringer frem mot 2035. «Økonomidelplanen jobber vi veldig aktivt med». «I 2019 var vi det mest effektive sykehjemmet i vår KOSTRA (KO mmune- ST at- RA- pporterting) gruppe». «Vårt samfunnsoppdrag er at vi skal forvalte offentlige penger smarte og effektivt» uttaler informant B.

Informant A opplyser at kommunen hadde investert i lederutvikling, de hadde derfor leid inn en organisasjonsutvikler for å styrke ledelsen i helse- og velferd. Utvikling av partssamarbeidet var en del av dette, i tillegg til individuell lederveiledning. Lederveiledningen skulle styrke «vi-følelsen». Informant A, trakk spesielt frem at de

Fikk inn en ny virksomhetsleder som hadde et veldig tydeliggjort oppdrag på hva hun skulle gjøre pluss at hun hadde med seg en kompetanse inn i lederteamet som var veldig viktig med partssamarbeidet, med tillitsvalgte og verneombud. Hun har fått systematisert det veldig og tatt tak i det, og det har spredt seg veldig. Det var en av de tingene som det var vesentlig i forsterka veiledning i lederteamet da pandemien kom i mars. Det å få samkjørt oss på det, det var vesentlig.

Informant A uttalte også at «*det er hele tiden en balansegang, for jeg tenker at det vi holder på med av lederutvikling gjennom veiledning, det er der kjernen ligger for å få til å oppfylle kravene i forskriften (Forskrift om ledelse og kvalitet i helse- og omsorgssektoren). Det er noe med å strukturere å få det nedskrevet og alt det der... jeg har tro på at det bedre vi blir sammen, des mer forstår vi av det vi skal holde på med, jo enklere blir det å forstå forskriften og etterleve den*».

Informant D forteller at forut for pandemien hadde virksomhetslederne blitt samlokalisert, og utenfor cellekontorene sine hadde de et felles bord der de brukte mye tid sammen. Informant to uttrykte at hen fant mer motivasjon ved å jobbe sammen med sine kolleger. Informant C uttrykte at de ble gode i lag, og at de hadde blitt veldig kreative sammen. De har jobbet som et leder-team hvor de spiller på hverandres styrker, bistår hverandre og har de har blitt mer komplementære.

6.1.2 Strategiarbeid i pandemi

Informant D poengterte at de overordnede strategiene for 2020 var vedtatt og beskrevet i Kommunedelplanen for Helse- og velferd og i Økonomiplanen da Norge stoppet opp 12. mars 2020. Pandemien førte til inngrepene nasjonale og kommunale tiltak.

Informant C forteller at virksomhetslederne allerede hadde satt seg mål for hva de skulle oppnå dette året, men dette var ikke mål som var formulert med tanke på en pandemi. Informant A og D sier at gjennom året brukte de mye tid på å koordinere seg for å drive enhetlig ledelse og utvikle lederskapet i helse- og velferd. Informant D forteller at dette førte til at virksomhetslederne ble bedre kjent med hverandre og fant løsninger på tvers av virksomhetsområdene. Gjennom å jobbe tett på hverandre, bruke hverandres komplementerende kompetanser klarte de å «*stå i det som kom*». Informant B sier at de fant motivasjonen ved å jobbe tett sammen, og sammen fant løsninger på de utfordringer som møtte dem. Informant D trakk frem at måten de utviklet løsninger på for å imøtekomme og løse samfunnsoppdraget på under pandemien gjorde virksomhetslederne i større grad i stand til å se organisasjonen i et fugleperspektiv og til å tenke overordnet; «*hvor er det organisasjonen profeterer på at vi jobber fremover?*». Det tette ledersamarbeidet på virksomhetsledernivået, og evnen til å finne løsninger som etterlever samfunnsoppdraget, styringskrav og kommunens strategi og budsjett, beskrives av alle informanter som en

suksessfaktor. Til tross for pandemi sier alle informantene at de har lykket på mange strategiområder.

Informant C poengterer at å jobbe tett i partsamarbeidet var en annen måte å tilnærme seg strategier på enn hva de var vant til. Dette skapte tettere kommunikasjonslinjer der informasjon og beslutninger i større grad ble forankret i alle, både hos avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud. Det er viktig for ansatte å forstå bakgrunnen for de beslutninger som blir gjort. Informant A forteller at ansatte har vært endringsvillige og dynamiske under pandemien som gjorde at beslutninger ble enklere å gjennomføre uten større motvilje. Dette knytter informanten til den store dugnadsånden som ble gjeldende i samfunnet.

Organisasjonen fikk trent seg i forhold til fleksibilitet under pandemien, «*Ikke en dag var lik*» ifølge informant A. En måtte være “budd på det som kom”, sa informant C. Informant A hevdet at “vi har gjort et kvantesprang på ledersiden under pandemien, og ikke minst ute i tjenestene”. Informant B uttalte at en måtte organisere seg i kohorter, og at en måtte ta ned tjenestenivået for å skape rom for det som kunne komme i tjenesten. Ansatte var innstilt på og gjorde sitt ytterste for at en skulle løse samfunnsoppdraget ifølge informant A. Alle informantene opplevde at det var lite motstand i organisasjonen, særlig i starten av pandemien, på tross av hurtige og omfattende endringer. Noe av forklaringen på dette ble beskrevet av Informant A med at «*denne krisen handler mye om liv og død, og da er folk mye mer tilgjengelig for å høre etter*».

Med pandemien kom det nye oppgaver som måtte planlegges og tas ansvar for, det måtte finne nye tilnærminger for å løse samfunnsoppdraget, det ble derfor en del spontane endringer/løsninger som ikke var forankret i opprinnelig strategi påpeker informant C;

Jeg tenker en strategi på det tidspunktet var å ta en dag av gangen. Ikke veldig langsiktig strategi, det har gjenspeilet mye av arbeidet i pandemien. Man kunne ikke hatt noe langsiktig strategi heller på mye, fordi at ting har endret seg så fort. Føringer fra nasjonale myndigheter har fortløpende endret seg, så at vi har jo fortløpende måtte tilpasset oss endringer. Det har jo ført til vi har lært mye om endringer og endringsprosesser og ser faktisk at vi er i stand til å endre mye mer enn vi kanskje trodde før pandemien.

Ifølge informant B, måtte de ta en dag av gangen, noe som har gjenspeilet arbeidet gjennom hele pandemiåret. Dette var blant annet å planlegge en egen koronaavdeling, ta ansvar for

smittevernsutstyret i kommunen, ansvar i forhold til vaksinerings, jobbe med smittevern, og planlegge fram mot innflytting i nytt bo- og behandlingssenter. Informanten forteller også at det forelå en plan i sitt virksomhetsområde om at de skulle bruke kompetansen på tvers av avdelingene. Denne planen ble det ikke noe av, fordi de ble nødt til å danne mindre kohorter på avdelingene for å redusere risiko for smittespredning. Etter hvert, når de lærte seg «å leve med pandemien» klarte de å etablere en form for struktur/praksis som gav rom for å jobbe med andre konkrete arbeidsoppgaver og utføre ordinære driftsoppgaver.

Informant A forteller at i perioden mars til romjul 2020 hadde hen stort sett hatt ukentlige møter med sine virksomhetsledere. I møtene var kommunelegen(smittevernlegen) med av og til. Informant B, C og D forteller at de hadde møter med sine avdelingsledere ukentlig, og i perioder daglig. De hadde også spontane møter ved behov for raske avklaringer. Pandemien utviklet seg kontinuerlig, og retningslinjene fra regjeringen endret seg i tråd med dette. Dette medførte at mye informasjon måtte deles raskt med hele ledergruppa i helse- og velferd, og det var nødvendig at hele ledergruppa forsto budskapet. Det var avdelingslederne som skulle implementere endringene ute i avdelingene i takt med pandemiutviklingen, og det måtte gjennomføres raskt sier informant D. Møtehyppigheten endret seg i takt med behovet for å møtes og spre kunnskap i denne tiden.

Informant C forteller at møtemønsteret ble endret i forbindelse med et smitteutbrudd i kommunen julen 2020. Informanten forteller videre at smittevernsteamet som har fungert siden pandemiens første fase samtidig ble avviklet og erstattet av et nytt smittevernsteam bestående av alle virksomhetslederne, avdelingsledere, kommunalsjef og kommunelegen. Virksomhetslederne var ikke med i det smittevernsteamet som ble avviklet, og hadde derfor heller ikke vært involvert i beslutninger som ble gjort påpeker både informant B, C og D. Avdelingslederne ble med denne endringen mer involvert i smittevernsteamet, da dette var nært det operative arbeidet med tjenestene. Det nye smittevernsteamet fungerer bra og den nye møteformen legger til rette for at alle får en felles forståelse for sakene som tas opp og større eierskap til beslutninger og tiltak. Som informant D uttalte, *“vi har et felles ansvar for å finne en løsning på dette, noe som også er i tråd med verdigrunnlaget til kommunen, ens utfordring er alles utfordring”*. Informant C uttrykte at helse- og velferd nok har kommet lengre enn resten av organisasjonen i forhold til det å stå samlet, og uttrykte en forventning om at hele kommunen må stå mer samlet. *«En lykkes ikke hvis en ikke har med seg hele organisasjonen»*.

6.1.3 Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår

På tross av at pandemien fortsatt tok stor plass klarte den strategiske ledergruppa å jobbe parallelt med strategisk gjennomføring av den planen som forelå da pandemien brøt ut påpeker informant D. Informant A fortalte at de har vært tro mot kommunedelplan helse- og velferd, og fastholdt målene som var lagt. Informanten uttaler at *“Det har vært virksomme mål og strategier, de ligger der som et grunnlag hele veien”*. Informant B mener derimot at de *«Hadde en god plan for hvordan vi skulle jobbe i 2020, men den måtte vi bare skrote» fordi at de første månedene etter 12. mars var fokuset å levere nødvendige helsetjenester og ivareta driften i helse- og velferd.*

Det har også vært jobbet kontinuerlig med Budsjett- og økonomiplanen på ledermøtene under pandemien sier informant A. Informanten uttrykker at hen er litt overrasket når hen ser tilbake på hva de har fått til, på tross av ekstraoppgavene de fikk i fanget. *“Vi har fått gjennomført mer enn vi hadde tenkt”* uttrykker informanten.

Informant A opplever at det er alt for lange prosesser i organisasjonen, i mange tilfeller tar det flere år å gjøre små endringer. *«Organisasjonsforståelsen er for dårlig blant ansatte og styringsretten blir ikke brukt»*. Samme informant uttaler: *«Vi mangler tydelighet på at dette står vi for og dette går vi for. En må ha tro på det en holder på med, en må stå i det og ikke miste det av syne»*. Partsamarbeidet, som beskrives av informant A som en suksessfaktor, er en viktig arena for å bringe kunnskap ut i kollegiet, og har gjennom sin deltakelse i strategiarbeidet gode forutsetninger for å nå ut med styringssignalene.

6.1.4 Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)

På høsten var de i gang igjen med den strategiske planleggingen for det kommende året, informerer informant B. Dette var noe informant B, C og D beskriver som noe positivt i en krevende situasjon. De viet mye tid på å diskutere hva som måtte til og hvorfor.

Informant A gjorde rede for noen utfordringer med tidligere strategi og hvordan de har jobbet med forankring i styringslinjen i helse- og velferd.

Den samfunnsplanen som er gjeldende fram til vi får den nye nå da, den er så lang at jeg aldri har forstått den. Og når ikke jeg forstår den, da kan jo kanskje ikke de jeg

leder sammen med forstå. Det har vært litt av saken med kommuneplan helse- og velferd også, den må ikke være lengre enn at vi klarer å snakke om den. Vi kan ikke ha 70 mål, vi må ha noen få som vi klarer å snakke om.

Alle informantene deltok i arbeidet med ny økonomidelplan og samfunns- og arealplan (tidligere kalt Kommunedelplan), heretter kalt samfunnsplanen. De var oppfordret til å jobbe lokalt med planen og budsjettet, herunder at det var en forventning om at virksomhetslederne forankret arbeidet også hos avdelingslederne. Slik skulle de forankre samfunnsplanen nedover i linjen ifølge informant A:

Det er som sagt tematikk i virksomhetsledermøtene til kommunedirektøren. Der sitter mine virksomhetsledere, det er der sam-skinga foregår. Det er jo forventninger til at de skal ta det med ned til avdelingslederne. Men selve utviklingsprosessen ned på ansatte-nivå, den har ikke vært så kjempeomfattende enda, fordi erfaringsmessig er det vanskelig å være med i slike prosesser. Jeg tror ikke man kan forvente det heller, når du står i et daglig arbeide som handler om noe helt annet enn å tenke plan.

Informant B, C og D forteller at de har delvis eierskap til overordnede strategidokumenter, men at de gjennom arbeidet med den nye planen har fått større innsikt i egen organisasjon. Denne kunnskapen har ført til at *«jeg nå evner å se eget virksomhetsområde i fugleperspektiv»* sier informant D. *«Det er blitt enklere å forstå bakgrunnen for beslutninger som er gjort»* uttrykker informant C.

