

Skranker i arbeidslivet

En problemfokuseret studie av lederes hverdag
i åtte norske kommuner

av

Sissel C. Trygstad og Einar Lier Madsen

NF-rapport nr. 15 • 2001

ISBN-nr.: 82-7321-445-1

ISSN-nr.: 0805-4460

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@hibo.no

Tittel Skranker i arbeidslivet. En problemfokuset studie av lederes hverdag i åtte norske kommuner	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 15/2001
	ISBN nr. 82-7321-445-1	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 126	Dato: Desember 2001
Forfattere Sissel C. Trygstad Einar Lier Madsen	Prosjektansvarlig (sign.) Sissel C. Trygstad	
	Forskningsleder Nils Finstad	
Prosjekt Skranker i arbeidslivet - en studie av de hindre som kommunale ledere med arbeidsgiveransvar opplever i sin lederrolle	Oppdragsgiver Kommunenes Sentralforbund	
	Oppdragsgivers referanse	
Sammendrag I rapporten synliggjøres de skranker som ledere opplever i sin lederrolle. Gjennom en spørreundersøkelse og intervjuer med ledere i åtte kommuner har vi lokalisert de skranker som ledere opplever som mest virksomme i sin hverdag. Selv om ledere opplever skranker relatert til sentralt lov- og avtaleverk, finner vi at de største skrankene befinner seg innenfor arbeidsorganisasjonen. Ledere trekker særlig fram skranker relatert til den arbeidsgiverpolitikken som føres, og til hvordan lederrollen er utformet i kommunene.	Emneord Kommuner Ledere Delegering Arbeidsgiverpolitikk Organisering av ledelse	
	Keywords Municipalities Leadership Delegation Employer policy	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 150,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

I denne rapporten ser vi nærmere på kommunale lederes hverdag innenfor kommuneorganisasjonen. Ledere fra åtte kommuner har vært delaktig i prosjektet og det er deres synspunkter og "historier" som danner grunnlaget for rapportens innhold. Vi vil derfor benytte anledningen til å takke alle de ledere som sa seg villige til å delta i prosjektet. Foruten å bruke tid på oss i en hektisk hverdag, har lederne også vist stor velvillighet til å dele sine erfaringer med oss forskere.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, og vi vil takke oppdragsgiverne representert ved Hallstein Liland og Brit Olssøn for godt samarbeid og imøtekommenhet. En stor takk går også til referansegruppen som har bestått av Karen Hirth Thorsen i Stavanger kommune og Leif Kongestøl i Kvinnherad kommune. De har alle bidratt med viktige innspill og kommentarer underveis, og har også kommentert rapporten før ferdigstilling. Vi har også fått hjelp av kollegaer ved Nordlandsforskning. Adm. direktør Bente Ingebrigtsen, forskningsleder Nils Finstad og Leif Kristian Monsen har lest og kommentert rapporten, noe som har vært til stor hjelp.

Under datainnsamlingen har vi fått hjelp av Birgitte Ljunggren Johansen som foretok intervjuer i en av de åtte deltakerkommunene. For øvrig har Einar Lier Madsen og Sissel Trygstad vært ansvarlige for utforming av forskningsopplegg, datainnsamling, bearbeidelse og rapportskrivning. Derfor er det vi som står ansvarlig for denne rapportens innhold, og sistnevnte har også vært prosjektleder.

Bodø, desember 2001

INNHold

FORORD	1
SAMMENDRAG	7
KORT OM PROSJEKTET.....	7
ULIKE SKRANKEOMRÅDER.....	8
YTRE FORHOLD.....	8
POLITIKK OG ADMINISTRASJON	9
ARBEIDSGIVERPOLITIKK.....	11
ORGANISERING AV LEDELSE	11
KONKLUSJON	12
SUMMARY	13
1. INNLEDNING	15
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	15
1.2 RAPPORTENS OPPBYGNING.....	16
2. ENDREDE BETINGELSER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET	18
2.1 DET YTRE PRESSET.....	18
2.1.1 <i>Kommuneloven – en profesjonalisering av administrasjonen</i>	19
2.1.2 <i>New Public Management: Fra forvaltning til Management?</i>	20
2.1.3 <i>Ansatte: Større krav til egen innflytelse og karriere</i>	22
2.2 OPPSUMMERING.....	23
3. PROBLEMSTILLINGER	24
4. UTVALG OG METODE	27
4.1 METODISK TILNÆRMING.....	28
4.2 OM INTERVJUERE OG DATATILFANG.....	28
4.2.1 <i>Et sprik mellom intervjuer og spørreskjema</i>	29
5. YTRE FORHOLD	31
5.1 SENTRALT LOV- OG AVTALEVERK.....	32
5.2 KOMMUNELOVEN.....	33
5.2.1 <i>"Kommuneloven ga grønt lys"</i>	34
5.3 ARBEIDSMILJØLOVEN.....	36
5.3.1 <i>Mer fleksibilitet i forhold til ansettelser</i>	36
5.3.2 <i>Arbeidstidsbestemmelser som skranke</i>	37
5.4 HOVEDAVTALEN - "DEN ER ET ABSOLUTT IDENNE VIRKSOMHETEN".....	38
5.5 HOVEDTARIFFAVTALEN – "VI ØNSKER OSS STØRRE LOKAL POTT".....	39

5.6	ARBEIDSTIDSAVTALEN MED LÆRERENE.....	41
5.6.1	<i>"Lærere ser ikke på seg selv som kommunale arbeidstakere"</i>	42
5.6.2	<i>"Her har man satt skole i fokus"</i>	43
5.6.3	<i>Andre forhold</i>	45
5.7	OPPSUMMERING.....	46
6.	POLITIKK, ADMINISTRASJON OG DELEGERING.....	49
6.1	FORHOLDET MELLOM DEN POLITISKE OG ADMINISTRATIVE SFÆRE.....	49
6.1.1	<i>"Her praktiseres utstrakt politisk delegering"</i>	51
6.1.2	<i>"Den politiske strukturen kan bli et forsinkende ledd"</i>	52
6.1.3	<i>"Det er hele tiden snakk om å veie krav og sette grenser"</i>	53
6.1.4	<i>"Vi må jo oppdra dem"</i>	54
6.2	ORGANISERING AV ANSVAR OG OPPGAVEFORDELING.....	55
6.2.1	<i>Mer ansvar betyr også nye oppgaver</i>	57
6.2.2	<i>Delegert ansvar – en realitet eller en proformaøvelse?</i>	57
6.3	OPPSUMMERING.....	60
7.	ARBEIDSGIVERPOLITIKK.....	62
7.1	REKRUTTERING.....	62
7.1.1	<i>"Hos oss er det ikke lenger sykepleiermangel som er utfordringen"</i>	63
7.1.2	<i>Er det et handlingsrom?</i>	65
7.1.3	<i>Oppsummering</i>	68
7.2	LØNNS- OG PERSONALPOLITIKK.....	69
7.3	OM ARBEIDSMILJØ OG OPPFØLGING AV SYKEMELDTE.....	72
7.4	PARTSRELASJONER.....	75
7.4.1	<i>Formaliserte fora eller medvirkning ad-hoc?</i>	78
7.4.2	<i>Fra støttespiller til bråkmaker</i>	80
7.5	OPPSUMMERING: ER DEN RÅDENDE ARBEIDSGIVER- POLITIKKEN Å REGNE SOM EN SKRANKE?.....	82
8.	ORGANISERING AV LEDELSE.....	84
8.1	LEDELSE – ET STED MELLOM FAG OG STRATEGI?.....	87
8.2	MANGLENDE SATSNING PÅLEDELSE.....	89
8.2.1	<i>Om krav og forventinger til lederrollen – eller fraværet av dette</i>	92
8.3	DEL ELLER HELHET?.....	95
8.3.1	<i>Om sektortenkning - "En lightversjon av terrorbalansen"</i>	96
8.4	OPPSUMMERING.....	98
9.	SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER.....	101
9.1	YTRE FORHOLD.....	101
9.2	POLITIKK, ADMINISTRASJON OG DELEGERING.....	102
9.3	ARBEIDSGIVERPOLITIKK.....	103
9.4	ORGANISERING AV LEDELSE.....	104
9.5	MULIGE FORKLARINGER.....	105
9.5.1	<i>Har organisatorisk struktur noen betydning?</i>	105

9.5.2	<i>Organisasjoner er preget av stabilitet</i>	106
9.5.3	<i>Løsrevede begreper</i>	107
9.5.4	<i>Når handlingserfaring bidrar til handlingsendring</i>	108
9.5.5	<i>Når organisasjonen ”infiseres”</i>	108
REFERANSER		110
VEDLEGG 1		115
VEDLEGG 2 - SPØRRESKJEMA		120

Tabeller og figurer

<i>Tabell 1: Utvalg</i>	27
<i>Tabell 2: Endring i ledelsesform fra 1997 til 2000.</i>	86
<i>Tabell 3: Møtehyppighet med nærmeste leder i løpet av en måned.</i>	89
<i>Tabell 4: Typiske saker som diskuteres på ledermøtet.</i>	90
<i>Figur 1: Lederes vurdering av om hvorvidt sentralt lov- og avtaleverk er en skranke</i>	32
<i>Figur 3: Lederes grad av innflytelse</i>	56
<i>Figur 4: Hvorvidt ledere opplever uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer som en skranke</i> ..	59
<i>Figur 5: Hvorvidt ledere mener rekrutteringsproblemer representerer en skranke.</i>	63
<i>Figur 6: Hvorvidt ledere opplever kommunens lønns- og personalpolitikk som en skranke.</i>	69
<i>Figur 7: Lederes kontakt med tillitsvalgte.</i>	77
<i>Figur 8: Hvorvidt ledere opplever tillitsvalgte som en skranke.</i>	78
<i>Figur 9: Ulike begrunnelser for å samarbeider med tillitsvalgte.</i>	79
<i>Figur 10: Hvorvidt ledere mener for knappe ressurser utgjør en skranke. I prosent.</i>	84
<i>Figur 11: Lederes vurdering av seg selv i rollen som leder</i>	88
<i>Figur 12: Ulike spørsmål som berører lederes oppfatning av lederrollen.</i>	94
<i>Figur 13: Hvorvidt ledere mener at organisasjonens mål, strategier og virkemidler er utviklet i fellesskap.</i>	96

SAMMENDRAG

I denne rapporten undersøker vi hvordan kommunale ledere med arbeidsgiveransvar opplever sin lederrolle. Det er Kommunenes Sentralforbund som har initiert og finansiert det forskningsprosjektet som rapporten bygger på, og prosjektarbeidet ble innledet i april 2001 og avsluttet i desember samme år.

Vi er problemorienterte når vi i rapporten fokuserer ledere. Vi spør: Hvilke skranker møter kommunale ledere i utøvelse av sitt daglige personal- og arbeidsgiveransvar? Skranker har vi i denne sammenheng definert som opplevde og reelle forhold som virker begrensende på utøvelsen av lederrollen. For å besvare spørsmålet er 69 ledere i åtte kommuner intervjuet, hvorav 27 kvinner og 42 menn. Intervjuene fant sted fra mai til oktober 2001. I tillegg bygger rapporten på en spørreskjemaundersøkelse besvart av de delaktige lederne. Alle ledere som inngår i undersøkelsen hadde på intervjutidspunktet budsjet- og personalansvar.

KORT OM PROSJEKTET

Gjennom forskningsprosjektet har vi vært ute etter å lokalisere de skranker – eller hindre – som ledere møter i arbeidsorganisasjonen. Vi har tatt lederes ståsted, og vi har vært ute etter å avdekke hva som *ikke* fungerer godt nok i dag. Man kan derfor få inntrykk av at hverdagen jevnt over er grå for kommunale ledere. Det er den selvsagt ikke. Våre informanter forteller også at det å være leder innenfor kommunal virksomhet er spennende, interessant og gøy, men i rapporten synliggjøres først og fremst problemene. Når vi også bygger på data kun fra en informantgruppe betyr det, naturlig nok, at det bildet som presenteres ville kunne blitt et annet dersom vi også for eksempel hadde intervjuet ansatte og tillitsvalgte.

Så kan man også spørre seg: Hvor representative er de funnene vi her serverer? Til det spørsmålet må vi ganske enkelt svare: Det vet vi ikke. Men, deltakerkommunene har, så langt vi har avdekket, ingen trekk som gjør at de i utgangspunktet skiller seg vesentlig fra andre kommuner. Vi ser også at mange av de faktorene som ledere selv peker på, er temaer som har dukket opp i andre kommuner i andre undersøkelser. Vi vil derfor anta at rapporten presenterer funn som vil være av interesse også for andre.

ULIKE SKRANKEOMRÅDER

Under datainnsamlingen forholdt vi oss til fire problemstillinger som også har strukturert analysen. Dette er:

- Ytre forhold: I hvilken grad opplever ledere dagens lov- og avtaleverk som rigid, og hva kan etter deres mening gi større grad av fleksibilitet i utøvelsen av lederrollen?
- Politikk/administrasjon: I hvilken grad finner vi skranker som kan relateres til ulik grad av politisk og administrativ delegering?
- Arbeidsgiverpolitikk: Opplever ledere skranker som har sammenheng med den arbeidsgiverpolitikk som føres i kommunen?
- I hvilken grad kan de skrankene vi avdekker være relatert til den ledelsespraksis vi finner i kommunene, og hvordan påvirker de opplevde skrankene lederne arbeidssituasjon og selvfølelse?

Nedenfor presenteres undersøkelsens viktigste funn.