Avdelingslederne, tillitsvalgte og verneombud har også vært aktive i arbeidet med den nye samfunnsplanen og økonomidelplanen gjennom partsamarbeidet forteller informant A. *«Virksomhetslederne ble oppfordret til å arbeide lokalt i eget virksomhetsområde med planen, noe de har gjort»*. Slik har de tatt kontroll på økonomien og avdelingslederne eier for første gang budsjettet sitt, *«da det faktisk er første gangen de har fått deltatt i å legge budsjettet»* opplyser informant A. Informant B og C forteller at de tidligere år har arbeidet med budsjett- og økonomiplanen i en kort og intensiv periode på høsten. Informant C hevder at dette var ikke en god strategi, fordi denne måten å arbeide med budsjettet på ikke ga nok tidsrom til å innhente nok data til å lage et risikovurdert og riktig budsjett. Informant C sier at Økonomisjefen i kommunen har vært tydelig i arbeidet med ny økonomiplan, at budsjett og økonomiplanarbeid må være en kontinuerlig prosess som foregår hele året. Tidligere kunne virksomhetslederne komme med en forklaring på hvorfor de ikke klarte å nå budsjett, mens de nå må rapportere hver måned og legge frem risikovurderte tiltak. Parallelt må de lage en

handlingsplan som sier noe om hvor de skal ta nedtrekk fra i det kommende budsjettet ifølge informant C. Dette temaet er alle informantene innom i intervjuet og er forent om at de må samhandle om budsjett- og økonomiplanen. Sitat informant C: «fordi det er så sektorovergripende, ikke bare i helse- og velferd, men i hele organisasjonen». Informant C forteller at den økonomiske rammen er fastlagt, men deltakelse i budsjetteringen gjør at en forstår rådene, fordelingen av midlene og årsakene til at rammen er slik den er. Arbeidsmetodene er under utvikling, men både virksomhetslederne og avdelingslederne er nå mer involvert i det strategiske arbeidet og de forsøker å utvikle en strategi som er bedre enn hva den har vært før. «Vi har jo et felles ansvar alle sammen for å få til dette», uttrykker informant C.

6.3 Strategi i pandemi

Det andre temaet vi kom frem til i analysedelen var «Strategi i pandemi». I mars 2020, når Norge «stengte ned», ble det et stort behov for tydelig, tilgjengelig og tilstrekkelig informasjon til både tjenestemottakere, pårørende og ansatte i helse- og velferd i Trønderkommunen. I og med at våre informanter har ulike roller i organisasjonen så er det motstridene opplevelser av hvordan kommunikasjon og informasjonsutvekslingen med kriseledelsen opplevdes. Våre informanter hadde ulike roller som også medførte at de satt i ulike posisjoner og hadde ulik tilgang til informasjon. Tre av våre fire informanter satt ikke i kriseledelsen og var ikke til stede i kriseledelsen der problemstillinger ble diskutert og beslutninger ble tatt. I dette kapitlet vil vi presentere hvordan våre informanter opplevde dette.

På tross av pandemien viser funn at Trønderkommunen har gjort my bra under pandemien, både når det gjelder kommunikasjon, lederutvikling og strategiarbeid. Etter en hendelse med stort smittetrykk i romjula 2020, endret møtestrukturen seg i helse- og velferd, noe som endret innhold og struktur i ledermøter, som har hatt positiv effekt for området. I dette kapitlet vil vi presentere alle informantenes syn på hva området helse- og velferd har utviklet og forbedret seg på under pandemien kommunikasjon, informasjon og samarbeid. Vi velger å trekke frem bruken av «Teams» som kommunikasjonsverktøy og hvor viktig ledermøtene ble for helse- og velferd.

6.3.1 Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen

Ifølge informant A har kriseledelsen hatt et eget kommunikasjonsteam som har tatt ansvar for kommunikasjonen ut til innbyggerne under pandemien, gjennom video og informasjon på kommunens hjemmeside. Informant C og D opplyser at det ikke er dette kommunikasjonsteamet som har hatt ansvar for å informere internt i organisasjonen. Informant B, C og D opplever at kommunikasjonen/informasjonen som har kommet fra kriseledelsen har vært mangelfull. Informant D forteller at informasjon fra kriseledelsen «*blir i stor grad overlevert muntlig fra kommunalsjef. En og annen tilfeldig skriftliggjøring, men det er ikke noe systematikk i det*». Informant C forteller:

Vi begynte tidlig begynte å etterspørre referat fra møter i kriseledelsen. Fordi at du må ha informasjon for å gjøre oss i stand til å lede. Vi fikk aldri referat fra møter i kriseledelsen, noe vi fortsatte å mase om, men på et tidspunkt her i høst begynte vi å få noen korte logger som kunne skape misforståelser for det var ikke et referat, men en logg som bestod av stikkord.

Informant B sier dette: «*Det må være mye mer åpenhet fra kriseledelsen og ned i organisasjonen, og at det blir tydeligere beslutninger*». Videre forteller informant B at virksomhetslederne har sagt til kommunalsjefen for helse- og velferd at de savner referat fra kriseledelsen, «*men det er kanskje ikke gitt så konkrete tilbakemeldinger om dette*».

Informant B, C og D var avhengig av at kriseledelsen formidlet hva som hadde blitt besluttet. Informant C forteller at det var nytt for dem å stå helt utenfor det organet som tok beslutninger og dermed være helt avhengig av god informasjon for å kunne settes seg i stand til å forstå, skape mening utover i organisasjonen og iverksette beslutningene. Informant D fortalte hvor krevende det var å ha kontroll over eget virksomhetsområde:

Det er jo egentlig helt forferdelig når du får en pandemi og du skal prøve å håndtere og begrense smitte da. Og ikke minst være sikker på at ansatte er i stand til å ta inn over seg de rutinene som vi må finne fortere enn svint. Og jeg kjente jo ikke avdelingene sånn at når jeg ble spurt om hjemmetjenesten har kontroll, så ante jeg jo ikke, jeg ante jo ikke hvordan staa var. Men jeg hadde jo en opplevelse av kaos hver gang jeg viste meg. Det var ikke noe god tid nei.

I perioden fra kriseledelsen ble etablert i mars 2020 frem til romjulen samme år opplevde informant B, C og D det som tilfeldig hvilken informasjon de fikk fra kriseledelsen om det

som ble besluttet. De avdekket uklarheter omkring ansvarsforhold og beslutningsmyndighet under pandemien. På den ene siden skulle de forholde seg til gjeldende retningslinjer fra FHI, men samtidig innrette seg etter kriseledelsens beslutninger. Informant B, C og D beskriver alle at det utspant seg en usikkerhet dem imellom og at det av den grunn oppstod misforståelser. Det ble også gjort beslutninger i kriseledelsen hvor samme informanter opplevde at de ikke hadde blitt hørt eller spurt om råd. Informant C uttalte: *«det var den gangen jeg har kjent sterkest på at jeg ikke har noe makt, men man er jo lydig å gjør det som blir besluttet»*. Informant B erfarte å gå ut over sitt myndighetsområde, men var ikke klar over det, uten forankring i kriseledelsen. Informant B og D påpeker at den utfordrende kommunikasjonssituasjonen mellom kriseledelsen og virksomhetslederne gjorde at sistnevnte slet med å få taket på hvordan de kunne spille kriseledelsen god. Informant B forteller at virksomhetslederne har flere avdelingsledere under seg og mange operative ansatte, det skapte derfor en del utfordringer rundt å formidle, gjennomføre og skape mening rundt tiltak fra kriseledelsen nedover i organisasjonen. Virksomhetsledernes myndighet var å ivareta praktiske løsninger som blant annet smittevern, innarbeiding av rutiner i avdelingene, samt legge til rette for å iverksette beslutninger gjort i kriseledelsen.

På spørsmål om hva kriseledelsen kunne gjort annerledes sier informant D følgende:

Jeg tenker at når vi sender en skriftlig bekymring til kriseledelsen og de tar det opp som sak så hadde det vært nyttig å lese ett referat. Da kunne en brukt det referatet om noen da ikke hensyntar det i videre planlegging, så kunne en vist til ett referat og sagt "hør her, her er planen, slik skal det løses" istedenfor å referere til hvem som har sagt hva i hvilket møte og bare holde tunga rett i munnen på dette etter hvert. De gjør jo noen feilkilder som ikke er bra. Så de spiller ikke organisasjonen god da.

Informant D påpeker at saker er blitt løftet via kommunalsjefen, som har tatt saken inn i kriseledelsen, *«så har vi fått muntlig tilbakemelding på at hvordan ting er tenkt løst. Så skjer det ikke noe i praksis. Resten av organisasjonen skal også ha tilgang på det som er besluttet i kriseledelsen, men det kommer aldri til uttrykk noe sted»*.

Informant A deler delvis de andre informantenes oppfatning om at det har vært dårlig formidling av hva som har vært besluttet i kriseledelsen, men beslutningene har hele veien vært innrammet av de nasjonale føringene som de har fulgt til punkt og prikke.

6.3.2 «Teams» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring

Pandemien gjorde det vanskelig å møtes ansikt til ansikt på grunn av nasjonale føringer. Flere av våre informanter opplevde at kommunikasjonen endret seg med «Teams», og Informant A fortalte om hvordan de tok i bruk digitale verktøy under pandemien:

«Teams» har utviklet seg, for i starten brukte vi zoom, det var litt annen funksjonalitet på video og grupperom, men det har «Teams» klart å komme etter på, så det er mulig å gå ut i grupperom og jobbe i grupper, og det er bra. Ellers i organisasjonen og tjenesten så har det vært en kjempeutvikling på å ta i bruk digitale verktøy. Og det har skjedd mye raskere etter mitt skjønn enn hva det ville gjort hvis vi ikke har hatt pandemien da.

«Teams» ble brukt til ulike formål, både som et dokumentbibliotek og som kommunikasjonskanal. Informant D mente at det burde vært opprettet ett «Teams» for hele kommunen, både for å oppnå åpenhet og transparens, og for å sikre at alle fikk samme informasjon. Alle informantene opplevde at «Teams» møter» gjorde det enklere å samles, og var besparende i forhold til tidsbruk i forbindelse med møter. Videre fortalte de at når ledene gikk over til å treffes på «Teams» ble møtene både kortere, mer effektive og det ble besluttet mer. Alle informantene opplevde at kommunikasjon endret seg under pandemien. Informant D sier: *“Vi er enda dyktigere på å kommuniser på de ulike plattformene vi har”*, og som møteverktøy har «Teams» ført til at ledergruppen har kommet nærmere hverandre, dette til tross for at det er utfordrende å få til engasjement, øyekontakt og samspill med kroppsspråk på «Teams». Informant A sier at møtene preges av å være *“To the point”*, det er enkelt å ringe opp på «Teams» å ta korte avklarende møter.

Informant C forklarer hvordan møtestrukturen har endret seg under pandemien: Ledermøtene, som under pandemien har blitt gjennomført på «Teams», er felles for hele helse- og velferd, og har erstattet de virksomhetsvise ledermøtene som de hadde før pandemien. De felles ledermøtene er blitt en møtearena der en bygger felles historie, bygger tettere bånd til de andre lederne og henter kunnskap fra hverandre. På disse møtene deltar hele ledergruppen, inkludert avdelingslederne og hovedtillitsvalgte. Kommunelegen var også med på møtene. Informant A sier at alle hadde anledning til å bringe inn spørsmål og problemstillinger i disse ledermøtene, og mange spørsmål ble avklart der og da. Det ble også tatt med problemstillinger fra dette ledermøte og opp i kriseledelsen, for så å ta med svar tilbake til

ledermøte igjen. Informantene våre opplevde at dette felles ledermøtet førte til at det ble mye mer samstemt informasjonsutveksling. Alle fikk samme informasjon og det ble lagt et grunnlag for at alle skulle forstå det samme. Informant A forteller videre at dette har virket samlende for helse- og velferd og har ført ledelsen tettere sammen. Informant C påpeker at møtene nå har forsterket «*vi-følelsen*». Informant D forteller at møtene nå er en «*arena for læring, utvikling og forbedring*». Medlemmene i ledergruppa har gjennom pandemien blitt bedre kjent med hverandres styrker og kompetanse, noe som har ført til at lederne har tatt hyppigere kontakt med hverandre utenfor ledermøtene for å be om råd eller drøfte problemstillinger. Som informant D sa: “*ingen trenger å være god i alt, heldigvis*”. Det at ledermøtene ble gjennomført på «Teams» ga organisasjonen en helt annen mulighet enn tidligere og det var enklere å samle flere på samme tid, noen ganger også på kort varsel. Informant A uttrykte at “*hadde vi ikke hatt «Teams», så vet jeg ikke hvordan det hadde gått med oss!*». Informant A sin opplevelse av ledermøtene etter nyttår og det store smitteutbruddet var at «*det er mye samstemt infoutveksling nå, det er viktig å få opp erfaringen fra gulvet for og ta med den inn i kriseledelsen. Så jeg tror vi har fått til en mye bedre samhandling om forståelsen mellom kriseledelsen og oss i helse- og velferd. Det er min opplevelse da*».

6.4 Oppsummering av funn

Da det ble erklært pandemi ble det stor aktivitet i hele i Trønderkommunen. Helse- og velferd sto foran oppgaver ulik hva de hadde fått prøvd seg på tidligere. Kommunen hadde lagt en strategi (planer) som lå der virksom gjennom hele pandemien. Fokuset ble imidlertid dreid over på å løse alle de kortsiktige utfordringene som dukket opp. Organisasjonen hadde ikke en veldig langsiktig strategi i startfasen av pandemien, situasjonen var preget av at en måtte ta en dag av gangen. De planlagte og fremvoksende strategiene ble kombinert ut fra hvilke utfordringer helse- og velferd jobbet med og hvordan utfordringsbildet så ut. Organisasjonen opplevde en helt annen fleksibilitet enn hva en var vant med fra tidligere, både i ledergruppa og i tjenestene. Helse- og velferd ble gode på å løse utfordringene etter hvert som de dukket opp. Fokuset dreide tilbake til den opprinnelige planen igjen da helse- og velferd opplevde å ha kontroll over pandemisituasjonen.