YTRE FORHOLD

Under ytre forhold har vi sett nærmere på om hvorvidt ledere oppfatter det sentrale lov- og avtaleverket som beskrankende. Her har vi sett nærmere på:

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven
- Hovedtariffavtalen
- Hovedavtalen
- Arbeidstidsavtalen med lærerne

I spørreundersøkelsen framgår det at 26 prosent av lederne opplever sentralt lov- og avtaleverk som begrensende ”I noen grad”, mens 14 prosent har svart ”I ganske stor grad/Ja, absolutt”. Gjennom våre intervjuer har vi særlig fått kommentarer tilknyttet arbeidsmiljøloven, hovedtariffavtalen og generelle kommentarer som berører avtaleverket til kommunens undervisningspersonale.

Arbeidsmiljøloven

Ledere ønsker større fleksibilitet i ansettelsesforhold. Det er en relativt utbredt oppfatning om at bestemmelsene i dag er for rigide. Man etterlyser muligheter til å engasjere arbeidstakere i kortere perioder, og ledere mener lovens bestemmelse

fordyrer og forringer kvaliteten på de tjenester som tilbys. Eksempelvis mener ledere innenfor pleie- og omsorgsrelaterte tjenester at midlertidige ansettelser ville avlastet personalet i hektiske perioder, noe som ville medført et bedre tilbud til brukerne.

Også bestemmelser som regulerer arbeidstiden oppleves av noen som rigide, og lite tilpasset dagens situasjon. Nå åpner arbeidsmiljøloven for muligheten til å avvike fra de generelle bestemmelsene. Man kan blant annet gjennomsnittsberegne arbeidstiden innenfor en tidsramme av 1 år, og man har muligheter for å fravike bestemmelsene om nattarbeid og arbeidsfrie perioder dersom man lokalt kommer til enighet med tillitsvalgte. Det kan imidlertid synes som om de ledere som viser til disse begrensningene, i liten grad er klar over de mulighetene som ligger i lovverket.

Hovedtariffavtalen

Kommentarer til hovedtariffavtalen går blant annet på at ledere mener potten til lokale forhandlinger er for liten. Dessuten er det ledere som mener at man innenfor dagens avtale ikke finner rom for å belønne innsats. Dette er noe oppsiktsvekkende, siden hovedtariffavtalen blant annet er utformet med sikte på mer strategisk bruk av lønnsmidlene.

Arbeidstidsavtalen med lærerne

I utgangspunktet er ledere positivt innstilt til arbeidstidsavtalen med undervisningspersonalet. Det er like fullt mange som mener at det er problematisk å få til et fruktbart samarbeide med lærere og deres organisasjoner. To kommuner i utvalget skiller seg ut. Her har man arbeidet aktivt med å etablere et tillitsforhold, noe som synes å ha båret frukter. Det indikerer at begge parter – både lærerorganisasjonene og lærerne og kommunale ledere – kan tjene på å gå i seg selv og forsøke å endre de holdningene som synes å prege klimaet.

Et annet interessant poeng er at flere ledere trekker fram lov- og avtale *tekstene* som vel så beskrankende som selve innholdet. Man ønsker seg mer brukervennlige tekster, med fokus på de viktigste punktene. I tillegg er det også ledere som mener de har fått for lite opplæring i de lov- og avtaletekstene som de forholder seg til.

POLITIKK OG ADMINISTRASJON

Generelt opplever ledere forholdet mellom politikk og administrasjon som forholdsvis ryddig og greit. Kun 11 prosent av lederne betrakter forholdet til politikere som en skranke, mens 73 prosent svarer "Overholde ikke/I liten grad".

Det er også en utbredt mening om at rådmannen har fått tilstrekkelig med fullmakter fra politikerne. Vi finner likevel en forskjell blant kommunene. I to kommuner har politikerne fortsatt beholdt en del myndighet som arbeidsgivere. Her oppfatter lederne skille mellom politikk og administrasjon som mer uklart, og man er mer tilbøyelig til å oppfatte politikere som skranker. Det hevdes også at mangelfull innflytelse over for eksempel ansettelse forsinket prosesser, og medfører at man mister kvalifiserte arbeidssøkere.

Et annet gjennomgående trekk er at ledere mener politikere, både sentralt og lokalt, i for stor grad bygger opp urealistiske forventninger blant kommunens innbyggere. Dette medfører at gapet mellom innbyggernes krav og forventninger og kommunens faktiske tilbud ofte blir stort. Ledere mener politikere må bli flinkere til å presisere nivået på de tjenestene som kommunen skal tilby.

Intern delegering

Vi finner også utbredt delegering i arbeidsorganisasjonen, og ledere opplever sin grad av innflytelse for å være stor, men med ett unntak – lønnsfastsettelse. Det er ikke overraskende, men like fullt et tankekors dersom lønn ønskes brukt strategisk i arbeidsorganisasjonen. Jevnt over er ledere positive til delegering av ansvar og myndighet. Det er likevel en forholdsvis utbredt oppfatning om at økt delegering kombinert med lite merkantil støtte medfører at tid og ressurser trekkes bort fra viktige ledelsesoppgaver. Dette oppfattes som beskrankende. Det er også ledere som føler at de ikke i god nok grad mestrer de oppgavene de er delegert, særlig innenfor områdene økonomi, budsjett og jus. Det er også ledere som mener kommunen tilbyr for lite opplæring innenfor IT, og at elektroniske verktøy og programvare er lite tilgjengelig. Særlig ledere på lavere nivåer fremhever dette som en skranke.

Vi finner også relativt mange ledere (56 prosent) som opplever uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer som en skranke. Dette framgår også i intervjuer, der særlig ledere på lavere nivåer stiller spørsmålsteget ved hvor reell den delegerte beslutningsmyndigheten faktisk er.

De skrankene som vi finner i forhold til administrativ delegering synes å skyldes praksis snarere enn formelle delegeringsregler og prosedyrer. Samtidig finner vi også at delegering ikke i stor nok grad er fulgt opp med opplæring og merkantil støtte. Ellers har vi sett at det i to kommuner oppleves som beskrankende at man i dag har mangelfull innflytelse over visse arbeidsgiverspørsmål.

ARBEIDSGIVERPOLITIKK

I flere kommuner framgår det at ledere etterlyser mer gjennomgående diskusjoner omkring temaer som lønnspolitikk, oppfølging av arbeidsmiljø og sykefravær. Vi har også sett at det er nivåforskjeller på ledere i forhold til hvorvidt rekrutteringsproblematikken oppleves som en skranke. Ledere som står nær tjenesteproduksjonen forteller i større grad om problemer med å få besatt stillinger enn ledere høyere opp i hierarkiet. Også dette peker i samme retning: Rekruttering synes å være for lite diskutert i flere av kommunene.

Vi ser for eksempel at 30 prosent av lederne opplever kommunens lønns- og personalpolitikk som beskrankende, mens ytterligere 27 prosent svarer ”I noen grad”. Vi finner et ønske blant våre ledere om å belønne innsats, men mange føler seg usikre i forhold til dette, og etterlyser klarere retningslinjer for hva som skal belønnes og hvorfor. Det er også usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsmiljø og sykefravær skal følges opp.

Også forholdet til tillitsvalgte er varierende. I underkant av 50 prosent forteller at de ikke har formaliserte møteplasser med tillitsvalgte. I fire av kommunene karakteriseres forholdet til tillitsvalgte som godt. I de øvrige kommunene er det mer variabelt. Her er det flere etats-/sektorledere som beskriver tillitsvalgte som ”bremsere” og ”negative”, og man opplever ofte usikkerhet i forholdet til ansattes representanter. I disse kommunene synes møtevirksomheten å være mer ”ad-hoc-preget”. Vi har her konkludert med at flere kommuner vil kunne ha mye å hente i forhold til å forbedre klimaet, fordi mange av de endringstiltakene som kommuner igangsetter krever aktiv deltakelse fra tillitsvalgte og ansatte for å lykkes.

ORGANISERING AV LEDELSE

De ledere som inngår i undersøkelsen vektlegger det å være strategiske ledere sterkt. I den praktiske hverdagen forteller ledere at de i mindre grad får arbeidet med strategiske spørsmål enn ønskelig. Særlig er dette et gjennomgående tema i fire av kommunene. Her forteller ledere at de er usikre på sine roller, usikre på forventningene som stilles, og usikre på om de gjør en god nok jobb i dag. De etterlyser diskusjoner omkring ledelse i de møtefora de deltar i. Ledere forteller at manglende diskusjoner omkring ledelse medfører at man ikke klarer å prioritere viktige oppgaver, og ikke makter å se kommuneorganisasjonen i et helhetlig perspektiv. Ledere – både på toppleder- og mellomledernivå - etterlyser fora der ledelse er tema, og man betrakter slike fora som en forutsetning for å i større grad kunne se ulike utfordringer i sammenheng.

Vi finner en klar forskjell mellom kommuner i forhold til organisering av ledelse. I de tre resultatenhetsorganiserte kommunene blir vi fortalt at man i stor grad har arbeidet med temaet ledelse. I disse kommunene avsettes møtetid der utviklingsdelen av lederrollen diskuteres, både på topp- og mellomledernivå. Lederne fremstår også som mer tilfredse i disse kommunene. Selv om man også her etterlyser en større grad av samordning og helhetstenkning framgår det at dette er et tema som står høyt oppe på dagsordenen.

KONKLUSJON

Vårt materiale viser at de mest virksomme skrankene befinner seg innenfor kommuneorganisasjonen. Til tross for at ledere mener knappe ressurser er en stor skranke for dem i sin lederrolle, mener man likevel at man *har* et handlingsrom som i flere kommuner i dag ikke utnyttes godt nok. Det framgår også at i de kommuner der man særlig opplever skranker, er man også minst fornøyd med hvordan ledergruppene fungerer. Det er en klar oppfatning om at mer avsatt tid til *ledelses*diskusjoner vil kunne bedre disse ledernes hverdag.

Vi finner også en forskjell mellom etats/sectororganiserte og resultatenhetsorganiserte kommunene i forhold til flere av de temaene vi har referert til i rapporten. Det kan synes som om organisatorisk struktur, kombinert med ledelsesstil, har en effekt på lederes opplevelser av skranker. I de resultatenhetsorganiserte kommunene finner vi at ledere blant annet er mindre usikre på de forventningene og kravene som stilles til dem som ledere, og det framgår at man i disse kommunene i større grad får til å tenke helhetlig, selv om dette også er problematisk her.

SUMMARY

In this report we focus on municipal leaders. The main question is: What kind of obstacles do leaders meet when they are exercising their leadership in their daily work? To find answers to this question we have interviewed 69 leaders in eight Norwegian municipalities. The same leaders have also answered a questionnaire.

The project on which this report is based was carried out in the period from May to December 2001.

Our main findings

In our search for obstacles we have related these to both external and internal conditions.

In relation to external conditions we have focused on the laws and regulations which regulate the relationship between the parties in the municipal sector. We find that leaders seek more flexibility concerning the employment of staff. They want to have the possibility to engage employees for shorter periods. Today, this is highly restricted by the law.

There are also leaders who want more flexibility concern the laws restricting the employees' working hour. The present law, however, makes it possible for employers to come to an agreement with the unions regarding deviation from the general regulations on these matters. Some of the leaders seemed to be unfamiliar with this possibility.

Many of the leaders also experience obstacles in relation to teachers and their unions. They find it hard to cooperate, and they feel that they have little influence on the teachers' working conditions and the development within the schools. In two municipalities the relationship between the municipal leaders and the teachers and their organizations seemed to be more satisfactory. In these municipalities a lot of effort has been made to establish a relationship of trust. According to the leaders, conditions to day are very good.

We also find that many of the leaders want more easily understandable laws and regulations and clearer directions for their use and interpretation. We were also told that some of the leaders feel that they know to little about laws and regulations.

Despite the barriers concerned to what we have called "external conditions" we find that most of the obstacles are located within the municipal organizations.

These are barriers related to the practice of delegation, to employers' policy, and the way the leadership is organized and practiced in the municipalities. In the municipalities where politicians still have a great deal of influence over employers' policy we find that the leaders were dissatisfied with their level of influence.

We also find that a great number of the leaders feel that the employers' policy is not discussed within the organization. The effect is that they often feel insecure when they are exercising their leadership. Many leaders also feel that they have little opportunity to practice their role as leaders in a satisfactory way. They want more time and opportunities to discuss the more strategic side of the leadership. This influences the ability to make overall priorities, to see the organization as one entity. It also influences the leaders' self esteem.

1. INNLEDNING

I denne rapporten er det den kommunale leder som står i sentrum. I løpet av de siste to tiår har denne arbeidstakergruppen opplevd et stadig skarpere fokus fra offentligheten, fra ansatte, og fra innbyggerne – både de aktive brukerne og de med et mer distansert forhold til kommunen som tjenesteprodusent. Det å være kommunal leder har blitt en langt mer utsatt posisjon enn tidligere.

En av årsakene til den økende oppmerksomheten må relateres til den utviklingen som har preget norske kommuner de siste tretti år. Denne perioden har vært karakterisert av en kommunal sektor med et stadig større ansvarsområde. Kvinnenes økende yrkesaktivitet på 1970-tallet førte til et større behov for kommunale tilbud som barnehageplasser og pleie- og omsorgstjenester. I løpet av 1980- og 90-tallet har vi også sett en økende overføring av statlige oppgaver til landets kommuner, uten at nødvendigvis de økonomiske ressursene har blitt øket i samme grad. Parallelt med denne utviklingen har man også fått bedre utdannede borgere som stiller høyere krav til både effektivitet og kvalitet på de tjenestene som kommunen tilbyr. For å løse disse utfordringene har kommuneorganisasjoner over det ganske land forsøkt å endre sin oppbygging. Dette har satt temaer som organisasjon, ledelse og organisering av arbeid høyt oppe på den kommunale agenda. Og, ikke minst – i en situasjon med stadig høyere krav til effektivitet og kvalitet, uten nødvendigvis en tilsvarende vekst i økonomiske ressurser, har det vokst fram en økende erkjennelse blant kommunale arbeidsgiver: Kommuneorganisasjonens fremste aktivum ligger i en strategisk utnyttelse av personalressursene. Hvordan ledere skjøtter sine ledelsesoppgaver blir derfor et sentralt spørsmål.