På høsten var helse- og velferd i gang igjen med den strategiske planleggingen for det kommende året. Det har vært jobbet kontinuerlig med Budsjett- og økonomiplanen på

ledermøtene. Den strategiske ledergruppa tok også del i arbeidet med samfunnsplanen under pandemien.

Informantene brukte tid på å koordinere seg i starten av pandemien for å drive enhetlig ledelse. De jobbet tett på hverandre, utnyttet hverandres komplementerende kompetanser. De sto samlet om å løse utfordringene, det viktigste for dem var å løse samfunnsoppdraget og hvordan organisasjonen profiterte på at de jobbet fremover. Det som trekkes frem som veldig positivt er at de tre virksomhetslederne evnet å stå sammen og se hele helse- og velferd som en helhet, og at *«ens utfordring var alles utfordring»*.

Det ble jobbet tett med partsamarbeidet under pandemien. Denne måten å tilnærme seg strategier på førte til at flere fikk god informasjon og beslutninger ble i større grad ble forankret i alle. Ansatte har blitt opplevd som endringsvillige og dynamiske under pandemien, noe som gjorde at beslutninger ble gjennomført uten større motvilje. At det har vært lite motstand i organisasjonen forklares med at det har *handlet mye om liv og død*.

En av informantene uttalte i intervjuet at organisasjonsforståelsen er for dårlig blant ansatte og styringsretten blir ikke brukt.

Det ble en endring i møtестrukturen i helse- og velferd ved årsskiftet 2020/2021, som var forløsende i den utfordrende tiden dette var å lede i. Det at hele ledergruppa i helse- og velferd inklusive kommunelegen hadde felles ukentlige møter var viktig både for å nå ut med informasjon, og for å få til god kommunikasjon og samhandling i gruppa. Hele ledergruppa fikk høre det samme og fikk felles forståelse. Møtene var samlende for ledergruppa, det ble bygd en tydelig «vi-følelse», dette klarer vi sammen. Det felles ledermøte ble også opplevd som en arena for læring, utvikling og forbedring. Og ikke minst ble det en arena der alle kunne bringe inn spørsmål, og problemstillinger kunne tas med videre opp i kriseledelsen.

Det var stort behov for informasjon og kunnskap i alle ledd under pandemien, både som grunnlag for å kunne ta beslutninger og for å kunne skape mening for beslutningene nedover i organisasjonen. I tre av intervjuene kom det tydelig fram at informantene opplevde mangel på informasjon og kommunikasjon fra kriseledelsen fra pandemien var et faktum i mars 2020 og frem til jula 2020. Denne oppfatningen ble bare delvis delt av informant A. Informant B, C og D satt ikke i kriseledelsen, i motsetning til informant A, og var derfor helt avhengig av god informasjon etter møtene i kriseledelsen. Det ble ikke delt referater etter møtene i kriseledelsen. Den informasjonen som ble gitt var heller ikke systematisk, men gitt i

stikkordsform eller muntlig. Informant B, C og D opplevde heller ikke at deres argumenter ble hørt i kriseledelsen, de opplevde at beslutninger ble tatt uten at de ble bedt med på råd. Informant tre uttalte at «dette var den gangen jeg har kjent sterkest på at jeg ikke har noe makt». Informant B, C og D opplevde også at det på grunn av mangelfull informasjon ble vanskelig å skape mening nedover i organisasjonen for det som ble besluttet og som det skulle ledes på. Situasjonen endret seg imidlertid da ledergruppa kom i gang med felles ukentlige ledermøter ved årsskiftet 2020/2021, der også kommunelegen/smittevernslegen deltok, og hele ledergruppa ble gjort til smittevernsteam.

Pandemien satte en stopper for fysiske møter. I det utfordringsbildet helse- og velferd sto i var det viktig å treffes og snakke sammen. Det skulle vise seg at den digitale plattformen «Teams» ble en meget viktig verktøy for ledergruppa. «Teams» var ikke tatt i bruk før pandemien. «Teams» bidro blant annet til at det ble enklere å samles, besparende i forhold til tidsbruk, møtene var effektive og det ble besluttet mer. Dette til tross for at det er utfordrende å få til engasjement, øyekontakt og samspill i slike møter. I tillegg ble «Teams» tatt i bruk som et dokumentbibliotek. Dette ble et tydelig funn for oss i det datamaterialet vi fikk gjennom våre intervju.

7. Drøfting

Det som var gjennomgående i funnene etter intervjuene var at kommunikasjon og involvering både opp og ned i organisasjonshierarkiet har vært utfordrende, men at koronapandemien har bidratt til tettere kommunikasjonslinjer og lavere terskel for kunnskapsdeling. Gjennom virksomhetsledernes og partssamarbeidets involvering i det strategiske arbeidet opplever de eierskap til det som er besluttet, noe som har ført til større forståelse for beslutningsgrunnlaget.

Vi vil i det følgende drøfte hovedfunnene i intervjuene opp mot et teoretisk grunnlag og har valgt å dele opp drøftingen etter hovedtemaene i presentasjonen. Slik vil vi finne svar på problemstillingen:

Hvordan har Trønderkommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien og på hvilken måte har pandemien påvirket dette arbeidet?

Alle informantene er ledere med forskjellige ansvarsområder og bidrar på ulike måter i strategiarbeidet i Trønderkommunen. Det er informantenes tanker som studien formidler. De formidler sitt eget fokus og er opptatt av ulike sider av temaet som også bidrar til å besvare forskningsspørsmålene:

- 1) *På hvilken måte har koronapandemien påvirket involveringen av ledergruppa i strategiarbeidet?*
- 2) *På hvilken måte har intern kommunikasjon og utviklings- og strategiarbeidet i organisasjonen endret seg under pandemien?*

7.1 Strategi og utvikling

I intervju i prosjektoppgaven (2020) avdekket vi at virksomhetsledere manglet kunnskap om kommunens strategiplaner, fordi de ikke hadde vært nok involvert i strategiprosessene i 2019 frem mot 2020. Det var utfordrende for dem å forstå sammenhenger mellom planstrategien og strategiarbeidet i kommunen. Kommunalsjef for helse- og velferd mente at kommunaldelplanen var omfattende og hadde så mange mål at selv ikke hen mente å forstå den heller, og forventet heller ikke at linjeledelsen gjorde det. Slik kommunen organiserte seg og drev frem strategiprosessene den gang, ifølge funn i intervjuene, ble mesteparten av

strategier og planer utarbeidet av toppledelsen med liten involvering fra ledere nedover i hierarkiet, såkalt «utenfra og inn»-perspektiv (Mikkelsen og Laudal, 2016).

I de følgende tre delkapitlene vil vi drøfte utviklingen av det strategiske arbeidet gjennom den perioden vi har fulgt Trønderkommunen helt fra prosjektoppgaven (MKL 210) våren 2020 frem til mai 2021.

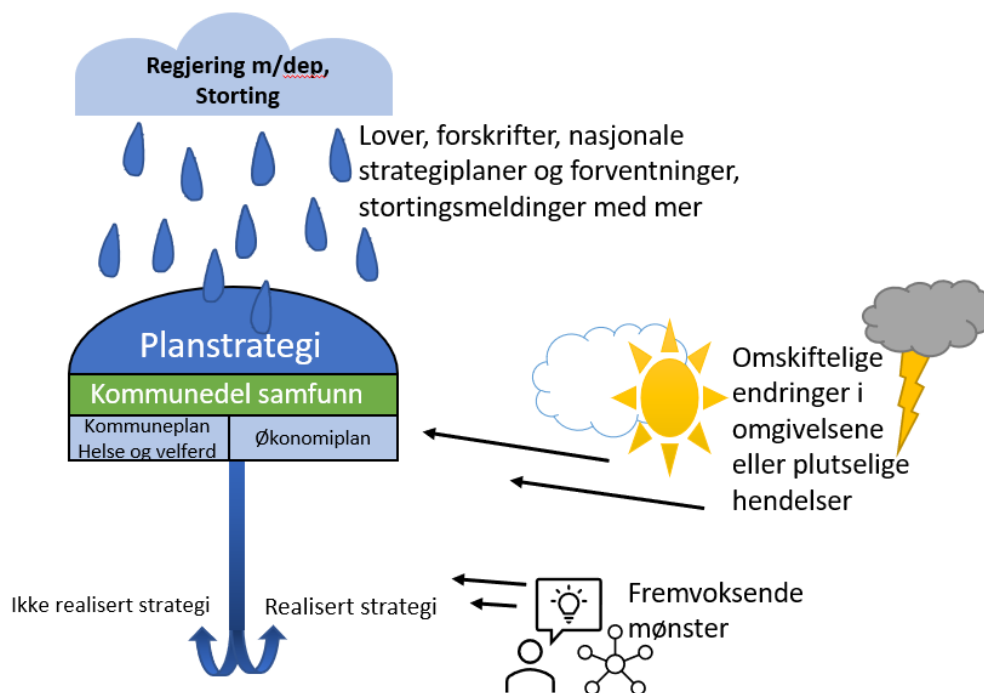
7.1.1 Strategiplanlegging og utvikling før pandemien

I intervjuene kom det frem at virksomhetslederne og deltakerne i partsamarbeidet ikke var like mye involvert i det strategiske arbeidet i årene før 2020. Mintzberg (1994) er tydelig på at strategiplanen ikke er levedyktig uten informasjon fra linjelederne. Sett ut ifra et rent planperspektiv vil den manglende involveringen utgjøre en risiko for måloppnåelsen (Gotvassli, 2021) i Trønderkommunen. Om den manglende involveringen fikk konsekvenser for kommunen har vi ikke undersøkt, men i intervjuene ble vi gjort kjent med at virksomhetsområdene sto fremfor store økonomiske driftsutfordringer ved inngangen til 2020, og at de var inne i og i ferd med å iverksette flere endringsprosesser. Eksempler som ble nevnt her var omstillinger i hjemmetjenesten og bygging av et nytt felles sykehjem i kommunen. Både Mintzberg (1994) og Mintzberg og Waters (1985) var kritiske til strategiprosesser som ikke var forankret nedover i organisasjonshierarkiet og i det operative miljøet, for selv om det er toppledelsen som har ansvaret for å sette retning og forme strategiplanene skal strategiutviklingen ha sin opprinnelse der virksomhetsstyringen skjer.

Det kom frem av våre funn at involveringen av virksomhetslederne og partene i strategiarbeidet var noe som hadde utviklet seg i perioden vi fulgte Trønderkommunens strategiarbeid. Utvikling av partsamarbeidet og investeringen i lederveiledningen trekkes frem av informantene som to suksesskriterier for at ledere i større grad var involvert og hadde innvirkning på strategiprosessene i 2020 og 2021, sett opp mot årene før 2020. Vertikal tilpasning i strategiprosessene vil gjennom involvering, formulering og iverksetting av virksomhetens strategi skape eierskap og forpliktelse nedover i linjen (Mikkelsen og Laudal, 2016). Her har Trønderkommunen, slik vi forstår det ut fra funn i intervjuene, gått fra et «Utenfra og inn»-perspektiv til et «innenfra og ut»-perspektiv (Mikkelsen og Laudal, 2016).

Slik vi forstår informanten som er kommunalsjef har Trønderkommunen i perioden 2019-2020 lagt ned mye arbeid i å endre arbeidsmetodene sine, der informanten selv trekker frem at investeringen i lederutviklingen skal gjøre at lederne forstår mer av det de skal holde på med i sammenheng med kravene i Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Dette og utviklingen av partsamarbeidet skulle styrke «vi-følelsen» og forankre styringskrav, strategiplaner og utvikle organisasjonsforståelsen blant ledere og ansatte.

Vi har sett nærmere på hva som ligger til grunn for kommunens planlegging og vil her drøfte det i lys av Mintzbergs (1987) paraplystrategi og strategi som plan. For å visualisere hva som påvirker strategiutviklingen har vi laget denne modellen med utgangspunkt i Mintzbergs og Waters (1985) modell om intenderte og fremvoksende strategier:



Figur 2 Strategiutviklingen modell 1

Figuren vil bli gjengitt og inngående forklart i de følgende kapitlene, men ut ifra ett par andre perspektiver etter Mintzberg og Waters(1985).

Både Trønderkommunens «Planstrategi» og «Kommuneplanens samfunnsdel» er i praksis å regne som det Mintzberg (1987) kaller for en paraplystrategi, men også det som både Mintzberg og Waters (1985) og Hernes (2016) definerer og forklarer hva en intendert strategi er. Herunder er dette en plan som gir retning til organisasjonens prioriteringer og beslutninger

i et langsiktig perspektiv. Trønderkommunens planstrategi og kommunens samfunnsdel er visuelt forklart toppen av en paraply som favner overordnet over alt som kommunen skal holde på med de neste årene. I hver spile i paraplyen utvikles strategier og mål som er spesifisert ut fra det planstrategien gir retning om (formulert strategi). Det er i disse strategiplanene retningslinjene og grensene for hvilket handlingsrom de som skal spesifisere og gjennomføre strategien kan manøvrere i. Ut fra det Mintzberg (1987, 1994) og Mintzberg og Waters (1987) er tydelig på, er det vesentlig at strategien spesifiseres i det operative miljøet der strategien skal virke. I en kommune er det mye som skal ligge til grunn i utviklingen av en strategi, for som det er forklart i kapittel 2.3.1 (Planlegging og styring), er det mange styrende faktorer (regndråper) som bestemmer alt fra hvem som skal utvikle dem, hva innholdet i strategiene skal være og hva målene skal utvikles ut ifra.

Ifølge Trønderkommunen planstrategi skal kommunedelplan og økonomiplan fungere som et ledelsesverktøy for linjeledelsen. At strategiplanene bygger på samfunnsanalyse og kommunens planstrategi er helt i tråd med de nasjonale forventningene og lovkravene. Det betyr at Trønderkommunen skal ha tatt hensyn og høyde for fremtidens utfordringer, samt at de har planlagt for fremtidens forventede krav til tjenestene om effektiv og bærekraftig drift. Dette er i tråd med det Mintzberg og Waters (1985) viser i sin strategiforskning og forståelse av hva strategi er. Samtidig er det verdt å merke seg at dette først og fremst er en plan, men som både Mintzberg (1987) og Hernes (2016) er inne på så er strategi også å ta høyde for det ukjente (sol og torden & lyn). I Trønderkommunens planstrategi forklarer de det selv: «de må ha evne og vilje til endring og utvikling fordi organisasjonen kontinuerlig utvikler seg fordi omgivelsene gjør det». Dette er en faktor som kanskje kan oppleves som et paradoks, fordi på den ene siden har de en formulert strategiplan med mål og budsjett som de måles og evalueres etter, men samtidig skal de ta høyde for ukjente faktorer som de ikke har planlagt for. I slike tilfeller vil en ifølge Mintzbergs (1987) sin kvanteteori importere generiske strategier utenfra organisasjonen og tilpasse sine egne fremvoksende mønster. Eksempelvis å importere den overordnede pandemistrategien og retningslinjene fra FHI inn i Trønderkommunens virksomhetsområder og pandemihåndtering.

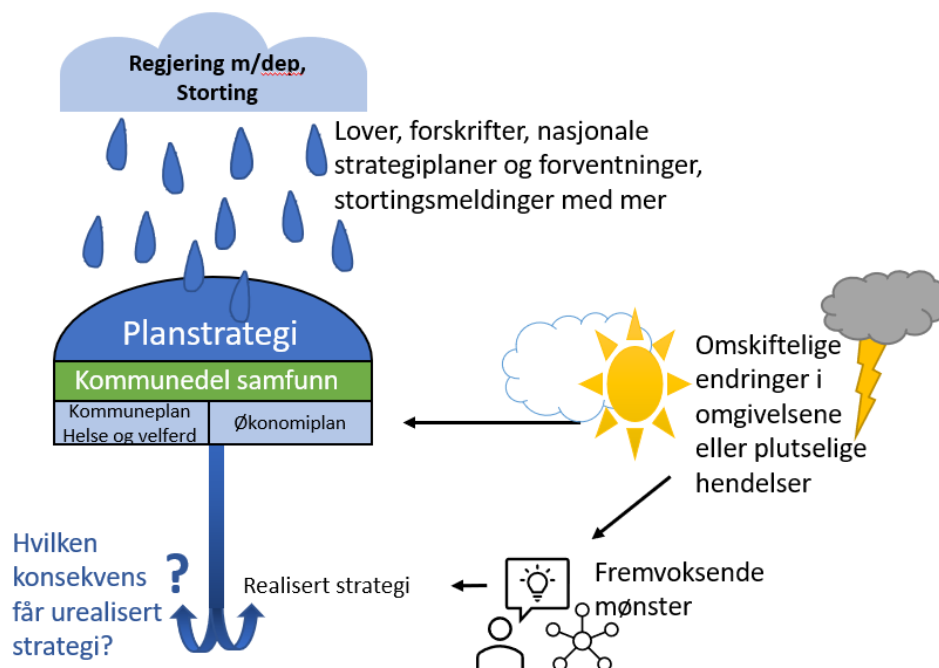
7.2.2 Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår

Våre funn tyder på at det har skjedd en økt involvering på ledernivå det siste året med regelmessig rapportering på budsjett, som sier noe om at helse- og velferd er i utvikling. Dette samsvarer med Mintzberg (1994) som mener at selv om organisasjonen har detaljerte strategiske planer så vil strategiutviklingen i praksis bli påvirket av mønstre som kontinuerlig vokser frem i organisasjonen. Slik blir strategier innad i organisasjonen utviklet, tilpasset og forbedret, og trinnvis overføres til overordnede strategier. Mønstre blir til strategiske føringer over tid (Gotvassli, 2021).

Gjennom intervju kom det fram at informantene som var virksomhetsledere tidligere år hadde jobbet en kort og intensiv periode på høsten med budsjett- og økonomiplanen, som er en del av samfunnsplanen i kommunen. Tidligere ble det ikke lagt ned tilstrekkelig tid i dette arbeidet for å vurdere risikoene i budsjettet, men fra 2019 ble avdelingslederne og partsamarbeidet mer involvert i budsjettarbeidet. I intervjuene kom det fram at Kommunaldirektøren krevde at budsjettarbeid var et kontinuerlig arbeid som skulle være forankret i linjen og at lederne i virksomhetsområdene skulle ha eierskap til eget budsjett, både utvikling av det og oppfølging av det. Dette samsvarer med Mintzbergs (1987), som mener at de beste strategiene utvikles når en kombinerer den opprinnelige intensjonen med evaluering og kontroll, og det å være en dynamisk og lærende organisasjon. Endringen av praksisen i budsjettarbeidet kan ha sin opprinnelse i at styringsinformasjon har kommet fra virksomhetsområdene gjennom partsamarbeid og ledermøter, som har ført til endring av tidligere handlingsmønstre for gjennomføringen av budsjettarbeidet, noe Mintzberg (1994) forklarer som en fremvoksende strategi, kanskje på bakgrunn av at kommunen sto fremfor både driftsmessige utfordringer, men også for å møte fremtidens krav til effektivisering og utvikling, jf, kommunens planstrategi.

Det ble ifølge informantene ikke stilt krav til regelmessig rapportering på budsjettstatus. Sending og Tangenes (2019) trekker frem viktigheten av balansert målstyring. Slik beslutningsstøtte er blant annet å rapportere og gi tilbakemelding på budsjett og resultat og vise gjennom analyser og kommunisere relevant informasjon til de som er beslutningstakere. Tidligere måtte virksomhetslederne forklare hvorfor de ikke nådde budsjett, men jf. Kommunaldirektørens forventinger må de nå i tillegg månedlig etablere handlingsplaner med tiltak som beskriver hvordan de skal nå målene sine når budsjettet ikke går i balanse. De må

også lage en handlingsplan for planlagte nedtrekk for neste års budsjett. Ifølge Mintzberg (1994) vil det utgjøre en risiko hvis organisasjonen på et tidspunkt ikke klarer å endre seg i takt med de omskiftelige omgivelsene eller hvis organisasjonen ikke har en beredskap for endring. Det Mintzberg (1987, 1994) kanskje ikke tar hensyn til er hvilke konsekvenser det som ikke er planlagt får, for eksempel budsjettet. Mintzberg og Waters (1985) mener at formell, men ikke realisert strategi, er kilde til læring fordi en kan avdekke hvor strategien ikke har virket. Sett fra Trønderkommunes perspektiv fremstår dette for oss som noe som vil utfordre det strenge styringssystemet virksomhetene i helse- og velferd virker i. I Trønderkommunen er budsjettet lagt og vedtatt, og som det kom frem i intervju har de store driftsutfordringer med behov for organisasjonsmessige endringer og omstillinger. Hva vil ikke-planlagte behov få som konsekvens for intenderte og formelle strategier, i utøvelsen vil det si for tjenestene eller fremtidig økonomisk ramme og budsjett? Dette er ikke spørsmål vi kan besvare, men som kunne vært interessant å forske mer på. For å visualisere denne problemstillingen har vi laget denne figuren:



Figur 3 Strategiutviklingen modell 2

Kommunalsjefen gav uttrykk for i intervjuet at investering i lederutvikling og utvikling av partsamarbeid ville føre til at ansatte bedre ville forstå hva de holder på med. Hen satte det i sammenheng med å forstå og etterleve kravene i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Det kom fram i intervju at investeringen i lederutvikling ble tatt

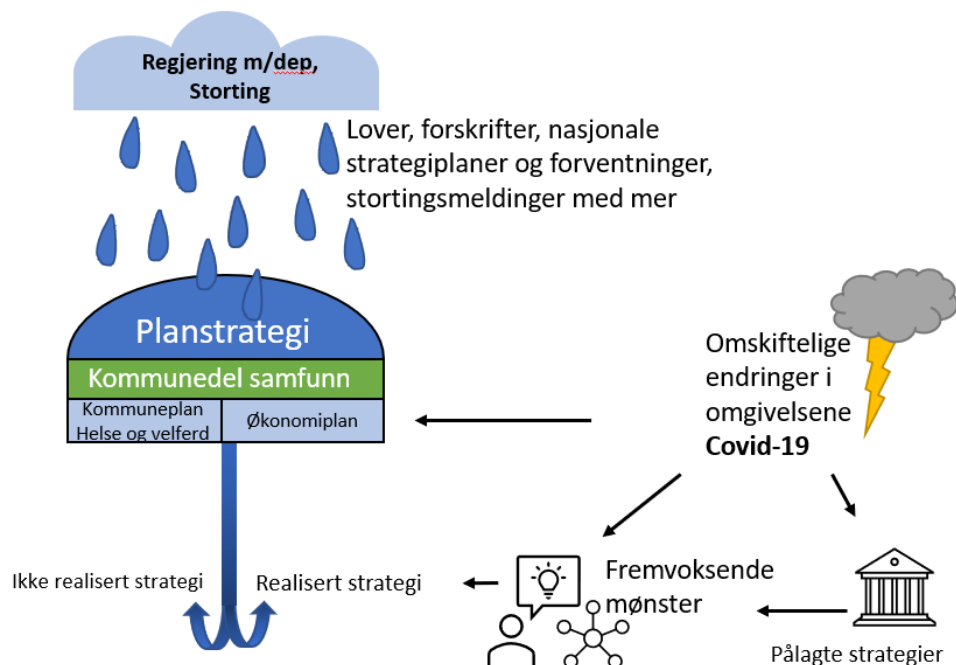
godt imot av virksomhetslederne. De ga uttrykk for å ha utviklet sin organisatoriske forståelse og egen rolle i strategiprosessene, samt at partsamarbeidet førte til at informasjon og beslutninger i større grad ble forankret i alle. Funn indikerer at det var lagt til rette for at helse- og velferd kunne jobbe tett tverrfaglig og finne løsninger sammen i ledermøter og partsamarbeidet. Helse- og velferd sin praksis med å la ansatte være drivere for strategi gjennom sin kompetanse og kunnskap, er i tråd med Mikkelsen og Laudal (2016) sin beskrivelse av «innenfra og ut»-perspektiv. Mikkelsen og Laudal (2016) mener at når linjeledere får være drivere av strategi gjennom en slik vertikal tilpasning vil dette skape eierskap og forpliktelse i linjen ned til ansatte. I intervjuene kom det frem at kommunikasjonslinjene ble tettere i alle ledd i helse- og velferd, spesielt på grunn av pandemien, med hyppigere leder- og partsamarbeidsmøter på «Teams», noe samtlige informanter mente var en suksess. Funn tyder på at dette strategiske valget førte til at det var enklere for dem å forstå de overordnede strategiske veivalgene, de økonomiske rammene og bakgrunnen for dem, noe som gav virksomhetslederne bedre forutsetninger for å nå ut med styringssignalene til ansatte.

Funn indikerer at informantene hadde ulik erfaring, syn og ståsted når det kom til den strategiske gjennomføringen av det som allerede var planlagt før pandemien gjennom det første pandemiåret 2020. En av informantene hadde ikke tid til å gjøre annet enn nødvendige drift og så seg nødt til å legge til side det som var planlagt. Andre informanter var av den oppfatning av at til tross for pandemien hadde de klart å jobbe parallelt med å gjennomføre planen. Kommunalsjefen fortalte at de hadde arbeidet systematisk med budsjett og økonomiplanen i ledermøtene under pandemien og de hadde jobbet med strategiene i partsamarbeidet. Retrospektivt var de overrasket over alt de hadde lyktes med til tross for utfordringene pandemien gav dem.

I intervjuene kommer det frem at virksomhetslederne måtte sette alt som var planlagt på vent når samfunnet stengte ned i mars 2020. Ifølge Hernes (2016) kan endringer i omgivelsene til en virksomhet komme brått på. Dette kan i neste omgang føre til behov for en tilpasning og endringer av den intenderte strategien. Pandemien førte til at Trønderkommunen (og Norge for øvrig) ble pålagt nye strategier i tilknytning til håndteringen av pandemien, noe som Gotvassli (2021) forklarer som pålagt strategi i spenn mellom intendert og fremvoksende strategi. For det første trådte smittevernloven inn, noe som medførte at beslutningsmyndighetene ble endret i tråd med lovens og kommunens beredskapsplan. For det

andre fikk Norge en Koronalov og styrende retningslinjer for hvordan koronapandemien skulle håndteres. Mye av tiden til virksomhetslederne gikk til å planlegge og håndtere tiltak knyttet til pålagte strategier fra myndighetene og tilpasse dem til virksomhetsområdene. Det kom fram i intervjuene at de planla en egen koronaavdeling i kommunen, de måtte lage nye kohort-turnuser, bygge et lager for smittevernsutstyr og måtte endre rutiner for hvordan formidling av informasjon nedover i organisasjonen skulle ivaretas.