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Kommunenes Sentralforbund (KS) har initiert og finansiert en rekke forskningsprosjekter der ledere og ledelse har vært tema. Her kan blant annet nevnes prosjekter som omhandler kompetanseutvikling, rekrutteringsproblematikk, strategisk bruk av lønn som virkemiddel og mer eksplisitt prosjekter som berører arbeidsgiverpolitikk og ledelse i kommunene. Dette prosjektet må derfor sees i lys av KS sin satsning på arbeidsgiverpolitikk, men denne gangen går vi mer snevert fram – vi fokuserer kun ledere, og vi er problemorienterte. I denne rapporten ønsker vi å synliggjøre kommunale lederes hverdag ved blant annet å stille spørsmålene:

- Hvilke skranker - eller hindre møter kommunale ledere i sin rolle som arbeidsgivere?
- Hvorfor?, og
- Hva kan eventuelt endre dette?

For å få besvart disse spørsmålene har vi kun konsentrert oss om ledere med budsjett- og personalansvar på ulike nivåer i kommuneorganisasjonen. Det betyr at du i denne rapporten ikke vil finne referanser til intervjuer med politikere, tillitsvalgte, øvrige ansatte eller brukere. Det betyr at den virkeligheten som her tegnes blir stående uten korreksjon fra de ovennevnte gruppene. Like fullt er dette bildet – fortegnet eller ikke – slik *ledere* opplever sin hverdag i arbeidsorganisasjonen. Det er imidlertid ikke slik at øvrige aktørgrupper ikke omtales. Som Finstad (1999) sier det så treffende: ”Ledelse er en relasjonell aktivitet”. Ledelse utspiller seg i samspill med andre: Til lederkollegaer, til overordnede ledere, til tillitsvalgte, til ansatte, til politikere og til brukere. En kommunal leder vil derfor møte forventinger og krav fra ulike grupper, både i og utenfor organisasjonen. Et overordnet mål med denne rapporten blir da å synliggjøre hva som ikke fungerer i dag, og hva som eventuelt kan endre dette.

1.2 RAPPORTENS OPPBYGNING

Under kapittel to i denne rapporten benytter vi anledningen til å løfte blikket opp fra den kommunale hverdagen. Vi ser nærmere på de endrede betingelsene som kommuneorganisasjonen har opplevd på 1980- og 90 tallet. Dette er endringer i lovverk, og det er endrede oppfatninger om hva en kommuneorganisasjon skal være.

I kapittel tre går vi nærmere inn på de problemstillingene som har vært førende i dette arbeidet.

Under det fjerde kapittelet redegjør vi for utvalget som inngår i undersøkelsen. Videre går vi inn på den metodiske tilnærmingen til studien, som både har vært kvalitativ og kvantitativ.

I kapittel fem finner du svar på om hvorvidt og i hvilken grad kommunale ledere opplever lov- og avtaleverket som beskrankende. Her har vi fokusert kommune-loven, arbeidsmiljøloven, hovedtariffavtalen, hovedavtalen og arbeidstidsavtalen mellom staten og lærerorganisasjonene.

I kapittel seks dykker vi ned i organisasjonen. Vi ser først på forholdet mellom politikk og administrasjon. Dernest rettes søkelyset mot den delegeringspraksis vi finner i kommunene, og vi spør om ledere opplever skranker som kan relateres til mangelfull råderett over arbeidsgiverrelaterte spørsmål.

I det sjuende kapittelet forholder vi oss til temaet arbeidsgiverpolitikk, nærmere bestemt rekrutteringsproblematikk, lønns- og personalpolitikk, arbeidsmiljø og oppfølging av sykemeldte samt relasjonen mellom tillitsvalgte og ledere. Opplever ”våre” ledere at den arbeidsgiverpolitikken som føres fungerer tilfredsstillende, eller ser man snarere hindre?

I kapittel åtte står organisering av ledelse i sentrum. Fokus er stadig vekk problemorientert og vi forsøker å synliggjøre eventuelle skranker som har sammenheng med hvordan ledelse som funksjon utspiller seg i organisasjonen. Vi ser på hvordan dette påvirker lederes oppfatning av sin egen rolle, hvordan de betrakter vilkårene for å tenke utvikling, strategi og prioriteringer i sin lederfunksjon og vi omtaler et del versus helhetsperspektiv på kommuneorganisasjonen.

I rapportens siste kapittel samler vi de mange trådene og synliggjør hvilke skranker som kommunale ledere opplever som mest besværlige i sin lederfunksjon. Vi vil også avslutningsvis trekke fram mulige forklaringer på at situasjonen fremstår som den gjør.

Men først retter vi altså blikket opp og utover.

2. ENDREDE BETINGELSER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET

Norske kommuner har nærmest vært et laboratorium når det gjelder utprøving av ulike organisasjons- og ledelsesprinsipper de siste to tiår. Endring har blitt en vesentlig del av den kommunale hverdag. Powell og DiMaggio (1991) hevder at organisasjoner befinner seg innenfor visse felt. Innenfor disse feltene finner man organisasjoner som driver med like eller tilsvarende oppgaver, og som møter like eller sammenliknbare problemer og forventninger. Feltene er videre kjennetegnet ved at det utvikles visse normer og oppskrifter for hva som betraktes som god organisering. Dette kan være et godt utgangspunkt når vi her skal beskrive noen av de endringene som norske kommuner har stått ovenfor. Vi vil argumentere for at *kommuneorganisasjonsfeltet* presses fra to kanter: Det er utsatt for både et ytre og et indre press. La oss starte med det ytre.

2.1 DET YTRE PRESSET

Innenfor studiet av organisasjoner har det fra 1970-tallet vært en revitaliserende erkjennelse av at organisasjoner virker innenfor institusjonelle felt.¹ Ideen om at organisasjoner er rasjonelle verktøy som arbeider mot et klart definert mål ble fra 1970-tallet stadig sterkere utfordret av ideen om at organisasjoner også er symbolske innretninger som adopterer strukturer og væremåter som gjør at de bedre kan tilpasse seg det miljøet de virker innenfor. (Scott 1995, Powell og DiMaggio 1991 og Meyer og Rowan 1977). Utviklingen innenfor norske kommuner må derfor dels betraktes som et direkte svar på omgivelsenes økende krav til en effektiv og kvalitativ god tjenesteproduksjon. Det å produsere og levere kvalitativt gode tjenester effektivt innenfor smale økonomiske rammer har satt organisering og endring på dagsordenen. Et presserende spørsmål har da blitt hvordan man som kommunal arbeidsgiver kan organisere arbeidsoppgavene og tjenestetilbudet på nye og bedre måter slik at hver kommunale krone kan utnyttes maksimalt. I den forbindelse har kommunale arbeidsgivere i større grad fått øynene opp for det som må betraktes som kommunens største ressurs – de ansatte – som årlig står for om lag 70 prosent av kommunens ressursbruk.

Men utviklingen må også sees i lys av en internasjonal trend, der den byråkratiske kommuneorganisasjonen har kommet i diskreditt som et resultat av en orientering

¹ Disse tankene sto imidlertid sentralt i både T. Parsons og P. Selznicks arbeider allerede på slutten av 1940-tallet, men ble revitalisert av det som gjerne betegnes som nyinstitusjonalismen.

mot deregulering og privatisering av offentlig virksomhet. Kommuneorganisasjonen har derfor i de senere år i stadig større grad opplevd å bli sammenliknet med private næringsliv. Og, en rekke av de organisasjons- og ledelsesprinsipper som har hatt vind i seilene i løpet av 1980- og 90 tallet bruker det private næringsliv som modell for offentlig tjenesteyting. Mange av disse ledelses- og organisasjonsprinsippene er hentet fra New Public Management (NPM). NPM har hatt stor innflytelse på utformingen av norske kommuner når det gjelder valg av organisasjonsmodeller, tidsmessige ledelsesideer og innføring av nye styringsverktøy i løpet av 1990-tallet (Kleven 1997, Vabo 1997, Stigen og Vabo 2000).

Men, NPMs innflytelse kunne aldri ha blitt så omfattende hadde det ikke vært for at vi i 1992 fikk en ny kommunelov. La oss derfor kort se nærmere på hva kommuneloven sier om kommuneorganisasjonen: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og om ledelse.

2.1.1 Kommuneloven – en profesjonalisering av administrasjonen

I kommuneloven av 1992 er det særlig to trekk som i vår sammenheng framstår som interessante. For det første legger loven sterk vekt på å skille politikk fra administrasjon, der politikerne skal drive ”politikk” og trekke de store linjene, mens administrasjonen skal rendyrke sin utøvende funksjon og også overta arbeidsgiverfunksjonen. Derfor understreker kommuneloven viktigheten av å styrke den kommunale ledelsen og arbeidsgiverfunksjonen, og rådmannens rolle som administrasjonens suverene leder vektlegges. Rådmannen skal være kommunestyrets forlengede arm inn i administrasjonen, og slik sett overta det daglige arbeidsgiveransvaret på vegne av politikerne. Tanken er at all kontakt mellom politikk og administrasjon skal samles i bindeleddet mellom den politiske og den administrative sfæren, ivaretatt av ordfører og rådmann - også karakterisert som ”timeglassmodellen” (se f. eks. Kleven 1997, Vabo 1997).² I dette ligger det derfor også en intensjon om overføring av arbeidsgiverrelaterte oppgaver fra politikerne til administrasjonen.

Et annet viktig trekk i den nye loven var frafallet av en rekke særlover. Dette førte til at landets kommuner etter innføringen av ny lov sto langt friere til å organisere tjenestene sine enn tidligere.³ Dette kan blant annet avleses i nye måter å

² Begrepet ”timeglassmodellen” ble lansert av Mintzberg (1973), i hans doktorgradsavhandling. Som vi kommer tilbake til i 7.3.1 argumenterer imidlertid Mintzberg for at timeglassmodellen kan medføre motsatsen til helhetlig og profesjonell ledelse. Det kan derfor argumenteres for at timeglassmodellen vil kunne ha en motsatt virkning. Dette poenget var det Nils Finstad som gjorde oss oppmerksom på.

³ Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner, rundskriv H-45/93:3, Det Kongelige Kommunal- og arbeidsdepartement.

organisere den kommunale virksomheten på. Mens hovedutvalgsmodellen med sektorinndeling/etatsinndeling var den rådende kommunale organisatoriske modell på 1980-tallet, har det skjedd en endring både av politisk og administrativ organisering mot slutten av 1990-tallet, og inn i et nytt årtusen. I kommunal og regionaldepartementets database ser vi at 64 prosent av kommunene i år 2000 var organisert etter fagetatsmodellen, mens rundt 12 prosent var gått over til en fag/resultatenhetsmodell. Og, det er grunn til å tro at dette siste tallet vil stige på bekostning av den mer tradisjonelle fagetatsinndelingen. Interessen for resultatenhetsmodellen er stor blant landets kommuner, og tidligere forskning viser at kommuner, i likhet med andre organisasjoner, gjerne adopterer nye modeller når disse er prøvd ut og har vist seg vellykkede av andre (Røvik 1998, Scott 1995, Nylehn 1994).

2.1.2 New Public Management: Fra forvaltning til Management?

NPM har på mange måter blitt selve symbolet på utvikling, effektivitet, framskritt, fornuft og fornyelse (Walsh 1995, Røvik 1998). Som et slags utgangspunkt kan vi si at NPM representerer en markedsfokusert doktrine som utfordrer den mer tradisjonelle forvaltningsdoktrinen som har preget kommunal sektor (Øgård 2000:28). I dette ligger det en forskyvning av fokus. Mens det før var riktige *formelle fremgangsmåter* som sto i sentrum innenfor kommunal virksomhet, rettes det i dag større oppmerksomhet mot å nå på forhånd fastsatte *mål og resultater* gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon, og man er innenfor konseptet opptatt av en deregulering av offentlig virksomhet.⁴ Når dette er sagt er det likevel viktig å understreke at NPM ikke gir *en* ledelses- og organisasjonsoppskrift for offentlig sektor. NPM kan snarere betegnes som en sekkebetegnelse for ulike ledelses- og organisasjonsstyringsprinsipper som skal bidra til økt effektivitet innenfor offentlig virksomhet. Det er likevel enkelte trekk som fremstår som helt sentrale, og kan i tråd med Røvik (1998) sees på som isolerte forrelementer, dvs. avgrensede ideer om hva som til enhver tid er "riktige" formelle strukturer, ledelsestyper/stiler, organisasjonskultur, rutiner og prosedyrer. For det første fremstilles altså privat sektor som en egnet modell for kommunal organisering, der økt handlingsrom og stor ledelsesfrihet skal sikre fleksibilitet og effektiv drift av virksomheten. I den forbindelse understrekes viktigheten av et skarpt skille mellom politisk og administrativ sfære, der man argumenterer for en økt profesjonalisering både av politikere og av ledere, og der økt delegering til administrasjonen står sentralt. Dette synes helt klart å være komponenter som norske kommuner har tatt opp i seg. Nærmere 80 prosent av norske kommuner har delegert betydelig myndighet fra politiske organer til administrasjonen på 90-tallet.

⁴ Øgård (Ibid.) hevder likevel at det er for enkelt å betrakte utviklingen innenfor rammen av NPM som en ren markedsorientering, og viser til at demokratiske komponenter framstår som like slående, blant annet uttrykt gjennom en større grad av borger- og brukerorientering.

For det andre vektlegger NPM en videre delegering av ansvar og myndighet nedover i organisasjonen. Hovedtanken er å tilfredsstille kundeforventninger gjennom å engasjere alle ansatte i en kontinuerlig forbedringsprosess (Kvadsheim 1997, Haugland 1993). Hovedhensikten med denne delegeringen er å gjøre ledere og ansatte i stand til å løse arbeidsoppgavene på en mer hensiktsmessig måte, og samtidig redusere avstanden mellom beslutningstaker og brukere. Denne utviklingen stiller imidlertid større krav til ledere på lavere nivåer i organisasjonen, som nå i økende grad gis ansvar for drift, budsjetter, måloppnåelse og personalforvaltning. Styring, i form av klare instruksjoner og et avgrenset handlingsrom, er byttet ut med indirekte, eller disiplinerende kontrollformer som mål- og resultatstyring, innsatsbasert lønn og individuelle avtaler mellom arbeidsgiver og den ansatte.

For det tredje argumenterer NPM for en forskyvning av ledelsesfokus. Det foregår en dreining fra fagledelse til ledelse som et ansvarsbegrep som er sammensatt og totalt. Ledelse innebærer å ha et forhold til alle de fag, ferdigheter, ressurser og personer som er nødvendig for å nå *et gitt mål* (Sørhaug 1996:79). Det å være faglig dyktig i seg selv blir ikke det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen.⁵ Forskning viser også at synet på den kommunale lederfunksjonen har endret seg. Kommunale ledere forsøker å dreie ledelseskulturen i retning av det som gjerne omtales som mangamentorientert ledelse (Christensen og Læg Reid 1998, Monsen 1998).⁶ Til tross for at NPM vektlegger avhierarkisering og delegering – eller ”empowerment” - fokuseres rådmannens og toppledelsens rolle sterkt som iværsetttere av nye styringsprinsipper og organisasjonsmodeller. NPM må derfor betraktes som et toppstyrt organisasjons- og ledelseskonsept.

Hvorvidt de endringene vi her har skissert faktisk er gjenkjennelige i de ulike kommuneorganisasjonene vil være avhengig av analysenivået. Meyer og Rowan (1977) har for eksempel vist hvordan organisasjoner kan holde symbolske begreper, som sier noe om organisasjonens ”misjon” eller hensikt, dekket fra den praktiske hverdag. I vår sammenheng vil det kunne bety at ulike ledelsesprinsipper og organisasjonsideer tilsynelatende kan være innført i organisasjonen – men på et

⁵ Ledelse som Management har sine røtter fra Amerika og Sørhaug (1996) viser til at denne ledelsestradisjonen utviklet seg etter den amerikanske borgerkrigen, men skjøt virkelig fart på 1940- og 50-tallet. Han viser videre til at denne ledelsesformen klart skiller seg fra Max Webers byråkratimodell, der autoritet som leder var basert på fagkompetanse.

⁶ Kommunenes sentralforbund har f.eks. skrevet om arbeidsgiverpolitikk at: ”...I dette ligger det en perspektivforskyvning fra en juridisk tilnærming med arbeidstakernes rettigheter og plikter som det sentrale, til en aktiv, offensiv praksis som streber etter å frigjøre den menneskelige energien i organisasjonen. Samtidig gjøres denne ambisjonen til et overordnet lederansvar for linjeledelsen.” (I Monsen 1998:20)

symbolsk plan – uavhengig av den praksis som preger det indre liv. For å synliggjøre dette må man imidlertid dykke ned i organisasjonen. I denne undersøkelsen kruser vi på mange måter overflaten, men vi får i flere tilfeller bekreftet hypotesen om dekobling.

2.1.3 Ansatte: Større krav til egen innflytelse og karriere

Det indre presset som kommuner som arbeidsorganisasjoner må forholde seg til er endrede forventninger og holdninger til *arbeidet* blant ansatte og potensielt nye arbeidstakere. Forskere hevder at vi i dagens velferdsstat, der vi som borgere er sikret et visst økonomisk eksistensgrunnlag, har fått nye holdninger knyttet til lønnsarbeid. Almås m.fl. hevder at man i løpet av tre generasjoner har fått et skifte i holdningene til arbeid: Arbeid som moralsk plikt og inntektsproduserende aktivitet som forsørgingsgrunnlag blir utfordret av at unge arbeidstakere i større grad vektlegger arbeid som en individuell menings- og identitetsproduserende aktivitet (Almås mfl 1995). Hvilken mening arbeidet blir tillagt, vil variere ut fra alder, kjønn og utdanningsnivå (Ellingsæter 1995), men Øian hevder at lønnsarbeid blir stadig viktigere for utforming av livsstil og realisering av individuelle potensialer. Da er det imidlertid ikke en hvilken som helst jobb som framstår som aktuell og attraktiv (Øian 1998:11).

Dette er en utvikling som også norske kommuner er berørt av. I løpet av 1990-tallet har kommunal sektor møtt problemer med hensyn til å rekruttere og beholde ansatte innenfor visse yrkesgrupper. Rekrutteringsmangelen har særlig vært merkbart blant lærere, førskolelærere, sykepleiere og sivilingeniører/ ingeniører. Det er også en økende tendens til at disse yrkesgruppene sitter ”løst” i den kommunale organisasjonen (Rødvei 2000). Det stramme arbeidsmarkedet og endringene i forhold til nye krav og forventninger til arbeidet samvirker nært, og bidrar til å produsere *valgmuligheter* på arbeidsmarkedet, og derved til å undergrave tilknytningen og forankringen den ansatte har til virksomheten (ibid.). Sagt med andre ord – den rekrutteringsmangelen som kommunal sektor har opplevd de siste 10 år har styrket visse yrkesgruppers forhandlingsposisjon vis-à-vis arbeidsgiver. En undersøkelse fra Danmark viser til den samme utviklingen. Her finner man at unge arbeidstakere i større grad enn eldre målbærer individuelle verdier, der for eksempel interessen for kollektivet og fellesskapet har kommet i skyggen av egenutvikling (Bild et. al 1998).

Nå viser imidlertid Rødvei i sin forskning til at kommunene har et handlingsrom når målet er å tiltrekke og beholde arbeidskraft. Men, det betyr at man må forholde seg til nåværende og potensielle ansatte på nye måter. For kommuneorganisasjonen kan denne utviklingen bety at man i større grad må tilby arbeidsavtaler og arbeidsforhold som er mer individuelt innrettet. Det er videre grunn til å anta at

dette særlig vil være en problematikk som kommuner i utkantstrøk vil måtte forholde seg mer aktivt til i fremtiden. Det å tilby visse arbeidstakere spesielle arbeids- og lønnsforhold *kan* imidlertid skape større gnisninger og konflikter internt i organisasjonen.

2.2 OPPSUMMERING

De endrede ytre og indre betingelsene utgjør et sett av vilkår som kommunen som arbeidsgivere må forholde seg til. Det vil likevel være en for enkel slutning å si at betingelser av den art vi her har referert til i dette kapitlet fortrenger kommunens handlingsrom. De mange endringsprosesser har vist at kommunene selv har tro på at man til en viss grad kan forme en organisasjon som er bedre rustet til å møte de mange krav og forventinger som stilles til kommuneorganisasjonen. Utfordringen blir da å synliggjøre ”størrelsen” på et mulig handlingsrom og samtidig trekke fram faktorer som kan gjøre kommunene bedre i stand til å utnytte det potensielle handlingsrommet. Dette prosjektet kan betraktes som et forsøk på akkurat dette. La oss derfor se nærmere på de problemstillingene som har vært styrende for vårt arbeid.

3. PROBLEMSTILLINGER

Hovedintensjonen i dette forskningsprosjektet har vært å synliggjøre hvordan, og i hvilken grad ledere på ulike nivåer opplever skranker i utøvelsen av sitt daglige personal- og arbeidsgiveransvar. Skranker har vi i denne sammenheng definert som

- *Opplevde og reelle forhold som virker begrensende på utøvelsen av lederrollen.*

På bakgrunn av dette har vi tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *I hvilken grad opplever ledere dagens lov- og avtaleverk som rigid, og hva kan eventuelt gi større grad av fleksibilitet i utøvelsen lederrollen?*

Som kommunale arbeidsgivere har ledere et sentralt lov- og avtaleverk å forholde seg til. Dette lov- og avtaleverket skal ivareta både arbeidsgiveres og ansattes rettigheter og plikter. Vi har valgt å omtale dette som ”ytre forhold”. Spørsmålet som reises er om det er deler av det lov- og avtaleverket vi finner mellom partene i kommunal sektor som ledere opplever som unødvendig stivt, og lite tilpasset en situasjon der endring hva angår organisasjonsoppbygging og utforming av tjenestetilbudet har blitt normen, snarere enn unntaket. Herunder har vi fokusert følgende lov- og avtaleverk:

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven
- Hovedtariffavtalen
- Hovedavtalen
- Arbeidstidsavtalen med lærerne

Kommuner møter i dag *særlige* utfordringer innenfor områder som skole og helse og omsorg. Innenfor helse og omsorg er det spesielt problemer tilknyttet høy turnover og rekrutteringsproblemer, kompliserte turnusordninger og deltidsstillinger. Det vil i denne sammenheng være interessant å undersøke om ledere benytter arbeidsmiljølovens § 47, der det åpnes for fleksible arbeidstidsordninger innenfor områder der det pågår tjenesteproduksjon på døgnbasis. Likeledes har kommunene ved hjelp av den inngåtte arbeidstidsavtalen mellom staten og undervisningspersonalet i grunnskolen fått større råderett over lærernes arbeidstid. Spørsmålet som kan reises er om det også på andre områder bør etableres større grad av fleksibilitet, for eksempel i relasjon til ansettelsesforhold. Et annet sentralt spørsmål er om ledere benytter seg av styringsretten og handlingsrommet som faktisk ligger i lov- og avtaleverket, og hva som eventuelt kan forklare årsaken til

at de *ikke* gjør det. Dette *kan* blant annet være et resultat av delegeringsgraden i de ulike kommunene, som den andre problemstillingen berører:

2. *I hvilken grad finner vi skranker som kan relateres til ulik grad av politiske og administrativ delegering?*

For å besvare denne problemstillingen beveger vi oss inn i kommuneorganisasjonen. Vi ser både på ansvars og oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon, og vi går inn på den administrative delegeringen i linjen fra rådmannen. Det vil i denne sammenheng være interessant å undersøke om graden av delegering er påvirket av organisasjonsmodell. En av intensjonene bak å etablere resultatenheter er nettopp å gi enhetsledere mest mulig ansvar og innflytelse som arbeidsgivere, for å sikre en effektiv drift. Likevel vil det kunne være store variasjoner mellom ulike kommuner som har etablert denne type organisasjonsmodell.

Den tredje problemstillingen i rapporten setter søkelys på arbeidsgiverpolitikken. Vi spør:

3. *Opplever ledere skranker som har sammenheng med den arbeidsgiverpolitikk som føres i kommunen?*

Her er vi opptatt av temaer som:

- rekrutteringsproblematikk
- lønns- og personalpolitikk
- arbeidsmiljø og sykefravær
- partsrelasjoner

Vi søker blant annet å synliggjøre hvorvidt ledere opplever skranker i forhold til disse temaene, og videre, om ledere mener at man i kommunene forholder seg til disse skrankene på en tilfredsstillende måte.

Til slutt ser vi nærmere på det vi har omtalt som organisering av ledelse. Her ønsker vi å belyse hvordan ledere oppfatter sin egen rolle i organisasjonen. Vi spør:

4. *I hvilken grad kan de skrankene vi har avdekket relateres til ledelsespraksisen i kommunen, og hvordan påvirker de opplevde skrankene ledernes arbeidssituasjon og selvfølelse?*

Her ser vi nærmere på om hvorvidt andre måter å organisere lederfunksjonen på ville bidratt til at ledere lettere kunne takle de skranker de møter i sin hverdag. Vi ser også nærmere temaer som:

- opplevelse av lederrollen
- møteplasser for ledere
- stress- og frustrasjonsnivå
- samordning av ledelsesoppgaver
- helhetstenkning i ledersjiktet

Opplever ledere at de i dag mestrer sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, og hvis ikke – hva skyldes dette sett ut i fra ledernes ståsted? Her tenker vi blant annet på den grad av støtte og veiledning, både fra andre lederkolleger, men også fra toppledelsen, som ledere opplever å få i den kommunale hverdag.

Så langt aktuelle problemstillinger. Nå skal vi se nærmere på utvalget.

4. UTVALG OG METODE

I dette prosjektet inngår ledere i åtte kommuner av ulik størrelse: Fire kan karakteriseres som store, mens fire er små. Med store kommuner mener vi kommuner med over 15 000 innbyggere. Små kommuner vil i denne sammenheng være kommuner med under 10 000 innbyggere. Videre ønsket vi å differensiere utvalget innenfor hver av disse to gruppene hva gjelder organisatorisk oppbygning, slik at vi i hver størrelsesgruppe får kommuner som både er organisert etter fagetatsmodellen og resultatenhetsmodellen. Utvalg kan grovt illustreres som i tabellen nedenfor:

Tabell 1: Utvalg

Størrelse	Organisatorisk modell	
Store kommuner (over 15 000 innbyggere)	To kommuner organisert etter fagetatsmodellen	To kommuner organisert etter resultat-enhetsmodellen
Små kommuner (under 10 000 innbyggere)	En kommune organisert etter resultat-enhetsmodellen	Tre kommuner organisert etter fagetatsmodellen

Begrunnelsen for å dele inn utvalget i forhold til størrelse og organisasjonsmodell er en hypotese om at dette kan påvirke hvordan kommuner forholder seg til spørsmål som:

- Grad av delegering. Både mellom politiske og administrativ sfære, men også den videre delegeringen fra rådmannen til etatsledere/resultatenhetsledere
- Utforming og utøvelse av lederrollen
- Vektlegging av formelt regelverk versus mål og resultater
- Avlønning

Kommunene er også valgt ut etter geografisk beliggenhet. Dette er gjort med den hensikt at vi ønsket en spredning med hensyn til omgivelsesfaktorer som kan tenkes påvirke kommunene. Her kan vi eksempelvis nevne effektene av et stramt arbeidsmarked som særlig er merkbare i og rundt de store byene.