Vi har valgt å lage denne modellen for å visualisere hvordan vi mener pålagte strategier påvirker strategiarbeidet i Trønderkommunen under håndteringen av pandemien med utgangspunkt i Mintzbergs og Waters (1985) modell om intenderte og fremvoksende strategier.



Figur 4 Strategiutviklingen modell 3

Intervjuene avdekket at de fant nye handlingsmønstre som gjorde dem i stand til å arbeide parallellt med konkrete arbeidsoppgaver, utføre ordinære driftsoppgaver og i enden sitte igjen med en følelse av at de hadde vært i stand til å gjennomføre mye mer av de planlagte strategiene enn hva de trodde før pandemien startet. Borch og Andreassen (2020) hevder at i håndtering av en krise kan det hende at det er nødvendig å sette den normale driften til side en periode til man har fått kontroll over situasjonen, for så fort som mulig returnere tilbake til normalsituasjonen. Informantene forteller selv at de har klart å finne løsninger for å

imøtekomme de opprinnelige kommunale strategiplanene og de pålagte styringskravene fra myndighetene under pandemien. Sett i lys av kommunelovens krav om at kommunen skal agere raskt når nye behov oppstår kan det tyde på, ut fra funn i intervjuene, at pandemien utløste en endring i kommunens arbeidsmetoder for å etterleve de pålagte strategiene fra myndighetene. Dette viser at helse- og velferd i praksis har klart å etterleve de omskiftende endringene som en konsekvens av pandemien. Intervju viser at etter hvert som helse- og velferd lærte seg «å leve med pandemien» klarte de å jobbe parallelt med samfunnsoppdraget, både med den ordinære strategiplanen og pålagte styringskrav knyttet til pandemien.

7.3.3 Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)

I kapittel 7.1 drøftet vi funn relatert til paraplystrategi, strategi som plan og intendert strategi. I det følgende skal vi hovedsakelig drøfte ut fra et prosessperspektiv og utviklingen av virksomme formulerte strategier.

Da vi gjennomførte forprosjektet (MKL 210 våren 2020) til masteroppgaven og på det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene i denne masteroppgaven (mai 2021) stod Trønderkommunen fremfor større driftsendringer og hadde vært nødt til å gjøre store nedtrekk på budsjettet. Gjennom intervju kom det fram at de tre informantene som hadde vært virksomhetsledere før 2020 hadde jobbet en kort og intensiv periode på høsten med budsjett- og økonomiplanen, som er en del av handlingsplanen til den kommunale samfunnsplanen. I dette arbeidet var også partsgruppene deltakende. Tidligere ble det ikke lagt ned tilstrekkelig tid i dette arbeidet for å vurdere risikoene i budsjettet, men denne praksisen er nå endret i 2021. Dette samsvarer med Mintzbergs (1987), som mener at de beste strategiene utvikles når en kombinerer den opprinnelige intensjonen med evaluering og kontroll, og det å være en dynamisk og lærende organisasjon. I Trønderkommunen hadde de startet opp med partsamarbeid. De hadde også samlokalisert virksomhetslederne. I intervju kom det fram at et samstemt bilde på hvordan virksomhetslederne opplevde å være så tett på hverandre og hvilke muligheter det gav dem. Utenfor kontorene sine hadde de et bord som de viet mye tid på å diskutere hva som måtte til for å lage et realistisk budsjett og hva som måtte til for å klare å nå målene som etter hvert dannet seg. Det var en forventning fra kommunalsjefens ledergruppe at det strategiske utviklingsarbeidet ble forankret i lederlinjen og at virksomhetslederne måtte sørge for at det ble forankret hos avdelingslederne og ned i virksomhetene, inkludert

tillitsvalgte og verneombud, som også var aktive i arbeidet med den nye samfunnsplanen og økonomidelplanen gjennom partsamarbeidet.

Strategiutformingen er avhengig av historisk adferd, mønster av hendelser og forventet organisatorisk og operativ adferd (Mintzberg og Waters, 1985). For linjeledere og deltakerne i partsamarbeidet i Trønderkommunen vil ikke involvering bare gi forankring i strategiplaner og målformuleringer, men vil nok også gjøre det enklere å ta eierskap fordi strategien og målene er noe de selv har fått være med å utforme. Gjennom involvering får deltakerne i ledermøtene og partsamarbeidsmøtene løfte opp viktig styringsinformasjon, herunder erfaringer, læringsaktiviteter, problemstillinger og utviklede tilpassede strategier fra der det operative arbeidet skjer opp til kommunalsjefens ledergruppe og kommunaldirektørens ledergruppe. I følge Mintzberg og Waters (1985) hadde de forskningsfunn på at denne form for organisatorisk læring og identifisering av fremvoksende strategier kunne bli svært vellykkede og endre den formaliserte strategien. Hvis den formelle strategien skal fungere som et strategisk verktøy å være levedyktig må Trønderkommunen fortsette å utvikle ledere og involvere dem og ansatte i virksomhetsområdene, for hvis strategien ikke er relevant vil den ikke fungere som styringsverktøy. Til syvende og sist er det menneskene som utgjør virksomhetene i Helse og omsorg, for jo flere som er på lag og drar i samme retning, jo bedre vil virksomhetenes resultater bli sett ut ifra Mintzbergs og Waters (1985) perspektiver.

Så langt har vi vist, spesielt med støtte i Mintzberg (1994) og Mintzberg og Waters (1985) forskning, at det er viktig å involvere lederlinjen og det operative miljøet i Trønderkommunen i strategiarbeidet. Ifølge Mintzberg og Waters (1985) åpner involvering opp for kollektiv handling og utvikling og bidrar til å forme realistiske strategier. Mintzberg og Waters (1985) var tydelig på i sin forskning at ledernes intensjon, herunder den intenderte strategien, i praksis handler om at topplederne setter retningen i organisasjonen, men at det er hos lederne nede i den operative virksomheten at spesifisering og detaljarbeidet i strategiutviklingen foregår. Alle de tre virksomhetslederne vi intervjuet var tydelig på at de hadde fått større innsikt gjennom arbeidet med den nye samfunnsdelplanen og økonomiplanen, både gjennom lederveiledning, partsamarbeid, ledermøter og ikke minst ved å jobbe tett sammen utenfor kontorcellene sine. Arbeidet de la til grunn og dialogene de hadde med hverandre og i møtene hadde gjort det enklere å forstå bakgrunnen for de beslutningene som ble gjort på et høyere nivå i organisasjonen, noe som kan forankres i Hernes (2016) sin forståelse av hva meningsskaping er. Virksomhetsledernes deltakelse og involvering i strategiprosessen førte til at de ifølge dem selv fikk større eierskap til det som ble bestemt og at de klarte å se eget

virksomhetsområde i fugleperspektiv, men også eget virksomhetsområde i kontekst av hele organisasjonen i lys av samfunnsutvikling og fordeling av den økonomiske rammen.

Inn i det strategiske arbeidet hadde de tre virksomhetslederne med seg kompetanse og erfaring fra ulike områder, noe alle de tre virksomhetslederne trakk frem som noe positivt. Både Hernes (2016) og Mintzberg (1987) trekker frem linjeledelsen i organisasjoner og deres viktige rolle i den strategiske utviklingen som hele tiden pågår. Virksomhetsledernes komplementære kompetanse og erfaring er vesentlig, spesielt organisasjonskunnskapen og organisasjonshistoriekunnskapen to av virksomhetslederne og kommunalsjefen har med seg inn i strategiarbeidet fordi denne kunnskapen samles og konverterer til levedyktige mønstre. Virksomhetslederne fant også støtte og motivasjon i hverandre, løsning på utfordringer og problemer som oppsto og drøftet og fant løsninger sammen for å etterleve samfunnsoppdraget de alle var opptatt av.

7.4 Strategi i pandemi

Våre funn indikerer at å lede i en pågående krisesituasjon, som til stadighet utvikler seg, var krevende for informantene fordi det ble et betydelig større behov for å bruke tid på å håndtere nye utfordringer og legge strategier. Den komplekse situasjonen organisasjonen sto i fremkalte et behov for endring i måten organisasjonen jobbet på for å kunne håndtere nye utfordringene og ta beslutninger. Arbeidsoppgaver har måttet blitt prioritert og i starten var forutsetningene skiftende, overlevelse og brannslukningen kan være beskrivende. Dette samsvarer med (Borch og Andreassen, 2020) der de definerer en krise som pandemien, som en langsomt brennende krise «Slow burning crises» Denne typen krise krever ofte en kompleks respons på flere ledernivå, der det er vanskelig å kartlegge status på og tidspunkt for når det er nødvendig å sette i gang tiltak.

Det var mye som måtte forstås på ledernivå, kunnskapen skulle formidles nedover i organisasjonen som grunnlag for ulike inngripende tiltak i avdelingene.

Det å skape mening vil i seg selv være en viktig drivkraft i gjennomføringen av det som for mange kan oppleves som inngripende tiltak i organisasjonen (Hernes, 2016). Å stå i endring er krevende, det skal mobiliseres krefter både hos leder og operative ansatte (Mintzberg, 1987).

I det følgende vil vi drøfte dette nærmere.

7.4.1 Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen

Da pandemien var et faktum i mars 2020, ble det satt krisestab i Trønderkommunen. Dette medførte endringer både i ledelsesstrukturen og i kommunikasjonslinjene i organisasjonen. Kommunikasjonen ut til innbyggerne i kommunen ble ivaretatt av et eget kommunikasjonsteam under pandemien. Dette er ifølge Lunde (2019) hva en kan forvente i en krisesituasjon. Ifølge Brønn & Arnulf (2019) er det viktig med god og løpende informasjon ut til innbyggerne, bl.a. for å skape tillit til at en klarer å håndtere situasjonen. Vi husker hvor godt våre nasjonale myndigheter lyktes med å gi informasjon gjennom riksdekkende media. Den jobben nasjonale myndigheter gjorde under riksdekkende pressekonferanser i mars 2020 var et godt eksempel på god kollektiv meningskaping. Det ble tydelig kommunisert at pandemihåndteringen var en nasjonal dugnad, en situasjon som Hernes (2016) beskriver så godt i det å «finne sin plass i et større bilde og være i stand til å handle ut ifra denne forståelsen». De bidro til å skape mening rundt alle de omfattende og inngripende tiltakene som ble iverksatt, som landets innbyggere tok innover seg og som kommunene hadde som utgangspunkt i sitt videre arbeide.

Virksomhetslederne opplevde ikke at den interne kommunikasjonen var like godt planlagt eller ivaretatt som den eksterne kommunikasjonen. Internt opplevde de kommunikasjonen fra kriseledelsen og ned i organisasjonen som mangelfull. I intervjuene kom det fram at informasjon fra kriseledelsen i stor grad ble *“overlevert muntlig fra kommunalsjef. En og annen tilfeldig skriftliggjøring, men det er ikke noe systematikk i det”*. Virksomhetslederne var avhengig av god dialog begge veier for å klare å samarbeide med kriseledelsen om strategiarbeidet under pandemien. Her kan vi tenke oss at uansett hvilken grad det ble lagt opp til dialog, så var virksomhetslederne avhengig av god informasjon nedover til linja for å forstå oppdraget sitt. På den andre siden kan man kanskje si at det forventes av virksomhetslederne at de er tilpasningsdyktig i krisesituasjoner. Informantene var samstemte i at kommunikasjonen fra kriseledelsen opplevdes som tilfeldig og at beslutninger gjort i kriseledelsen ikke var skriftliggjort i møtoreferater. Alle informantene hadde etterlyst referater, uten å få det som de hadde behov for, noe som skapte både frustrasjon og usikkerhet. Ifølge Borch og Andreassen (2020) skal det legges til rette for å tilgjengelig-gjøre informasjon til ulike målgrupper innfor virksomheten og eksterne interessenter i håndteringen

av en krisesituasjon. God samhandling vil gi mindre usikkerhet i organisasjonen. Ifølge Borch og Andreassen (2020) er det kriseledelsen sin oppgave å sikre god informasjonsutveksling slik at en så raskt som mulig kommer tilbake til normalsituasjonen. Ut fra funn så innfridde ikke kriseledelsen i forhold til teorien beskrevet ovenfor om å gi nok informasjon nedover i linja i starten av pandemien.

Kommunalsjef deler delvis virksomhetsledernes oppfatning av at det har vært dårlig formidling av hva som har vært besluttet i kriseledelsen, men sier samtidig at beslutningene hele veien har vært innrammet av de nasjonale føringene, noe kommunalsjefen fortalte de har fulgt til punkt og prikke. At det er sprik i informantenes opplevelser rundt involvering, kan forklares ut fra de ulike rollene de har i organisasjonen og tilgang på informasjon. Sett i lys av Mintzberg og Waters (1985) perspektiv som plan vil en i en beredskapssituasjon være avhengig av intendert og formalisert strategi, i form av beredskapsplanen til kommunen i tillegg til den ordinære intenderte strategien- og formaliserte strategien. Slik vi forstår en slik situasjon, der kommunens beredskapsplan blir utløst vil både den ordinære og beredskapsplanen virke parallelt. Mintzberg (1987) og Mintzberg og Waters (1985) kritiserer den «vanlige» forståelsen på strategi som plan, herunder at planer legges uten det operative miljøets påvirkning ikke vil bli akseptert eller være levedyktige. Deres perspektiver til strategi som plan står i kontrast til overordnede krav til krisehåndtering (Borch og Andreassen, 2020) og (DSB, 2018) som i praksis betyr at det er kriseledelsen som sitter med beslutningsansvaret og kommandohierarkiet. Det betyr at det i en krisesituasjon er forutbestemte roller, jf. kommunens beredskapsplan som definerer hvem som utgjør kommunens kriseledelse og hvordan ansvar og myndighet er fordelt. Eksempelvis vil det i Trønderkommunen være kommuneoverlegen som utgjør den øverste myndighet knyttet til tiltak og forebygging av smittevernet. I praksis betyr det at beslutninger som blir gjort av kriseledelsen overstyrer det som opprinnelig ligger til grunn for den daglige driften.