En mer detaljert beskrivelse av kommunene finner du i vedlegg 1.

4.1 METODISK TILNÆRMING

De lederne som inngår i undersøkelsen er ledere med personal- og budsjettansvar. Herunder har vi også inkludert personalsjefer eller ansatte i lignende stillinger. Kun i to kommuner er rådmenn intervjuet. Innenfor hver av de åtte kommunene har vi intervjuet mellom fem og ni ledere, til sammen 69 ledere, hvorav 27 kvinner og 42 menn. Intervjuene fant sted fra mai til oktober 2001. I oktober samlet vi alle interesserte informanter til et felles møte der vi presenterte foreløpige funn og konklusjoner for deltakerne. Her ble det også lagt opp til diskusjoner, noe som ga oss supplerende informasjon. Dette er innlemmet i rapporten, og ikke presentert som eget kapittel. Vi har også gjennomgått det lov- og avtaleverket vi har forholdt oss til i undersøkelsen. Dette for å undersøke om de opplevde begrensningene som ledere opplever er reelle, eller om begrensningene skyldes ulik tolkning og praktisering av lov- og avtaleverket internt i kommunene. I tillegg har vi fått tilgang på en del interne styringsdokumenter, blant annet dokumenter som omhandler personalpolitiske retningslinjer og delegeringsreglementet i de ulike kommunene.

På grunn av begrensinger i valg av informanter vil, som nevnt innledningsvis i rapporten, det bildet som her tegnes kunne fortone seg som skjevt og muligens også lite representativt sett fra andre grupper eller personers ståsted. På grunn av prosjektets størrelse og varighet har vi heller ikke gått inn og sett på den økonomiske situasjonen for de ulike kommunene. Her har vi forholdt oss til hvordan denne omtales av lederne i de ulike kommunene. Vi har heller ikke gått historisk tilbake i tid for å lokalisere årsaken til de hindre eller problemer som ledere forteller om. Hensikten med denne rapporten har imidlertid vært å synliggjøre skranker sett fra nettopp lederens ståsted i dag. Det betyr like fullt at en bredere anlagt studie kanskje ville finne andre, og vel så sentrale hindre i kommuneorganisasjonen, når "sluttproduktet" er best mulig tjenester for oss borgere og brukere av kommunale tjenester. Like fullt mener vi at det som presenteres i rapporten ikke er enkeltopplevelser. Svært mange ledere foreteller de samme "historiene", noe som indikerer at våre funn antakeligvis også er interessante og representative for andre ledere i andre kommuner.

4.2 OM INTERVJUERE OG DATATILFANG

Intervjuene ble både utført enkeltvis og i grupper. Eksempelvis ble alle personalsjefer eller tilsvarende intervjuet separat. Disse intervjuene varte i ca. 1 til 2 timer. Årsaken til at vi valgte å intervju disse lederne separat var at vi ønsket et litt mer "utenforstående" perspektiv på de temaene vi diskuterte i gruppeintervjuene. Vi

antok også at linjeleders syn på de ulike temaene kunne tenkes å avvike fra personalsjefens perspektiver, som mer kontinuerlig arbeider med for eksempel endring og organisering.

De fleste intervjuene ble likevel utført i grupper på mellom tre og fem ledere. Varigheten på intervjuene var 3 timer, og selv om vi her omtaler dette som intervjuer søkte vi å legge opp til diskusjoner rundt ulike temaer. Fordelene med gruppeintervjuer er at man her får en diskusjon mellom mennesker som i et sosialt samspill med likesinnede utvikler og former meninger og holdninger (Holme og Solvang 1996). Gruppeintervjuer er også en effektiv måte å samle inn data på. En ting er selvsagt tidsbesparelsen. En annen dimensjon er kvaliteten. Under gruppeintervjuene var det mange eksempler på at informantene utfylte hverandre i den forstand at de kom med tilleggs kommentarer, andre innfallsvinkler og ulike tolkninger. Det man imidlertid skal være seg bevisst under et gruppeintervju er at minoritetsmeninger kan bli undertrykt, og at det kan bli en konflikt i forhold til de ulike informantenes status (Patton 1990). Dette forsøkte vi å begrense ved å sette sammen ledere på samme, eller tilsvarende ledernivå. På grunn av uforutsette problemer måtte vi fravike dette ønsket i to av kommunene. I den grad vi fant at dette påvirket intervjuet, supplerte vi våre data med en oppfølgende telefonsamtale til "den svake part" – lederen på nivået under. Under alle intervjuene benyttet vi semistrukturerte intervjuguider.

Vi har valgt å anonymisere både kommunene og lederne som inngår i rapporten. Dette var også et tema som opptok flere av lederne som sa seg villig til å stille opp. For å oppnå full anonymisering har vi blant annet satt sammen ulike biter fra forskjellige personer med nesten identiske utsagn. Vi har også i visse tilfeller byttet ut ord og uttrykk som kan tenkes å gjøre personer identifiserbare. Vi vil likevel understreke at de sitatene du finner på de påfølgende sider er sitater som rommer en felles holdning i den forstand at det er mange som har sagt det samme.

I forkant av intervjuene hadde også lederne fylt ut et spørreskjema som ble samlet inn ved intervjuets start.⁷ Spørsmålene i spørreskjemaet var relatert til mulige skrankeområder samt andre forhold som berører lederrollen. Mange av de samme spørsmålene gikk igjen i intervjuene. Under analysen av de kvantitative dataene finner vi lite eller ingen variasjon i utvalget som kan relateres til variabler som for eksempel kjønn, utdanning og lønnstrinn.

4.2.1 Et sprik mellom intervjuer og spørreskjema

Et interessant moment vi ønsker å trekke fram mot slutten av dette kapittelet er at vi under analysen av de kvalitative og kvantitative dataene tidvis finner forholdsvis

⁷ Se vedlegg 2.

store forskjeller. Det er en gjennomgående tendens til at informantene har svart mer positivt i spørreskjemaene enn det som kommer fram under intervjuene. Dette er i utgangspunktet et interessant metodologisk poeng. Her vil vi kort skissere to mulige årsaker til avviket. Den ene kan ligge i at informantene svarte på spørreskjemaet ut i fra mer generelle holdninger til de ulike temaer som tas opp. Når vi møtte de samme informantene i intervjusituasjonen hadde vi som forskere i stor grad definert rammen: Vi var problemfokuserte. Dette var selvsagt med på å styre informantenes tanker og assosiasjoner i større grad. Det kan også hende at gruppeintervjuet ble drevet av en indre dynamikk der skrankene "tok litt av".

En annen årsak kan imidlertid være at man i spørreundersøkelsen har svart ut i fra forventninger. Som vi har vært inne på har kravene og forventningene til ledere vært økende. Det er naturlig å anta at dette har vært med på å forme lederes oppfatninger om hvordan ulike forhold *burde* være, og at vi derfor, gjennom de to datainnsamlingsteknikkene, har fanget opp motsetningen mellom "bør" og "er". Mest sannsynlig ligger "sannheten" et sted midt i mellom. Avviket mellom det kvantitative og kvalitative datamaterialet understreker imidlertid nytten av å benytte begge inntaksmetodene.

5. YTRE FORHOLD

Kommunal sektor påvirkes i stor grad av det vi med et vidt begrep kan omtale som ”ytre forhold”. Ytre forhold vil i denne sammenheng omhandle faktorer som kommuneorganisasjonen må forholde seg til, og som er etablert på et overordnet samfunnsnivå. Det er blant annet sentralt lov- og avtaleverk, det er statlige overføringer til kommunesektoren, det er mangel på arbeidskraft, og det er befolkningens krav og forventninger til kommunen som en effektiv og kvalitativ god produsent av velferdstjenester.

Når det gjelder temaet statlige overføringer til kommunesektoren har vi valgt å la dette temaet ligge i denne undersøkelsen. Begrunnelsen for dette er at vi, dersom vi skulle gått grundig inn på dette, også hadde måttet ta for oss den økonomiske siden av kommuneorganisasjonen, noe som ville gått utover dette prosjektets rammer. Det betyr imidlertid ikke at vi ikke berører statlige overføringer som en mulig skranke, men i mer indirekte grad, og vi har valgt å forholde oss til dette temaet når vi tar opp situasjonen innenfor kommuneorganisasjonen.

Rekutteringsproblemer som en mulig skranke har vi valgt å plassere under kommunale forhold. Rekutteringsproblemer er å betrakte som en ytre skranke i den forstand at et stramt arbeidsmarked er et strukturelt trekk. Likevel viser forskning at kommuner her *har* et handlingsrom (Rødvei 2000). Derfor har det vært viktig for oss å også utfordre ”våre ledere”: Kan kommunen selv gjøre noe for å tiltrekke seg arbeidskraft? Det er grunnen til at vi har holdt dette temaet utenfor ”ytre forhold”.

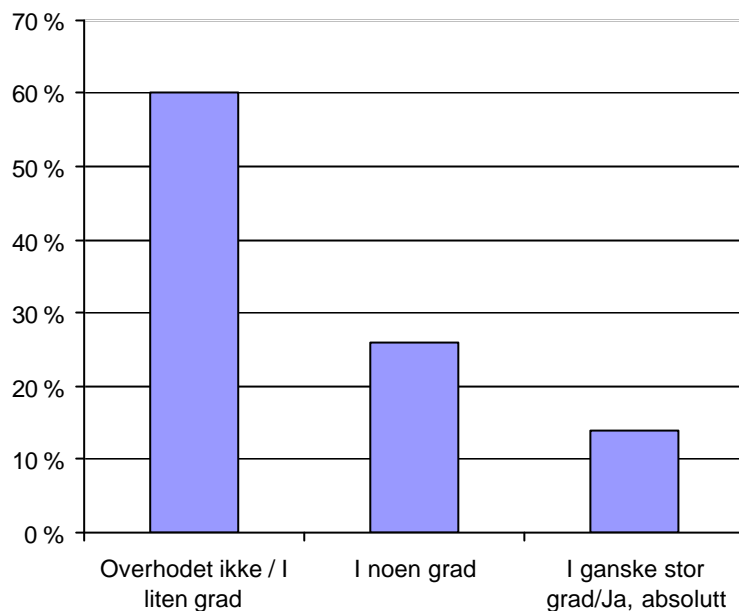
Når vi her omtaler lov- og avtaleverket forholder vi oss til prosjektets første problemstilling:

I hvilken grad opplever ledere dagens lov- og avtaleverk som rigid, og hva kan etter deres mening gi større grad av fleksibilitet når det gjelder utøvelsen av lederrollen?

Gjennom denne problemstillingen vil vi søke å konkretisere *hva* som oppfattes som begrensende, hvorfor og hvilken effekt dette får for arbeidsorganisasjonen og de tjenestene som produseres.

5.1 SENTRALT LOV- OG AVTALEVERK

”Sentralt lov- og avtaleverk” er en stor sekkebetegnelse. La oss likevel se i hvilken grad ledere betrakter dette som en begrensning på utøvelsen av lederrollen:



Figur 1: Lederes vurdering av om hvorvidt sentralt lov- og avtaleverk er en skranke. N=69.

Det er i utgangspunktet overraskende at så mange som 60 prosent svarer at sentralt lov- og avtaleverk ”overhodet ikke/I liten grad” representerer et hinder i lederjobben. Det er likevel 14 prosent som har svart positivt på dette, og 26 prosent svarer av sentralt lov- og avtaleverk i noen grad oppleves som et hinder. Nå gir imidlertid figuren ingen opplysninger om eventuelt hvilke lover og avtaler som oppleves som besværlig. Det har vi imidlertid i større grad fått eksemplifisert gjennom ledersamtaler og diskusjoner. Her konsentrerte vi oss om:

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven
- Hovedavtalen
- Hovedtariffavtalen
- Arbeidstidsavtalen med lærerne

I tillegg fikk vi i noen kommuner en del synspunkter som er relatert til plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven/helsetjenesteloven. Her har vi i stor grad valgt å kun referere noen av informantenes synspunkter. Dette fordi disse lovene er svært omfattende og forholder seg til ulike aktørgrupper, blant annet brukere, som befinner seg utenfor kommuneorganisasjonen. Det å vurdere denne type lovverk innbefatter spørsmål som blant annet brukernes rettssikkerhet, noe vi betrakter som ”på siden” av dette prosjektets hovedfokus.

Et trekk som synes å gå igjen i alle kommunene er at en del ledere i stor grad betraktet lov- og avtaleverket som en institusjonell ramme: ”Noe som jeg bare må forholde meg til som leder”, som flere uttalte. I mange av diskusjonene og intervjuene måtte vi derfor ”lirke litt” for å få konkrete synspunkter i forhold til de ulike lov- og avtaleverkene. Unntaket var imidlertid arbeidstidsavtalen med lærerne. I det hele tatt fikk vi synspunkter på lærere og lærerorganisasjonene som vitner om at det er forholdsvis stor avstand mellom disse og den øvrige organisasjonen i mange kommuner. Det var også flere som hadde kommentarer til arbeidsmiljøloven. I avsnittene nedenfor bringer vi relevante kommentarer til hver enkelt lov/avtale, slik de fremkom under lederdiskusjonene.

5.2 KOMMUNELOVEN

Da den nye kommuneloven ble vedtatt i 1992 var en av intensjonene å styrke den kommunale ledelsen og arbeidsgiverfunksjonen, og rådmannens rolle når det gjelder ”enhetlig ledelse, klare kommandolinjer og ansvarsforhold” vektlegges (Ot.prp. § 22 og 23). Vi fikk den før omtalte timeglassmodellen (se 2.1.1) der kontakten mellom politikk og administrasjon skal ivaretas av henholdsvis ordfører og rådmann. En hensikt med dette var et ønske om å profesjonalisere de to sfærene. Men, dette hadde også en demokratisk begrunnelse: Timeglassmodellen skulle forhindre at administrasjonen fikk innflytelse over politiske prioriteringer og beslutninger.

Vi omtalte også i avsnitt 2.1.1 at frafallet av en rekke særlover, blant annet særlovsbestemmelser om delegering av kommunal og fylkeskommunal myndighet, ble erstattet av de alminnelige regler i den nye kommuneloven. Særlovsbestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte folkevalgte organer og bestemte stillinger av administrativ karakter ble også opphevet.⁸ Dette medførte en større organisatorisk frihet for landets kommuner,

⁸ Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner, rundskriv H-45/93:3, Det Kongelige Kommunal- og arbeidsdepartement.

noe som blant annet åpnet ”døren” for NPM som ledelses- og organisasjons-konsept.

På den ene siden fremhever altså loven viktigheten av en sterk og effektiv administrativ ledelse, med rådmannen som den suverene leder som gis større frihet til å utvikle og tilpasse arbeidsorganisasjonen i forhold til lokale utfordringer. På den andre siden ble det også i kommuneloven vedtatt å lovfeste ansattes medvirkning og innflytelse gjennom administrasjonsutvalget. Dette til tross for at lovutvalget gikk i mot bestemmelser om “... at det opprettes partssammensatte utvalg/samarbeidsutvalg til å behandle saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker...” (Ot.prp. nr. 42:95). Dette kan betraktes som en ”lovens tvetydighet”. Formelt er det kommunestyret som avgjør hvilke oppgaver som skal delegeres til henholdsvis administrasjonsutvalget og rådmannen. Men, det blir i loven lagt vekt på at det skal være en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom de to funksjonene (Ot. prp nr. 42, 1991-92). Det framgår også av lovteksten at kommunestyret ikke kan delegere *all* myndighet i personalsaker til rådmannen. Ellers sier loven at rammene for administrasjonsutvalgets oppgaver skal være kommunens ansettelses-, lønns- og personalpolitikk i vid forstand. Det skal blant annet behandle og foreslå de overordnede retningslinjer for kommunenes personalpolitikk, ”herunder blant annet utviklings- og omstillingsprosesser, utarbeidelse av personalpolitiske retningslinjer, reglementer, instruksjoner og rutiner” (Hovedavtalen § 13-1).⁹ La oss se hvordan kommuneloven oppfattes i de kommuner vi studerer.

5.2.1 ”Kommuneloven ga grønt lys”

Det er en gjennomgående holdning i våre åtte kommuner at kommuneloven har bidratt til en opprydning i ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon. Det hevdes også i to av kommunene at kommuneloven har vært med på å gi grønt lys til organisatoriske endringer. Det hevdes videre i disse to kommunene at endringsprosessene har medført at man langt på vei har lyktes med å bryte med den ”sektortekningene” og man har i dag et mer helhetlig perspektiv på kommuneorganisasjonen.

I noen av kommunene har man imidlertid problemer i forhold til administrasjonsutvalgets rolle. Som vi omtalte i avsnittet over skal administrasjonsutvalget fungere som kommunenes overordnede partssammensatte organ, og oppgavene til utvalget

⁹ I kommuneloven sies det at dette kan være ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruksjoner, tolking av avtaler, utarbeidning av personalpolitiske retningslinjer og omorganiseringer (Ot.prp.nr. 42:279). Loven åpner imidlertid også for at partene lokalt kan bli enige om at slike saker skal behandles på annen måte. Alle kommuner i vårt utvalg har imidlertid administrasjonsutvalg.

skal være kommunens ansettelses-, lønns- og personalpolitikk i vid forstand. Hvilken rolle administrasjonsutvalget faktisk har i de ulike kommuner varierer imidlertid ganske sterkt, og er i stor grad opp til politikerne og rådmannen å bestemme. I noen kommuner har politikerne valgt å delegerer en del oppgaver som før lå til administrasjonsutvalget til rådmannen. I andre kommuner har fortsatt administrasjonsutvalget en forholdsvis sentral rolle i utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen. Dette gjelder for eksempel ansettelser over et visst nivå, lønnsfastsettelse og innvilgelse av permisjoner. I disse kommunene er det flere ledere som karakteriserer systemet som tungrodd og komplisert, for eksempel når det gjelder ansettelser:

”I dag innstiller vi til administrasjonsutvalget, og så skal det videre til formannskapet. Når folk har flere tilbud, og man ikke er enig internt så tar dette unødvendig lang tid og vi mister kandidater”.

Også andre peker på at ankemuligheten til administrasjonsutvalget er en ”uting”. Dersom det for eksempel ikke innvilges permisjon for en arbeidstaker kan denne kontakte tillitsvalgt som igjen kan fremme en anke til utvalget. Dette blir av flere betraktet som en ”utidig innblanding i det som burde være en lederavgjørelse”. Delvis begrunnes dette med at lederne har behov for å disponere arbeidstakerressursene etter det som anses å tjene avdelingen eller etaten best. Men, dette må også sees i lys av administrasjonsutvalgets noe uklare rolle og funksjon etter innføring av ny kommunelov. I en pågående studie fremgår det blant annet at et aktivt administrasjonsutvalg, som til tider kan omgjøre innstillinger fra administrasjonen, oppleves som vanskelig fordi dette kan bidra til å undergrave lederes legitimitet i arbeidsorganisasjonen (Trygstad, 2001).

Som nevnt innledningsvis er det likevel kommuner som har et helt uproblematisk forhold til administrasjonsutvalget, og der man har fått til en fornuftig rollefordeling og rolleavklaring mellom dette og administrasjonen. Andre igjen kan fortelle at administrasjonsutvalget har blitt ”usynlig” som følge av utstrakt delegering.¹⁰ I den grad det betraktes som et hinder går det imidlertid på at det er uavklarte grenser for hva som skal være administrasjonens og den enkelte lederes ansvarsområde, og hva som etter lederes mening bør ligge innenfor administrasjonsutvalgets domene.

¹⁰ ”Usynliggjøringen” av administrasjonsutvalget er også noe Trygstad (2001) finner en undersøkelse der ansattes medvirkning og innflytelse studeres.

5.3 ARBEIDSMILJØLOVEN

Informantenes oppfattelse av arbeidsmiljøloven er todelt. Det er flere ledere som betrakter arbeidsmiljøloven som en viktig garanti for at arbeidstakere ikke skal utnytted og dermed også slites ut. Men det er også mange som betrakter dagens arbeidsmiljølov som for rigid. Det er i stor grad de samme innvendingene vi finner igjen i de ulike kommunene når det gjelder synet på arbeidsmiljøloven. Det er særlig bestemmelser som regulerer tilsetting og arbeidstid som etter en del ledere oppfatning er for lite fleksible, og dårlig tilpasset de utfordringer man står ovenfor i kommuneorganisasjonen.

5.3.1 Mer fleksibilitet i forhold til ansettelser

Det er flere ledere som etterlyser større frihet til å ansette medarbeidere i engasjement eller på midlertidig basis. Dette gjelder særlig i situasjoner der arbeidsmengden i perioder kan hope seg opp, eller der man tilbyr tjenester som er av en slik karakter at man arbeider et begrenset antall timer pr. dag. Ønsket om å benytte midlertidige ansettelser har vi særlig møtt blant ledere som er ansvarlig for helse- og omsorgsrelaterte tjenester, og skolefritidsordningen (SFO). Følgende sitater er illustrerende:

”I dag brukes den (arbeidsmiljøloven § 58-A¹¹) som argument for at man ikke skal oppnå resultater for brukeren. Ta SFO, vi har ikke lov til å engasjere. Etter loven skal de være fast ansatte. Dersom det skal følges vil jo foreldrene måtte betale mye mer. Det burde være mer fleksibilitet i forhold til ansettelsesrettigheter.”

”Vi ønsker mer fleksibilitet i forhold til midlertidige ansettelser. Likevel er det en balanse der – for folk trenger sikkerhet, men det burde være lettere å ta inn folk for kortere perioder som kunne ta noe av trøkket fra de andre”.

Nå er arbeidsmiljøloven ganske restriktiv i forhold til midlertidige tilsetting. I § 58-A, som regulerer midlertidig tilsetting, er det lite rom for at for eksempel skole- og omsorgsrelaterte yrker kan praktisere midlertidig tilsetting. For ledere oppfattes imidlertid lovens restriksjoner når det gjelder midlertidige ansettelser både å påvirke de tjenestene som tilbys brukerne, men også å påvirke arbeidsforholdene for de øvrige ansatte innenfor tjenesteområdet, ganske enkelt fordi man ikke har tilstrekkelig med stillingshjemler og økonomiske ressurser til å ansette medarbeidere på permanent basis.

¹¹ Vår anmerkning.

5.3.2 Arbeidstidsbestemmelser som skranke

Som nevnt ovenfor oppleves også arbeidstidsbestemmelsene som ”for firkantede”. Turnusomleggingen fra å jobbe annen hver helg til hver tredje helg er f. eks en endring som skaper problemer for ledere innenfor døgnkontinuerlig drift som på grunn av de nye arbeidstidsbestemmelsene blir sittende igjen med små stillingsbrøker. Også bestemmelsene om at det i *hovedsak* skal gå 11 timer mellom to arbeidsperioder fremheves som til tider hindrende. Det samme gjør også lovens bestemmelse om at nattarbeid regnes fra kl. 21.00 og kl. 06.00 (§ 42). Men dette gjelder ikke bare for helse- og omsorg. Det er også ledere med ansvar for tekniske tjenester som forteller om problemer med å gjennomføre ekstraordinært arbeid, som for eksempel brannøvelser eller omlegging av datasystem, fordi man da går utover arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid.

Et viktig poeng i denne sammenhengen var imidlertid å avdekke om hvorvidt de ledere som omtalte arbeidstidsbestemmelsene som begrensende var kjent med, og hadde benyttet seg av, de mulighetene som ligger i å fravike de generelle bestemmelsene i loven. Her tenker vi spesielt på muligheten til å *gjennomsnittsberegne arbeidstid* i inntil ett år, dersom dette avtales med de tillitsvalgte i kommunen lokalt (§ 47). Videre også at man lokalt kan komme til enighet om utvidede overtidsarbeid i perioder, og mulighet til å ha kortere arbeidsfri periode (11t.) dersom dette avtales mellom partene på arbeidsplassen.

Etter vår vurdering kan det virke som om de ledere som oppfatter arbeidstidsbestemmelser som begrensende viser til eksempler som *kan* fravikes sett i forhold til de generelle bestemmelsene. En forutsetning for dette er imidlertid at partene – arbeidsgiver og arbeidstakerrepresentanter - kommer til enighet internt i kommunen.

Det var også ledere som var ukjente med de ulike ”dispensasjonene” som ligger i loven. Vårt generelle inntrykk er derfor at de lederne vi var i kontakt med, og som opplevde arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser som rigid, i liten grad internt hadde diskutert mulighetene til å fravike de generelle bestemmelsene. Det er vanskelig å gi noen konkret årsak til at det er slik. Som vi skal komme tilbake til mot slutten av dette kapittelet er det likevel en ganske utbredt oppfatning blant ledere at lov- og avtaleverket er for komplisert. Det kan derfor være at ledere ikke har satt seg tilstrekkelig godt nok inn i arbeidsmiljøloven fordi *utformingen* av lovverket i seg selv fungerer som en skranke. En annen plausibel forklaring kan simpelt hen være at endringer i innarbeidede arbeidstidsordninger betraktes som en tung prosess. Det å gå løs på for eksempel vakt- og turnusordninger innenfor pleie- og omsorgsinstitusjoner er noe som omtales som ”et tids- og ressurskrevende arbeid”. Det kan derfor være mangel på mentalt overskudd og tidsressurser som

gjør at man i de kommunene vi har besøkt i liten grad har satt arbeidstid på dagsorden. Ikke minst fordi dette krever enighet mellom partene – altså arbeidsgiverne og arbeidstakerrepresentantene i organisasjonen. En leder kommenterer kravet til enighet slik:

”Hvis den (arbeidsmiljøloven) brukes firkantet kan den virke stivbeint. (...) Har du strikse fagforeninger kan arbeidsmiljøloven bli et problem.”

Men som nevnt innledningsvis i dette avsnittet var det gjennomgående en stor forståelse blant ledere for nødvendigheten av en lov som ivaretar og beskytter arbeidstakerne. En leder kommenterte arbeidsmiljøloven på denne måten:

”Jeg tror det er opp til oss sjøl om vi bruker det handlingsrommet. Vi kan gjøre mye, mye mer enn det kanskje mange er klar over. Det er veldig få som stopper deg hvis du virkelig ønsker å benytte handlingsrommet.”

5.4 HOVEDAVTALEN - ”DEN ER ET ABSOLUTT I DENNE VIRKSOMHETEN”

Det gjennomgående blant våre informanter er at Hovedavtalen er ukomplisert å forholde seg til – både når det gjelder innhold og form. Det er imidlertid litt varierte meninger om dens betydning i organisasjonen. Som overskriften viser er det noen ledere som ser på hovedavtalen som en forutsetning for driften, mens andre betrakter den mer som en ramme man må holde seg innenfor.

Det er imidlertid noen som trekker fram at det kan bli uenighet om informasjonsplikten. Så er da heller ikke Hovedavtalens § 12-4b krystallklar på dette området. Der står det at: ”arbeidsgiver skal orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte for de aktuelle områder med på råd på et tidligst mulig tidspunkt om de virkninger planlagte/forestående endringer i virksomheten vil få for arbeidstakerne”. Et tidligst mulig tidspunkt åpner for stor grad av skjønn:

”Hvis noen trekker dette med medvikning langt så kan det bli et problem. Det er jo noen som ønsker å være med i selve tankeprosessen. Dette gjelder særlig for lærerorganisasjonene.”