Det var nytt for virksomhetslederne å stå utenfor det organet som tok beslutninger. De var helt avhengig av god informasjon fra kriseledelsen for å iverksette beslutninger og skape mening nedover i organisasjonen. Virksomhetslederne har flere avdelingsledere og mange operative ansatte som de skal formidle budskapet til. Det er utfordrende å skape mening og entusiasme i organisasjonen hvis leder ikke vet hva organisasjonen beveger seg i retning av, og heller ikke vet hva som ligger bak de aktuelle beslutningene (Hernes, 2016). Når mangelen på informasjon og kunnskap blir utfordrende for virksomhetslederne kan vi se for oss hvor vanskeligere det blir lenger ned i organisasjonen hvor en har enda mindre tilgang på

informasjon. På den andre siden er det ikke gitt at informasjon er likt fordelt i en organisasjon. Våre informanter har ulike roller og har ulike mål og oppgaver de skal ivareta, som kan gi begrensninger for hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres. Det at noe gir mening vil imidlertid være en drivkraft som i seg selv skaper entusiasme og gir tro på at en skal klare å nå de mål en har satt seg.

Våre funn viser at de informantene som var virksomhetsledere opplevde at de ikke ble hørt av kriseledelsen og dermed ikke klarte å spille kriseledelsen god i perioden mars-desember 2020. Det virket som om det de formidlet oppover ikke nådde fram. Samtidig opplevde de samme informantene at det ikke kom tilstrekkelig med informasjon ned fra kriseledelsen, noe som førte til at de ikke klarte å finne mening i de beslutninger som ble tatt, og at det ble vanskelig å skape mening videre nedover i organisasjonen. Lunde (2019) påpeker at det skal være toveiskommunikasjon mellom kriseledelsen og samhandlende interessenter som deltar aktivt i håndteringen av situasjonen, og det skal legges en plan for intern kommunikasjon. Dette er viktig både for å avklare forståelsen av situasjonen en står i, for å formidle hvilke planer som legges og avklare arbeidsfordelingen. Ut fra de data vi fikk gjennom intervjuene kom det fram at det ikke var noen avklart og direkte kanal opp og ned fra kriseledelsen. Informantene sendte skriftlige bekymringer vedrørende manglende enveiskommunikasjon (Lunde, 2019) til kriseledelsen, men det kom ikke noe skriftlig svar tilbake som kunne brukes som utgangspunkt i det videre arbeidet deres. Ifølge Borch og Andreassen (2020) og Lunde (2019) vil det i en krisesituasjon være viktig å nå ut med utfyllende informasjon slik at alle vet hva de skal gjøre og at alle jobber i samme retning. I tillegg skal beredskapsorganisasjonen sikre god informasjon i alle nivå i organisasjonen. Våre funn viser at manglende informasjon førte til at det ble gjort feil lenger ned i organisasjonen da en av informantene erfarte å gå ut over sitt myndighetsområde. Dette gjorde hen uten å være klar over det og uten forankring i kriseledelsen. Virksomhetslederne fortalte at det oppstod misforståelser og utspant seg usikkerhet mellom dem grunn av manglende kommunikasjon fra kriseledelsen.

I et prosessperspektiv handler kriser om tidlig og proaktiv håndtering av dets konsekvenser for organisasjonen og de som er berørt. De må handle og beslutte i nåtid, men samtidig vurdere situasjonens fremtidige utvikling (Borch & Andreassen, 2020). Når det jobbes med strategiarbeid i en kritisk situasjon som under pandemien, vil tidsfaktoren ha avgjørende betydning, og det kan være utfordrende å finne rom for involvering av større deler av organisasjonen. Det blir toppledelsen eller kriseledelsen som under tidspress står for strategiarbeidet, som vil være forenlig med perspektivet strategi som plan (Gotvassli, 2021).

Toppledelsens behov for kontroll vil være større i en slik presset situasjon, som må veies opp mot rom for fleksibilitet på den andre siden. Når strategiprosessen gjennomføres på en slik måte uten særlig involvering av ansatte, vil det kunne skape mistillit til kriseledelsens håndtering av situasjonen (Brønn og Arnulf, 2019). Informantene fortalte at det ble gjort beslutninger i kriseledelsen hvor de opplevde at de ikke hadde blitt hørt eller spurt om råd. Det ble uttalt at «*det var den gangen jeg har kjent sterkest på at jeg ikke har noe makt, men man er jo lydig å gjør det som blir besluttet*». Ifølge Borch og Andreassen (2020) er det i uoversiktlige og sårbare situasjoner at organisasjonen trenger best mulig informasjon for å danne seg et godt beslutningsgrunnlag fordi informasjonen ofte er usikker og sparsom i en krisesituasjon. Videre mener de at det er en fordel å involvere ansatte lenger ned i organisasjonen for å få belyst flere aspekter som gir organisasjonen et rikere beslutningsgrunnlag. Mintzberg (1994) hevder at en strategiplan ikke er levedyktig uten informasjon fra linjelederne, og at det er en risiko for måloppnåelsen hvis ikke det operative miljøet involveres og at planarbeidet ikke gjenspeiler de faktiske utfordringene som ligger lenger ned i organisasjonen. Uten involvering av flere i organisasjonen vil det også være fare for at en ikke ser muligheter som ligger der eller som åpner seg i en kritisk situasjon, som kan slå uheldig ut for organisasjonen. Som nevnt vil behovet for toppstyring og tydelige planer, strammere kontroll og et tydelig hierarki være viktig i en krisesituasjon. Det å ha fastlagte planer uten rom for påvirkning, vil jobbe mot den fleksibiliteten som er nødvendig under en krise. Situasjonen er gjerne uoversiktlig, en har sparsomt med informasjon og ting endrer seg raskt. Flexibilitet og evnen til å håndtere det som kommer vil være viktig, men uten å få informasjon fra lederlinjen og der det operative arbeidet foregår vil ikke toppledelsen få informasjon om hva som fungerer eller ikke (Mintzberg og Waters, 1985) av de tiltakene som er besluttet innført.

I en pandemi har kriseledelsen myndighet til å fatte raske beslutninger som vil påvirke helse- og velferd. Det er nødvendig at ansatte har tillit, lojalitet og respekterer de beslutningene som blir tatt i kriseledelsen, samtidig er kriseledelsen avhengig av at ansatte har tillit til dem. Kriseledelsen må ha fokus på at hele organisasjonen kommer godt ut av krisen (Brønn og Arnulf, 2019), og har derfor ha et mer overordnet blick over hele organisasjonen. En må forvente at detaljfokuset ligger lenger ned i organisasjonen, og at nødvendige spørsmål og informasjon må løftes opp i kriseledelsen. Denne tilbakemeldingssløyfen (Mintzberg og Waters, 1985) har betydning for det videre strategiske arbeidet i anledning pandemien, herunder å få etablert realistiske strategier. Skulle det oppstå en lignende hendelse som igjen

vil berøre helse- og velferd på den måten det har gjort under pandemien, kan det være hensiktsmessig å evaluere tilbakemeldingsløyfen slik at de sikrer at kriseledelsen får tilstrekkelig informasjon til å fatte beslutninger og tiltak med utgangspunkt i framvoksende strategier, erfaringer og kunnskap fra virksomhetsområdene. På den andre siden forstår vi at det ikke alltid vil være tid eller relevant å involvere virksomhetslederne i beslutningene som tas i kriseledelsen.

Borch og Andreassen (2020) beskriver at IT-baserte løsninger er en viktig del i arbeidet med å koordinere beredskapsapparatet både for å sammenfatte og formidle informasjon. Helse- og velferd etablerte «Teams» som intern kommunikasjonskanal under pandemien, men ifølge virksomhetslederne etablerte kriseledelsen seg ikke i denne kanalen. Ut fra det informantene beskriver så ble heller ikke på andre arena, for eksempel på e-post, etablert en tydelig informasjonskanal fra kriseledelsen. Lunde (2019) beskriver at noe av hensikten med god dialog er å skape en omforent tillit til at kriseledelsen håndterer situasjonen på en god måte. Våre funn indiker at teori (Lunde, 2019) ikke samsvarer med den praksis som ble gjennomført i helse- og velferd. Det må påpekes at våre indikatorer ikke kan beskrives som åpenbare fakta for hvordan kriseledelsen har kommunisert ut internt til andre deler av organisasjonen.

7.4.2 «Microsoft «Teams»» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring.

Smittevern hensyn under pandemien gjorde det vanskelig for ledergruppa i helse- og velferd å gjennomføre fysiske møter. De ble nødt til å finne alternative handlingsrom for hvordan ledermøtene skulle gjennomføres. «Microsoft Teams», heretter kalt kun «Teams», ble fort det primære kommunikasjonsverktøyet som ble tatt i bruk i ledergruppa, som en respons på det behovet som oppstod. Dette var ifølge funn ingen bevisst strategi. Som Mintzberg (1987) hevder er det ofte begrensninger som stimulerer til kreativitet og strategiske endringer, og at en realisert strategi kan dukke opp som svar på en situasjon som utvikler seg. Den som ikke fanger opp eller tar tak i muligheter som åpenbarer seg eller som ligger der, kan være den som går glipp av ubenyttet potensiale (Mintzberg, 1994). Våre funn beskriver at overgangen til «Teams» førte med seg flere positive effekter for ledergruppa i helse- og velferd på kort og lang sikt. Møtene ble kortere, mer effektive og det ble besluttet mer. Det ble lettere å samle ledergruppa som sto sammen om å finne løsninger på ulike problemstillinger som pandemien utløste. Våre funn viser at «vi-følelsen» ble styrket, ledergruppa kom nærmere hverandre,

dette til tross for at det beskrives som utfordrende å få til engasjement, øyekontakt og samspill med kroppsspråk under «Teams» møter. Som en av informantene uttrykte det, “*ens utfordring ble til alles utfordring*”.

Det kom tydelig fram i våre funn at endring av møtestruktur påvirket helse- og velferd. Før pandemien hadde kommunen månedlige felles møter i hele ledergruppa, gjerne lange møter. I tillegg hadde de ulike virksomhetsområde egne møter i et fast mønster. Ved årsskiftet 2020 oppsto det et større smitteutbrudd i kommunen som medførte at ledergruppa fikk et økt behov for å møtes. Under smitteutbruddet møttes ledergruppa hver dag. Etter kort tid fikk kommunen kontroll over situasjonen, og behovet for å møtes ble igjen redusert. Møtefrekvensen ble først redusert til tre møter i uka, men ble etter kort tid redusert til et fast ukentlig møte. Det var tydelig at det var behovet for å møtes som styrte møtefrekvensen. Da vi gjennomførte intervjuene i mai 2021 var møtefrekvensen fortsatt ett felles ledermøte i uka. Mintzberg (1987) sier at det er helt typisk at en ytre begivenhet er årsak til endring av mønster eller strategi.

De felles ukentlige ledermøtene på «Teams», som tok over funksjonen til møtene i de ulike virksomhetsområdene i helse- og velferd julen 2020, var noe som informantene beskrev som en endring som kom av at behovet for å møtes endret seg. Ifølge Mintzberg (1987) skjer det strategisk læring i organisasjonen samtidig med at organisasjonen beveger seg fremover. Ved et fremvoksende perspektiv vil denne læringen føre til at en ser behov for endring, og handlingsmønsteret vil etter hvert endre seg slik at organisasjonens behov dekkes.

Våre funn viser at denne beslutningen ble tatt på virksomhetsledernivået og ble ikke styrt av kriseledelsen. Ved en ren bevisst strategi vil ikke endrede behov i organisasjonen automatisk føre til at strategien endrer seg, da strategien anses som ferdig lagt og at det ikke er åpning for videre innspill (Mintzberg, 1987). Sett ut fra et prosessperspektiv så vil organisasjonen hele tiden være i bevegelse (Hernes, 2016) som betyr at organisasjonen må tilpasse seg og ta hånd de ulike behovene som oppstår, for eksempel som behovet for å møtes oftere. Sett ut fra et rent planperspektiv så ville kanskje ikke innføringen av «Teams» vært like enkelt i en normal-situasjon (dvs ikke pandemi). Det ene fordi endringsprosesser ble omtalt som prosesser som tok lang tid, det andre fordi ansatte ikke ville vært involvert i utformingen av «Teams» som verktøy etter deres behov, noe som ifølge Gotvassli (2021) vil utgjøre en risiko for endringer, i dette tilfelle innføring av «Teams».