Et annet moment som vi også støtte på i intervjuene var at noen trakk fram at hovedavtalens bestemmelse om frikjøpsordningen for tillitsvalgte (§ 12 – 5) ”er for detaljert og binder partene for mye”. I to kommuner var det et ønske om å i større grad styrke plasstillitsvalgtes rolle i organisasjonen, på bekostning av

hovedtillitsvalgte. Det blir her sagt at utformingen av kommuneorganisasjonen og tillitsvalgtsystemet er kommet i "utakt" i den forstand at tillitsvalgtsystemet er toppstyrt og hierarkisk, mens kommuneorganisasjonen har anlagt en flatere beslutningsstruktur. I andre kommuner igjen var man mer opptatt av å styrke de hovedtillitsvalgtes posisjon i organisasjonen. Dette var en holdning vi fant både i etatsorganiserte og resultatenhetsorganiserte kommuner.

Vår hovedkonklusjon er likevel at hovedavtalen i stor grad oppfattes som uproblematisk i kommunene. Som vi skal komme tilbake til i avsnitt 7.4, betyr ikke dette nødvendigvis at forholdet mellom partene er preget av harmoni i de ulike kommunene.

5.5 HOVEDTARIFFAVTALEN – "VI ØNSKER OSS STØRRE LOKAL POTT"

Da det nye lønssystemet ble innført i 1990 var hovedformålet at innføringen av lokale lønnsforhandlinger skulle føre til en mer fleksibel lønnspolitikk i norske kommuner. Tanken var at en mer lokalt tilpasset lønnspolitikk skulle være utformet med tanke på den enkelte kommunes behov og utfordringer. Muligheten til å ta i bruk nye lønnskriterier som innsatsbasert lønn var et av aspektene knyttet til det nye lønssystemet. Nå 11 år etter vedtaket vet vi at bruk av innsats som lønnskriterier fortsatt er omdiskutert i kommunal sektor, så også i våre åtte kommuner. Når vi i møte med våre ledere ønsket oss reaksjoner på hovedtariffavtalen hadde vi forventet oss en del reaksjoner, ganske enkelt fordi vi vet at lønn og lønnsforhandlinger er to temaer som det er mange meninger om, og som er ressurskrevende i de ulike kommuner. Vi fikk også reaksjoner, men i mindre grad enn forventet. En grunn til dette er at Hovedtariffavtalen oppfattes som "grei" slik den fremstår i dag. Men uteblivelsen av reaksjoner må også sees i lys av at det er stor variasjon i vårt utvalg når det gjelder hvor involvert lederne er i lønnsforhandlingene. De fleste kommentarene vi fikk i forhold til hovedtariffavtalen kom da også fra ledere med et overordnet personalansvar i kommuneorganisasjonen. To ledere kommenterer hovedtariffavtalen slik:

"Det er etter min mening fortsatt for mange bindinger til sentralt nivå i lønnsforhandlinger, og disse passer ikke alltid de lokale forhold. Hvis jeg skulle bestemme ville jeg hatt en dansk retning der man har en grunnlønn og der det tas høyde for opprykk, men der man har større muligheter til å knytte lønn til krav og mål. Men det er også problemer med å bruke lønn som belønning – du kan få en del negative reaksjoner fra de som ikke får tillegg, det kan gi ineffektivitet i systemet, noe som igjen gir masse støy".

”Jeg kunne ønske meg større lokal pott. I dag er det nesten meningsløst. Vi bruker mye tid og energi på å fordele småpenger. Jeg synes det nesten er en uverdigg forestilling”.

En mindre detaljert hovedtariffavtale, større muligheter til å knytte krav og mål til forhandlingene, og større pott etterlyses blant de som mener hovedtariffavtalen bør endres. Dette med pottens størrelse er i relasjon til lønnsoppgjøret i 2000 spesielt interessant. Den lokale potten var dette året forholdsvis stor. En undersøkelse viser i den forbindelse at et stort flertall, over 80 prosent av kommunene var helt eller delvis enig i at pottens størrelse gjorde det lettere å få gjennomslag for arbeidsgivers lønnspolitikk, og å innfri organisasjonens krav. Men samtidig viser denne undersøkelsen at forhandlingene ble mer omfattende og tidkrevende på grunn av pottens størrelse, men konkluderer med at ”... det er trolig en omkostning kommunene er villige til å ta” (Andreassen og Seip 2001). Denne konklusjonen ser ut til å få støtte også blant kommuner i vårt utvalg.

Vi fikk for øvrig også kommentarer som var direkte siktet inn mot 5.2 bestemmelsene, som av disse informantene omtales som firkantede og ubrukelige:

”Når det gjelder hovedtariffavtalen synes jeg kriteriene for 5.2 er gammeldags, de er for firkanta og lite tilpasset dagens situasjon. Ellers er hovedtariffavtalen grei.”

”Vi finner ræsten aldri noen som vi kan putte inn i 5.2. Den (5.2) burde inneholde andre ting. I dag er den nærmest ubrukelig.”

Det er grunn til å undre seg noe over utsagnene om at ”5.2 er gammeldags”. I 5.2-bestemmelsene står det at ”Partene lokalt kan uavhengig av det som er nevnt under pkt. 5.1 og 5.3 ta opp forhandlinger om omgjøring av stillinger, alternative lønsplasseringer og/eller annen godtgjøring etter T-tabellen innenfor Hovedtariffavtalens bestemmelser når:

- Det er foretatt betydelige organisatoriske og/eller bemanningsmessige endringer
- Det er gjennomført produktivitetstiltak som medfører klart målbare resultater, i forhold til bedre service eller besparelser i forhold til årsbudsjett, jf. Hovedavtalen
- Det er skjedd betydelige endringer i en stillings arbeids- og ansvarsområde
- En stillings arbeids- og ansvarsområde er betydelig endret som følge av at arbeidstakerne i stillingen har fullført kompetansegivende etter-/videreutdanning.”

Slik vi tolker 5.2-bestemmelsene burde det være rom får både å bruke disse til å knytte lønn til krav og mål eller belønne ansatte som i sitt arbeid har påtatt seg et ansvar utover det som i utgangspunktet er forventet. Vi vil imidlertid våge den påstanden at mangelfull operasjonalisering av hovedtariffavtalen har med kommunenes holdninger til lønn og lokale lønnsforhandlinger. Tidligere forskning har vist at det å endre en lønnspolitikk fra å være fordeling til mer strategisk bruk er en tids- og ressurskrevende prosess (Eide, Ingebrigtsen og Trygstad 2000). Dette skal vi komme tilbake til i pkt 7.2.3.

5.6 ARBEIDSTIDSAVTALEN MED LÆRERENE

I en undersøkelse om kommuner og lærere viser Lauvdal m.fl. til at avtaleverket for undervisningspersonalet av flere grupper i flere kommunene betraktes som et hinder når ønsket er å i større grad påvirke utformningen av skolens organisering på kommunalt nivå. Det er også en beskrankning dersom man ønsker å samordne skolens virksomhet med eksempelvis barnehage og skolefritidsordning, og når man ønsker å disponere skolens ressurser på nye måter (Lauvdal, Rymoene og Grooss 1998:22). Forskerne viser til at de fant to forhold som var særlig fremtredende:

- Detaljeringsgraden i lærernes avtaleverk, spesielt i bestemmelsene om arbeidstid/leseplikt, virker hemmende på omstillingsevne og fleksibilitet i organisasjonen. Likevel er der et visst spillerom, og det ble sett som en viktig del av lederkompetansen å være i stand til å se og utnytte de muligheter som finnes.
- Forskjellene i avtaler om arbeidstid gjorde at det var vanskelig å samordne de ulike yrkesgrupper som arbeider i skolen, f. eks i forbindelse med planlegging av virksomheten (Lauvdal, Rymoene og Grooss 1998:182)

I mai 2000 ble det inngått en intensjonserklæring mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningen/Norsk Lærerlag som på mange måter kan betraktes som et forsøk på å komme disse, og relaterte beskrankninger i møte.¹² Som en oppfølging til denne erklæringen ble det inngått en ny arbeidstidsavtale mellom staten og lærerorganisasjonene som skulle være

¹² Intensjonserklæringen av 19.05.00. Her het det blant annet at "Intensjonen er å iverksette et målrettet arbeid over en 3 årsperiode som gir nye og mer fleksible arbeidstidsordninger tilpasset dagens og morgendagens skole. Det skal legges til rette for at man oppnår større frihet til å organisere arbeidet og til å disponere arbeidstiden for bl.a. å gi rom for mer lokalt utviklingsarbeid og mer plass for den enkelte lærers kreativitet. Arbeidet må også gi muligheter for bedre ressursutnyttelse og økt tilgjengelighet."

gjeldende fra 1. august samme år. Denne arbeidstidsavtalen var det knyttet forholdsvis store forventninger til. I tillegg inviterte de sentrale tariffparter i Kirke, - utdannings- og forskningsdepartementet landets kommuner og fylkeskommuner til å gjennomføre forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket der det blant annet skulle åpnes for mer lokalt initierte prøveordninger. Samtidig fikk også kommunene ansvar for å føre lokale lønnsforhandlinger med lærerorganisasjonene samme år.

Intensjonen for å åpne for ulike prøveordninger var, foruten at det i siste instans skulle komme eleven til gode, også å gi de kommunale arbeidsgiverne større innflytelse og råderett over arbeidstiden og arbeidsorganiseringen til undervisningspersonalet i skoleverket, mot kompensasjon i lønnsmessig uttelling. Nå er de endringene som den nye arbeidstidsavtalen åpner for ferske. Det er derfor urealistisk å forvente at de store endringene har funnet sted i løpet av det året som har gått siden avtalen ble inngått. La oss likevel se nærmere på hvordan ledere betrakter forholdet til undervisningspersonalet og deres organisasjoner.

5.6.1 ”Lærere ser ikke på seg selv som kommunale arbeidstakere”

Vårt materiale viser at ledere, med ansvar for undervisningspersonalet, eller som står i et direkte samarbeidsforhold til deler av skoleverket, opplever det som beskrankende at undervisningspersonalet i stor grad behandles ulikt øvrige kommunalt ansatte. I seks av de åtte kommunene vi har foretatt undersøkelser i blir det uoppfordret sagt at forholdet til undervisningspersonalets ulike rettigheter, nedfelt i sentralt lov- og avtaleverk er beskrankende for driften:

”Jeg kan oppleve det som svært frustrerende. Lærerne ser ikke på seg selv som kommunale arbeidstakere, og jeg synes at vi ledere går for langt i å legge oss på en samarbeidslinje”.

”Det er fortsatt så mye som skal styres innen skolen. Det at vi har ulike avtaleverk, et statlig og et kommunalt, gjør at det er vanskelig når det er snakk om brukere med ulike behov. Dette dreier seg jo i siste instans om å tilby brukerne et godt servicetilbud.”

”Du må ha detaljkunnskaper for å kunne behandle lærerne i tråd med avtaleverket, og det skaper unødvendig usikkerhet og merarbeid. Hadde man bare kunnet samordne mer sentralt. Hvis skolen kunne sagt at: vi følger det statlige, med unntak av... Gjort en tydeliggjøring. Jeg jobber med lønnspolitikk lokalt. Og der ser jeg usikkerheten spesielt. De som kan det statlige skjønner ikke hva vi snakker om i forhold til den kommunale biten, og omvendt”

”Skolen har jo vært så detaljstyrte og det er lærerne som bestemmer. I dag har vi ingen råderett over lærernes arbeidstid, men på sikt må jo dette bli en sektor på lik linje med andre ansatte. Arbeidstidsavtalen åpner for muligheten til fleksibilitet, så det ligger jo muligheter der.”

Som det framgår av det siste sitatet er det også ledere som ser muligheter i arbeidstidsavtalen, men det er også tydelig at dette betraktes som et ”minefelt” å bevege seg inn i, når siktemålet er å igangsette en endringsprosess. I forhold til de ledere som er direkte involvert i skoleverket er det (i det minste) to trekk som trekkes fram. Det ene er at undervisningspersonalet føler seg på siden av den kommunale organisasjonen, og at det fortsatt i stor grad snakkes om ”vi, og de der i kommunen”. Det andre forholdet som fremheves er at mange lærere opplever en situasjon med knappe ressurser. Dette gjør at endringsprosesser tolkes som en ytterligere effektivisering og innsparing, noe som oppleves som meningsløst, fordi, som en leder sier det ”jeg går jo allerede nå og maser om at de ikke må kopiere så mye fordi det blir så dyrt”. Det å bygge opp tillitt mellom partene, og skape en forståelse av at man jobber innenfor en og samme organisasjon synes derfor å være to store utfordringer.

Men dette forholdsvis negative synet på lærernes avtaleverk er ikke bare begrenset til ledere som står i et direkte forhold til skolen. Også ledere for andre avdelinger eller etater som enten samarbeider med skolen og undervisningspersonalet, eller har ansatt arbeidstakere som er lærerutdannede forteller om problematiske forhold. I forhold til samarbeid mellom skolen og for eksempel helse- og sosialetaten fortelles det om til tider svært ufleksible rektorer. Dersom man har elever som er avhengig av lettere medisiner i løpet av skoledagen er det tilfeller der skolen, med rektoren i spissen, nekter å gi nødvendige medikamenter til elever fordi ”dette går utenfor lærernes og skolens ansvarsområde”. Resultatet blir da at en annen person må komme utenfra for og foreta denne medisineren. Bildet er imidlertid ikke entydig. Det er også rektorer og skoler der dette fungerer helt greit, og det vises i samme beretning til det å gi lettere medisiner til barn oppleves som helt uproblematisk for personalet innenfor barnehager.