I et prosessperspektiv derimot, vil valget med å ta i bruk «Teams» få konsekvenser for retningen på det videre strategiarbeidet og hvilke nye muligheter som åpenbarer seg for helse- og velferd. Dette illustrerer godt den situasjonen som utspilte seg da «Teams» utviklet seg til å bli den primære kommunikasjonskanalen, som ga flere positive effekter, noe en ikke på forhånd kunne forutsett. Her ser vi en sammenheng mellom perspektivet strategi som mønster og prosessperspektivet der begge perspektivene beskriver at verden er i bevegelse og kan ta andre veier enn hva en hadde forventet. I perspektivet strategi som mønster er det handlinger som etter hvert etablerer seg som handlingsmønster, og til slutt etablerer seg som en realistisk strategi i organisasjonen (Mintzberg og Waters, 1985). Denne tenkningen om strategi passer godt i omskiftelige miljøer der det er vanskelig å forutse utviklingen (Knudsen & Flåten, 2015), som her under pandemien.

Ifølge informantene var organisasjonen i beredskap og fikk trent seg i forhold til fleksibilitet og endring, samt at lederne og tjenesten hadde gjort et kvantesprang i fleksibilitet og endringsdyktighet under pandemien. Ifølge Mintzberg (1994) vil det være en risiko for at organisasjonen på et tidspunkt ikke klarer å endre seg i takt med de omskiftelige omgivelsene hvis en ikke har en beredskap for endring. Gjennom funn kom det fram at helse- og velferd hadde en fast møtестruktur i forkant av pandemien, noe som endret seg kort tid etter at Norge «stengte ned». Helse- og velferd beveget seg fra et fast driftsmønster over til en fremvoksende strategi for å imøtekomme de behovene som kom som konsekvens av pandemien. Etter en kort periode i bevegelse dannet møtестrukturen seg inn i et nytt fast mønster, et mønster som fortsatt var gjeldende på det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene i mai 2021. Mintzberg (1987) beskriver at det å stå i spenn mellom en formalisert strategi og en fremvoksende strategi er det som representerer virkeligheten. På den ene siden måtte virksomhetslederne forholde seg til den formaliserte strategien styrt fra den øverste ledelse i kommunen, fra kriseledelsen og pålagte strategier fra myndighetene under pandemien. På den andre siden dannet det seg fremvoksende mønster der det operative arbeidet foregikk på grunn av behov som kom som et resultat av pandemien.

Gjennom våre funn kom det fram at det var en styrke å ha kommunelege og kommunalsjef som faste deltakere på ledermøtene etter smitteutbruddet romjulen 2020. Slik oppnådd ledergruppa læring og forståelse omkring pandemi-spørsmål fordi de nå utgjorde kommunens nye smittevernteam. Den raske utviklingen av pandemien førte med seg behov for stadig ny informasjon og tiltak som måtte iverksettes. Våre funn indikerer at det åpnet seg en arena for hele ledergruppa i helse- og velferd der de fikk mulighet til å komme med spørsmål og

problemstillinger gjennom sin deltakelse i ledermøtene på «Teams». Mange spørsmål ble avklart der og da, mens andre spørsmål ble tatt med opp i kriseledelsen, der svarene ble tatt med tilbake til ledermøte igjen. Alle fikk samme informasjon og det ble lagt et grunnlag for at alle skulle forstå det samme. Dette funnet samsvarer med Mintzbergs perspektiv om at den største feilen som blir gjort i organisasjoner er der strategiarbeidet foregår langt oppe i organisasjonen (Mintzberg, 1987) for her flyttet helse- og velferd beslutningsmyndigheten nedover i organisasjonen, noe som gjorde avstanden mellom kriseledelsen og linjelederne kortere. Funn indikerer at denne strategien bidro til kunnskapsdeling og raske avklaringer av viktige spørsmål for den operative drifta. Som en informant sa, *«det er mye samstemt infoutveksling nå, det er viktig å få opp erfaringen fra gulvet for og ta med den inn i kriseledelsen. Så jeg tror vi har fått til en mye bedre samhandling om forståelsen mellom kriseledelsen og oss i helse- og velferd. Det er min opplevelse da»*.

8. Oppsummering og avslutning

Dette kapitlet danner avslutningen av masteroppgaven. Vi vil her oppsummere funnene fra drøftingen inndelt etter hovedtemaene i funn-kapitlet som skal besvare problemstillingen:

Hvordan har Trønderkommunen jobbet med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien og på hvilken måte har pandemien påvirket dette arbeidet?

For å avgrense forskningsområdet har vi stilt følgende forskningsspørsmål:

- 1) *På hvilken måte har koronapandemien påvirket involveringen av ledergruppa i strategiarbeidet?*
- 2) *På hvilken måte har intern kommunikasjon, utviklings- og strategiarbeidet i organisasjonen endret seg under pandemien?*

8.1 Oppsummering

Oppsummering: Strategi og utvikling - Strategiplanlegging og utvikling før pandemien

Det som var gjennomgående i funnene etter intervjuene var at informantene i årene før pandemien ikke hadde vært like involvert i det strategiske arbeidet. Helse- og velferd hadde investert i lederutvikling gjennom å utøve lederveiledning. I tillegg hadde de etablert partsamarbeidsgrupper. Tiltakene skulle forankre styringskrav, strategiplaner og utvikle organisasjonsforståelsen blant ledere og ansatte. Tiltakene førte til at lederne forsto mer av det de skulle holde på med og at det styrket «vi-følelsen». Tiltakene ble også beskrevet som to suksesskriterier fordi ledere i større grad ble involvert- og hadde innvirkning på strategiprosessene i 2020 og 2021, sett opp mot årene før 2020.

Vi så også nærmere på hva som ligger til grunn for kommunens planlegging og drøftet dette i lys av Mintzbergs (1987) paraplystrategi og strategi som plan. Her så vi at den kommunale planleggingen og utvikling av strategier og mål i stor grad er styrt av myndighetenes krav og forventninger, og samfunnsanalyser og hensyn til fremtidens utfordringer, noe som påvirker det som ligger til grunn for kommunens strategier og mål, både på kort og lang sikt.

Oppsummering: Strategi og utvikling - Overordnet strategigjennomføring med utgangspunkt i ordinært driftsår

Som tidligere nevnt var de gjennomgående i funnene etter intervjuene var at informantene i årene før pandemien ikke hadde vært like involvert i det strategiske arbeidet. I forkant av pandemien innførte Kommunedirektøren med dens ledergruppe flere tiltak for å øke involveringen og påvirkningen i strategiprosessene nedover i hierarkiet i virksomhetsområdene i helse- og velferd. For det første var det investeringen i lederutvikling og etablering av partsamarbeidsgruppene, og det andre at Kommunaldirektøren krevde at budsjettarbeid var et kontinuerlig arbeid som skulle være forankret i linjen og at lederne i virksomhetsområdene skulle ha eierskap til eget budsjett, både utvikling av det og oppfølging av det. For virksomhetslederne medførte dette en positiv endring i deres handlingsmønster, fordi de tidligere hadde vært mindre involvert i budsjettarbeidet enn det de nå ble. Budsjettet ble nå en kontinuerlig prosess fordi de hver måned måtte rapportere på å tiltak-sette budsjettet for å nå målene sine. Tiltaket ble tatt godt imot fordi både de for første gang opplevde å «eie» sitt eget budsjett.

Videre problematiserte vi spennet mellom myndighetenes krav og forventinger til kommunal styring og resultat opp mot konsekvensen av endringer som fører til at budsjettet må tiltaksettes underveis for å nå målene og hvilke konsekvenser det igjen får for tjenestene og neste års rammer og budsjett. Gjennom denne refleksjonen så vi ut fra vår forståelse at Mintzberg sin modell på intenderte og fremvoksende strategier ikke gir en nyansert nok forklaring på hvordan strategiprosessen foregår ut ifra den konteksten Trønderkommunen utøver sitt samfunnsoppdrag i.

Vi drøftet også hvordan virksomhetsområdene hadde klart å arbeide parallelt med de ordinære strategiplanene og de pålagte strategiene som kom som styrende krav for å håndtere koronapandemien. Gjennom det strategiske arbeidet utviklet de nye handlingsmønstre som gjorde at de lærte seg «å leve med pandemien» og at de klarte de å jobbe parallelt med samfunnsoppdraget, både med den ordinære strategiplanen og pålagte styringskrav knyttet til pandemien.

Oppsummering: Strategi og utvikling - Strategiplanlegging for det kommende driftsår (2022)

Det kom fram av intervjuene at arbeidet med budsjett- og økonomiplanen hadde foregått kun i en kort og intensiv periode på høsten fram til 2020. Det ble ikke lagt ned tilstrekkelig med tid

til å få et godt og risikovurdert budsjett. Denne praksisen ble endret i 2021 etter en forventning fra kommunalsjefens ledergruppe om at det strategiske utviklingsarbeidet ble forankret i lederlinjen og at virksomhetslederne måtte sørge for at det ble forankret hos avdelingslederne og ned i virksomhetene. Arbeidet skulle også forankres hos tillitsvalgte og verneombud, som også var aktive i arbeidet med den nye samfunnsplanen og økonomidelplanen gjennom partsamarbeidet. Virksomhetslederne var tydelig på at de hadde fått større innsikt gjennom arbeidet med den nye samfunnsdelplanen og økonomiplanen, både gjennom lederveiledning, partssamarbeid og ledermøter.

Virksomhetslederne fant også støtte og motivasjon i hverandre. Sammen fant de løsninger på utfordringer og problemer som oppsto og fant løsninger sammen som etterlevde samfunnsoppdraget de alle var opptatt av. Virksomhetslederne opplevde å jobbe tett sammen i budsjettarbeidet, brukte mye tid på å diskutere hva som måtte til for å lage realistisk budsjett.

Arbeidet virksomhetslederne la til grunn, dialogene de hadde med hverandre og møtene i ledergruppa, hadde gjort det enklere å forstå bakgrunnen for de beslutningene som ble gjort på et høyere nivå i organisasjonen. Virksomhetslederne opplevde at deltakelse og involvering i strategiprosessen førte til at de fikk større eierskap til det som ble bestemt, at de klarte å se eget virksomhetsområde i fugleperspektiv og at de klarte å se eget virksomhetsområde i kontekst av hele organisasjonen i lys av samfunnsutvikling og fordeling av den økonomiske rammen.

Oppsummering: Strategi i pandemi – Kommunikasjon/informasjon fra kriseledelsen

Det kom fram som et tydelig funn at virksomhetslederne opplevde kommunikasjonen fra kriseledelsen og ned som mangelfull og tilfeldig. Virksomhetslederne opplevde ikke at de ble involvert av kriseledelsen, hverken at de ble hørt eller spurt om råd, og klarte derfor heller ikke spille kriseledelsen god, noe som førte til frustrasjon og usikkerhet. Det kom fram i intervjuene at det var ulik opplevelse av kommunikasjonen opp og ned fra kriseledelsen ut fra de ulike rollene våre informanter hadde i organisasjonen.

Mangelfull informasjon førte til at det ble vanskelig å finne mening i det som ble besluttet fra kriseledelsen, samt det ble vanskelig for virksomhetslederne å skape mening nedover i linja for å underbygge de tiltakene som måtte iverksettes.

Et smitteutbrudd i Trønderkommunen i jula 2020 førte til at det en endring i møtestrukturen i ledergruppa. Det ble innført ukentlige felles ledermøter hvor både kommunalsjef og smittevernlegen deltok, begge sitter også i kriseledelsen. Med dette grepet oppnådde hele ledergruppa toveiskommunikasjon med kriseledelsen, og ble løsningen på den utfordringen som hadde vært med mangel på informasjon og kommunikasjon.

Oppsummering: Strategi i pandemi – «Microsoft Teams» som kommunikasjonsverktøy, en arena for læring, utvikling og forbedring

Funn viser at «Teams» ble den primære kommunikasjonskanalen i ledergruppa, som en respons på det behovet som oppstod under pandemien. Det å legge ledermøtene over på «Teams» ga flere positive effekter for ledergruppa i helse- og velferd på kort og lang sikt. Møtene ble kortere, mer effektive og det ble besluttet mer. Det ble lettere å samles, det utviklet seg en «vi-følelse», ledergruppa sto sammen om å finne løsninger på de utfordringer som kom. De ukentlige ledermøtene ble opplevd som en arena for læring, utvikling og forbedring på bakgrunn av at hele ledergruppa var til stede, ikke minst på grunn av at kommunalsjef og smittevernlegen, som begge satt i kriseledelsen, deltok under ledermøtene.

Videre kom det frem at helse- og velferd fikk trent seg på endringsarbeid og det å stå i beredskap. Kommunalsjefen opplevde at det ble gjort «kvantesprang» med tanke på fleksibilitet og endringsdyktighet i ledergruppa og tjenesten under pandemien.

Det kom også fram i intervju at det manglet en felles kommunikasjonskanal på «Teams» for hele Trønderkommunen. Ett interessant funn er at det ikke trekkes frem noen form for motstand mot å ta i bruk «Teams» i vår studie, her kan vi trekke nære slutninger til at endringsvilligheten har vært stor og motstanden liten i helse- og velferd i Trønderkommunen.

8.2 Avslutning

I denne studien, som nå er ved veis ende, har vi sett på utviklingen og utfordringer med strategiutvikling og strategigjennomføring under koronapandemien i helse- og velferd i en kommune i Trøndelag. Gruppas forforståelse var at det er at det har vært et langt større fokus på strategiutvikling og strategigjennomføring under pandemien enn hva vi hadde sett

tidligere. På bakgrunn av at vi i prosjektoppgaven (MKL 210) så at informantene i årene før pandemien ikke hadde vært veldig involvert i det strategiske arbeidet, har vi i masteroppgaven sett på hvordan Trønderkommunen har utviklet seg i det videre arbeidet. Vi har også sett på pandemiens påvirkning på det strategiske arbeidet i helse- og velferd.

Gjennom å ha studert litteratur på strategifeltet og fått kjennskap til hvordan pandemien påvirket Trønderkommunen gjennom intervju, har vi fått økt vår kunnskap og forståelse for hvordan strategi dannes og påvirkes i praksis. Denne studien har vist oss hvor utfordrende det kan være å strategisk håndtere en pandemi i en kommune. Det å ha sett på strategiutviklingen i ulike perspektiv har for oss vært lærerikt. Vi har konsentrert oss særlig rundt det som åpenbarte seg som funn i studien, og hvor viktig akkurat disse funnene er i strategiprosessen.

Konklusjon

Kommunen har utviklet sitt strategiarbeid gjennom større involvering og eierskap i lederlinjen på grunn av tett lederveiledning, etablering av partsamarbeid og hyppigere ledermøter. Det har også blitt tettere kommunikasjonslinjer på grunn av innføring «Microsoft Teams». Funnene i intervjuene kan tyde på at pandemien også har hatt en direkte påvirkning på dette.

8.3 Behov for videre forskning

Det kom frem av våre intervju at det var ulike opplevelser for hvordan strategiarbeidet i helse- og velferd opplevdes ut fra de ulike rollene informantene hadde i organisasjonen. En interessant videreføring av denne forskningen vil ha vært om denne variasjonen gjenspeiler seg nedover i organisasjonen? Videre ville det vært spennende å sett på om våre funn også representerer de andre virksomhetsområdene i Trønderkommunen, eller andre nærliggende sammenlignbare kommuner. Vi kunne da ha undersøkt funnene ved bruk av en kombinasjon mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Da har man muligheten til å ha en større gruppe av informanter for å samle data, noe som kan gi et bedre grunnlag for generalisering av resultatet og styrke forskningen. Vi ønsker å argumentere for vår tanke om at kunnskap om de mekanismer som utspilte seg under pandemien også kan ha relevans i andre situasjoner, samt at helseledere i andre kommuner også kan dra nytte av studien, men poengterer at det blir opp til leseren selv å vurdere om våre funn har gyldighet internt i kommunen, eller andre kommuner for øvrig.

Litteraturliste:

Arntzen, E. (2018) Ledelse og kvalitet i helsetjenesten. Arbeidsglede og orden i eget hus.

Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo

Borch, J.B og Andreassen, N (2015), Beredkapsorganisasjon og kriseledelse. Fagbokforlaget,

Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Brønn, P.S og Arnulf, J.K (2019), Kommunikasjon for ledere og organisasjoner.

Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Chaffee, E. E. (1985) Three Models of strategy. Retrived from

<https://www.jstor.org/stable/258215?seq=1> (file:///C:/Users/1344-12/Downloads/Three_Models_of_Strategy.pdf)

Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011. Retrived from

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten, 2017. Retrived from

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-10-28-1250>

Gotvassli, K. Å (2021), Henry Mintzberg. *Om organisasjon, strategi og ledelse.* Cappelen Damm akademisk.

Gotvassli, K. Å og Vanebo B. I .(2016), *Strategisk ledelse i barnehagen.* Cappelen Damm akademisk.

Hernes, Tor (2016), *Organisering i en verden i bevegelse.* Cappelen Damm Akademisk

Jacobsen D. I og Thorsvik J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer.* Fagbokforlaget,

Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Johannesen, Tufte og Christoffersen (2019), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode.*

Abstrakt forlag AS, Oslo

Justesen, L og Mik-Meyer, N (2010), *Kvalitative metoder i organisations og ledelsesstudier.*

Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo

Knudsen, H og Flåten, B.T (2015), *Strategisk ledelse.* Cappelen Damm akademisk.

Lai, Linda (2017), *Strategisk kompetanseledelse.* Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Langley, GJ. Moen, RD, Noan, TW, Norman, CK, Provost, LP (2009) The improvement guide: A practical approach to enhancing organizational performance. San Francisco: Jossey-Bass

Larsen, A K (2017), En enklere metode. *Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*, 2.utg. Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 2018, §25, interkontroll. Retrived from https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_7-4

Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven), 1994. Retrived from https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-08-05-55/KAPITTEL_7#KAPITTEL_7

Lunde, K L (2019) Praktisk krise- og kriseledelse. Universitetsforlaget, Oslo.

Mikkelsen, A og Laudal, T (2016) Strategisk HRM 1, *Ledelse, organisasjon, strategi og regulering*. Cappelen Damm akademisk.

Mintzberg, H. (1987) Crafting Strategy. Harvard Business Review, 65, 66-75

Mintzberg, H (1994) The fall and rise of Strategic planning. Free Press and Prentice Hall International

Mintzberg, H. and Waters, J.A (1985) Of Strategies: Deliberate and Emergent. Strategic Management Journal, 6, 3, 257-272.

Nasjonal beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien, 2021. Retrived from [Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/Beredskapsplan+for+smitteverntiltak+under+covid-19-pandemien+-+regjeringen.no)

Nasjonale faglige råd for pandemiplanlegging i kommunen, 2019. Retrived from <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/pandemiplanlegging>

NESH 2016. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humanoria, juss og teologi. Oslo: Den nasjonale forskningsetiske komitè for samfunnsvitenskap og humanoria (NESH)

Nesheim, T (2016), Kriseledelse og organisering. Retrived from <https://www.magma.no/kriseledelse-og-organisering>

Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Retrived from <https://www.nsd.no/>

Opstad, L (2020), Økonomistyring i offentlig sektor. Oslo: Gyldendal Akademisk

Regjeringen (2017) Perspektivmeldingen Meld.St.29 (2016-2017)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>

Regjeringen (2020), «Uttalelse fra Bent Høie 11.mars 2020». Retrived from

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innkalling-til-dugnad/id2693216/>

Regjeringen (2020), «Uttalelse fra Erna Solberg 12. mars 2020». Retrived from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak/id2693327>

Regjeringen (2020), «Uttalelse fra Erna Solberg 18.mars 2020». Retrived from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-innledning-pa-pressekonferanse-om-nye-tiltak-mot-koronasmitte/id2693335/>

Sendings, A og Tangenes, T (2019), Økonomistyring. Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Thagaard, T (2019), Systematikk og innlevelse. *En innføring i kvalitativ metode*.

Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen

Tjora, A (2017), Kvalitative forskningsmetoder i praksis. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo

Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2018. Retrived

from <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>

Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten IS-IS-2620 (2017) retrieved from <https://lovdata.no/static/ROO/is-2017-2620.pdf>

Vedlegg:

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informantene

Informasjonsskriv vedrørende kvalitativ studie:

På hvilken måte har koronapandemien påvirket strategiarbeidet i helse og- velferd i Verdal Kommune, ved Lillian Rye, Svein Sandsæter og Silje Gjølstøl Hepsø.

Studiens formål

I denne kvalitative studien vil vi se på strategiplanleggingen og strategiarbeidet under koronapandemien i helse- og velferd i Verdal kommune, og hvilken betydning pandemien har fått for strategiplanleggingen fremover. Vi ønsker å belyse de strategiske utfordringene helse- og velferd har stått overfor under pandemien nærmere. Dette er kunnskap som ikke bare ledere i helse i Verdal vil dra nytte av, men også ledere på andre områder og i andre kommuner. Vi tenker også at kunnskap om de mekanismer som utspilte seg under pandemien kan ha relevans i andre situasjoner.

Studien er en oppfølging av prosjektoppgaven vi gjennomførte i 2020 der vi så på hvordan kommunen utviklet strategiplanene sine.

Forskningsspørsmål

1) På hvilken måte har koronapandemien påvirket involveringen av ledergruppa i strategiarbeidet?

2) På hvilken måte har pandemien påvirket arbeidsmetodene i strategiarbeidet i Verdal kommune?

3) Hvilke metodiske endringer har helse- og velferdssektoren i kommunen gjort i strategiarbeidet som et resultat av pandemien, og hvilke av disse er det grunn til å tro vil vedvare over tid?

Intervju: Vi ønsker å benytte kvalitativ metode med semistrukturert intervju i studien. Opplysningene fra intervjuene vil gi uvurderlige innspill og kunnskap for oss for å kunne svare ut problemstillingen og de forskningsspørsmålene vi har valgt oss.

Resultat:

Funn kan brukes i anonymisert form i forskning, akademisk skriving og undervisning

Informert samtykke:

- Behandling av opplysninger om informantene er basert på informert samtykke.
- Opptak og transkripsjoner vil bli oppbevart og behandlet i henhold til gjeldende regelverk for behandling av forskningsdata.
- Datamaterialet vil bli anonymisert i den grad at det kun vil gå fram at informantene har lederposisjoner innen helse- og velferd i Verdal.
- Opptakene vil bli slettet etter at forskningsarbeidet er gjort, senest ved utgangen av desember 2021.
- Opplysningene som innhentes gjennom intervju vil være av generell karakter og ikke omfatte enkeltsaker eller sensitive data.
- Å delta i refleksjonene og samtalene som blir tatt opp på bånd er frivillig, og informantene kan trekke seg fra samtalene underveis.
- Informantene får tilsendt informasjon om studien og informert samtykke i forkant av intervjuet.
- Deltakelse er frivillig, og informantene har dere rett til å ikke svare på spørsmål som oppleves ubehagelige. Dere kan trekke dere når som helst i prosessen.
- Informantene har rett til innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi) og rett til å klage til Datatilsynet
- Informantene vil få tilsendt oppgaven før den ferdigstilles for å få mulighet til å korrigere utsagn og eventuelle tolkninger av data.

Verdal 11.03.21

Svein, Lillian og Silje

Vedlegg 2: Intervjuguide

Spørsmål 1

Kan du beskrive din rolle og involvering i strategiarbeidet under pandemien?

- Hva har endret seg (i form av rolle/funksjon)?
- Er din rolle og involvering annerledes nå enn før pandemien?
- Din rolle opp mot kriseledelsen og i strategiledelsen/strategigruppen

Spørsmål 2

Kan du beskrive ledergruppas involvering i strategiarbeidet under pandemien?

- Hvor involvert har ledergruppen vært i det strategiske arbeidet under pandemien?
- Har ledergruppa hatt noen form for innflytelse i strategiarbeidet?
- Var det annerledes i den første fasen?
- Kan du fortelle om hvordan involveringen har endret seg underveis? Hvor stor innflytelse hadde ledergruppen da vs nå?
- Vil du si at dette er noe som har endret seg under pandemien?
- Kan du i ettertid se at involveringen av ledergruppa kunne vært annerledes?
- Har behovet for dialog og møtepunkter med ledergruppa vært annerledes under pandemien? I så fall hva tenker du er årsaken til dette?
- Mintzbergs fremvoksende strategier

Spørsmål 3

Kan du beskrive kriseledelsens funksjon og arbeidsmåte under pandemien?

- Kriseledelse/kriseledelse og dennes rolle gjennom pandemiåret.
- Hvilken funksjon har den i dag?
- Kriseledelsens betydning?
- Fungerte kriseledelsen?
- Har det vært utfordringer?
- Hva mener du skulle vært gjort annerledes?
- Kan du beskrive strategiarbeidet i de ulike fasene (tidligfase pandemi (vår og sommer), høst, etter jul/vinter og nå)?
- Har involveringen endret seg undervegs i pandemien?
- Har kriseledelsen hatt betydning for involveringen av ledergruppa? Kan du utdype dette med eksempler?

Spørsmål 4

Hvordan opplever du at pandemien har påvirket måten å drive planarbeid på i ditt virksomhetsområde?

- Har du eksempler som beskriver dette?
- Tenker du at noe av dette vil vedvare fremover?
- Hva har endret seg?
- Hvilke positive og negative effekter opplever du at pandemien har hatt på strategiplan i helse- og velferd?
- Tenker dere nytt omkring planlegging?
- Har dere tenkt/anvendt annen metode/ny form for ledelsesforankring i strategiplanleggingen etter pandemien brøt ut?
- Hvordan er ledergruppen involvert i det strategiske arbeidet under pandemien både når det gjelder endringer pga. pandemien og videre strategi(plan) for 2021 og tiden fremover?
- Hvordan jobber ledergruppen med å nå de strategiske målene?
- Hvordan har den strategiske ledergruppa klar å nå ut med sin strategi i organisasjonen under pandemien? Kan du gi eksempler på dette?

Spørsmål 5

Hvordan opplever du at praktiske arbeidsmetoder i strategiarbeidet har blitt påvirket av pandemien?

- Organisatorisk: strategiledelse, strategigruppe og kriseledelse.
- «Teams», effektivisering i beslutninger, involvering, ledelsesforankring, kommunikasjonslinjer, organisering og organisasjonsformer.
- Kan du gi noen eksempler som beskriver dette?
- Er dette arbeidsformer som eventuelt er verdt å ta med seg vider også etter pandemien?
- På hvilken måte har pandemien påvirket arbeidsmetoder/arbeidsformen i strategiarbeidet?

Spørsmål 6

Hvis du ser deg tilbake nå, tenker du at noe kunne vært gjort annerledes i strategiarbeidet under pandemien?

- Hva med involveringen av ledergruppa?
- Har det vært endringer i strategi og prioriteringer som vil kunne påvirke makt- og interesseforholdene i virksomhetsområdet?
- Har dette vært utfordrende for helse- og velferd?

Spørsmål 7

Er det noe annet du ønsker å fortelle som har relevans til temaet?