5.6.2 ”Her har man satt skole i fokus”

I to kommuner har man imidlertid i større grad fått til et mer fruktbart samarbeide mellom kommunen som arbeidsgiver og lærerorganisasjonene. I en av disse kommunene fremheves det av ledere med ansvar for skole at man her har fått en toppledelse som er engasjert i skolen, i lærernes og i elevenes situasjon:

”Arbeidstidsavtalen med lærerne har vært under utvikling i den siste tida, og det ligger forslag om ulike modeller. Vi praktiserer det veldig likt i

kommunen. Vi har bundet opp en del tid til skolen, og som lærerne er fornøyd med. Det har vi gjort i samarbeid med tillitsvalgte. Jeg synes det går veldig greit. Vi er kanskje heldige som har hatt et kommunestyre som setter fokus på skolen.”

”Her har både den politiske og den administrative ledelsen vært samkjørte på et premiss; Det er billigere å forebygge men veldig dyrt å reparere når symptomene blir så tydelige at de blir et problem for ungen. Og vi har lykkes å snu, nemlig å gjøre det så bra at det sjeldent blir noe symptom.”

Det som denne kommunen ser ut til å ha lykkes med er to forhold. Lærerne føler at de har blitt hørt og fått gehør for sine synspunkter. I tillegg har man klart å holde rett fokus – nemlig elevens beste. Dette ser ut til å ha lettet omstillingsarbeidet, fordi man har klart å styre unna fallgruven der man bare blir motarbeidende parter. En av årsakene er som sagt at man føler at man blir tatt på alvor. Et annet forhold er at man føler å ha reell innflytelse over utviklingen innfor skolen. Lederne innenfor skole og undervisningspersonalet har i større grad blir gitt rammer som de må forholde seg til, så blir det opp til lederne og lærerne i fellesskap å løse de oppgavene som forventes løst. I tillegg har teamorganisering av lærere og utstrakt kontakt mellom ledere på ulike skoler bidratt til større kjennskap til kollegaer og arbeidsforhold. Det legges videre i denne kommunen opp til kompetanseutvikling, og det forventes at ledere og lærere innenfor skolen selv bidrar til å overføre kompetanse til undervisningspersonalet på andre skoler.

I den før omtalte undersøkelsen av Lauvdal m.fl. (1998) konkluderes det med at forholdet mellom stat, kommune og lærere synes å bære preg av en vond sirkel, og der underskudd på tillit synes å være et stort problem (ibid. s. 191). Vårt materiale danner ikke grunnlag for å gi full støtte til denne konklusjonen, siden for eksempel ikke lærere og tillitsvalgte for lærerorganisasjonene inngår som informanter i vår undersøkelse. Vi ser likevel at mange ledere ser på lærerorganisasjonene som ”nei-organisasjoner” og at oppfattelsene av ”at skolen er et problem” nærmest ligger i ryggraden hos mange av våre informanter. Slike stereotypier kan igjen forsterke avstanden mellom lærere og resten av kommuneorganisasjonen, noe som forvansker endring og utvikling ytterligere. Vi vil likevel avslutte dette avsnittet med et sitat som viser at det også ledere ser viktigheten av tillitsbygging:

”Vi har ikke hørt store protester her i kommunene mot å komme inn under lokale forhandlinger. Vi hadde jo de første forhandlingene i fjor høst. Da satte vi alt inn på å opprette et godt klima, og vi gikk veldig forsiktig fram. Det er veldig viktig med et godt klima.”

5.6.3 Andre forhold

Foruten de forholdene vi har vært inne på ovenfor fikk vi også andre eksempler på ytre skranker, men dette varierte mer fra kommune til kommune. Noen trakk fram snikoverføring av ansvar fra staten til kommunene som et hinder. Her ble det blant annet sagt at kommunene får ansvar for viltforvaltning og miljøsaker uten at det følger økonomiske ressurser med på veien.

Andre trakk fram forholdet til fylkesmannen som besværlig, og viste til utidig innblanding fra fylkesmannsembets side. Det ble blant annet hevdet at fylkesmannsambetet ønsker å ”detaljstyre kommunens virksomhet utover det Stortinget har vedtatt”. Ikke overraskende er det også mange som ser øremerking som lite ønskelig.

Spørsmålet om Sosialtjenestelovens /helsetjenestelovens krav til å dokumentere saksbehandlingen ble særlig av en kommune tatt opp som en beskranking. Kravet til slik dokumentasjon oppleves som for stort, og svært tids- og ressurskrevende. Følgende uttalelser illustrerer dette:

”Det blir for mye folk på feil plass. Hovedproblemet er at det er utviklet et system med målstyring som hovedidé samtidig som lover og regler er mer detaljert enn noen gang.” (...) Det er et spørsmål om hvor mye andre myndigheter skal overprøve kommunene og lage vedtak om den kommunale saksbehandlingen.”

En annen påstand i samme gate er at ”Det er et problem med vedtaksorienteringen når det blir mer fokus på vedtaket enn på sunn fornuft”. Eksempelet det siktes til her er at kommunen i en overgangsperiode hadde tilført mer ressurser til noen klienter (ventet på ferdigstilling av et bygg). Da alt var ferdig ble ekstraressursen trappet ned over tid (ekstraressurs var ekstra personell). Dette ble imidlertid anket til fylkesmannen av de foresatte. Fylkesmannen bestemte at de skulle få beholde ressursene da kommunen hadde glemt/ikke presisert i vedtaket at ressursene var tildelt midlertidig på grunn av ombygging.

Statlige godkjenningregler kan også oppfattes som tungvinte og i vår sammenheng beskrankende for utføring av jobben. I en kommune hadde man eksempelvis fått tilsagn om lån/tilskudd til eldreboliger, men ønsket å flytte prosjektet til et annet geografisk sted i kommunen. Dette måtte imidlertid til godkjenning i Husbanken, fylkesmannen og uttalelse fra fylkeslegen, noe som til sammen tok et halvt år uten at realitetene i saken ble endret.

Det er også ledere som mener at det er en for dårlig samordning mellom A-etat, trygdeetat og sosiale tjenester. Eller som en av de kommunale lederne uttrykker det: "Den som trenger hjelp bruker mer tid på å være klient enn å rehabilitere seg sjøl". Det opplyses at det kom et rundskriv i 1997 om samordning på dette området, men fortsatt forteller informantene om mangelfull samordning. Ledere ønsker seg en samordning der oppgavene og de ulike statlige og kommunale etater kan nås på ett sted.

Videre opplever ledere merarbeid tilknyttet ulike statlige rapporteringskrav. Det hevdes også statlige rapporteringskrav og rapporteringsformer har kommet i utakt med kommunenes måte å organisere seg på – både politisk og administrativt.

Avslutningsvis vil vi trekke fram plan- og bygningsloven. Under våre besøk i kommunene, og da særlig i intervjuer med ledere innenfor tekniske tjenester eller bolig- og eiendom, var plan- og bygningsloven et hyppig brukt eksempel på en lov som både i form og innhold representerer et hinder i den daglige tjenesteproduksjonen. Det vises blant annet til at loven er unødig tungvint, og at den sett fra lederes ståsted fører til forsinkelser og bidrar til fordyring av prosjekter. Det vises i den forbindelse til at man må få et mer håndterbart lovverk. Det er en utbredt oppfatning blant de ledere som befatter seg med dette lovverket, at dette bør gjøres mer fleksibelt, med mindre krav til dokumentasjon, og ikke minst gjøres mer brukervennlig.

5.7 OPPSUMMERING

Det kan synes som om det sentrale lov- og avtaleverket i utgangspunktet betraktes som et sett rammer som i stor grad er institusjonalisert – det tas for gitt. Ledere sier også ved flere anledninger at "jeg må jo bare forholde meg til det". Når vi går litt nærmere inn på de ulike lover og avtaler finner vi likevel at enkelte ledere framhever deler av dette som rigid.

Vi har blant annet sett at man i enkelte kommuner setter spørsmålsteget ved administrasjonsutvalgets rolle som et overordnet arbeidsgiverforum. I to av kommunene fortelles det om at administrasjonsutvalget bidrar til å trenere i for eksempel ansettelsessaker. Dette betraktes som en skranke, fordi man står i fare for å miste godt kvalifiserte arbeidssøkere med flere jobbalternativer. Ellers vurderer ledere kommunelovens endringer som positive, og det hevdes at disse endringene har gitt kommunene "grønt lys" når det gjelder å igangsette det som blir betraktet som nødvendige organisatoriske endringer.

Når det gjelder arbeidsmiljøloven er utvalget noe delt. Den ene delen er stort sett fornøyde med loven slik den framstår i dag, og viser til nødvendigheten av et lovverk som beskytter arbeidstakere mot utnyttning. Også de som har innsigelser framhever at arbeidstakerne har behov for skjerming, men mener like fullt at loven er lite tilpasset den kommunale hverdag. Det blir pekt på at bestemmelsene som regulerer midlertidige ansettelser er for strenge. Flere ledere mener et mindre rigid lovverk på dette området hadde medført at kommunen i større grad ville hatt råd til å tilsette arbeidstakere i kortere perioder, noe som ville avlastet de fast ansatte og gitt kvalitativt bedre tjenester. Også arbeidstidsordningene oppleves som lite fleksible. Her kan det likevel se ut til at det handlingsrommet som faktisk ligger innebygd i arbeidsmiljøloven ikke utnyttes godt nok i mange av utvalgets kommuner. Vi tenker da for eksempel på mulighetene for å gjennomsnittsberegne arbeidstiden.

Når det gjelder hovedtariffavtalen etterlyser flere ledere en øket lokal pott til fordeling. Det er ledere som mener dagens lønnsforhandlinger nærmest er meningsløse, fordi størrelsen på "potten" er for liten. Andre ledere mener også at hovedtariffavtalen er lite tilpasset de utfordringer som kommuneorganisasjonen står ovenfor, og etterlyser muligheter for å belønne arbeidsprestasjoner. Dette er imidlertid noe hovedtariffavtalen i aller høyeste grad *åpner* for. I den forbindelse stiller vi spørsmål om hvorvidt kommunene i stor nok grad har diskutert en mulig operasjonalisering av hovedtariffavtalen internt i kommunene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel sju.

Det området der ledere i størst grad påpeker skranker er relatert til undervisningspersonalet i skolene. Flere ledere ser positivt på den nye arbeidstidsavtalen med lærerne, men peker samtidig på at et samarbeid er vanskelig fordi "lærerne ikke ser på seg selv som kommunale arbeidstakere". Det å gå inn på undervisningspersonalets område for å sikre seg større råderett både over lærernes arbeidstid og utviklingen innenfor skole betraktes i mange kommuner som et minefelt. Vi har imidlertid omtalt at vi i to kommuner blir fortalt at man i stor grad har fått til et positivt og fruktbart samarbeid. Her har man i større grad lyktes med å integrere lærerne inn i den kommunale organisasjonen. Samarbeidet har vært preget av et "gi og ta" forhold, noe som indikerer at dårlig samarbeidsklima også er relatert til hvordan man lokalt forholder seg til lærerne som gruppe og enkeltansatte.

Den problemstillingen som vi stilte innledningsvis i dette kapittelet – om hvorvidt ledere opplever dagens lov- og avtaleverk som rigid - får i noen grad støtte i vårt utvalg. Vi har likevel også sett at det til dels av lov- og avtaleverket er knyttet en viss usikkerhet i forhold til tolkning. I en tid der man diskuterer og vurderer en videre deregulering av lov- og avtaleverket er det derfor viktig å presisere at vi

blant noen av våre ledere finner en manglende innsikt i de *mulighetene* som også lov- og avtaleverket rommer. Dette kan bero på at lov- og avtale tekstene framstår som lite brukervennlige. Og, flere av lederne som inngår i denne undersøkelsen ønsker seg mer forståelige *kortversjoner*, der essensen trekkes ut og de viktigste punktene fremheves. Dette er i så fall noe som kanskje bør utarbeides på sentralt nivå i samfunnet. Under våre samtaler har vi også fått høre at ledere ønsker seg bedre *opplæring* i lov- og avtaleverket. Dette peker mot at man i kommuneorganisasjonen også har en pedagogisk utfordring. Det er flere ledere som sier de føler seg usikre på hva som "er lov" og "hva som skal gjelde" i sin utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Dette er også noe som støttes av de ledere som sitter i mer sentrale personalfunksjoner, som får mange henvendelser som går på hvordan lov- og avtaleverk skal forstås og tolkes. Vi ser imidlertid her en klar forskjell blant de ledere som har en fortid som tillitsvalgte. De mener selv de er langt mer oppdaterte og har mer kunnskap om gjeldende lov- og avtaleverk enn det andre ledere har. Det kan derfor se ut til at de kommunale arbeidsgiverne har noe å lære av fagforeningenes opplæringstiltak.

Hvorvidt man faktisk klarer å utnytte lov- og avtaleverket i tilstrekkelig grad, slik at man også får benyttet seg av mulighetene, er imidlertid ikke bare avhengig av kjennskap til handlingsrommet. Som leder er man også avhengig av støtte hos de tillitsvalgte i organisasjonen. Som vi skal komme tilbake til i kapittel sju viser det seg at forholdet mellom ledere og tillitsvalgte varierer, både internt og mellom kommunene. Vi forlater med dette de ytre forhold og tar skrittet inn i kommuneorganisasjonen.

6. POLITIKK, ADMINISTRASJON OG DELEGERING

Når vi her skal tre inn i kommuneorganisasjonen gjør vi det fra toppen av – vi starter med å se nærmere på delegering, og vi forsøker å besvare prosjektets andre problemstilling:

I hvilken grad kan opplevde skranke relateres til ulik grad av politisk og administrativ delegering?

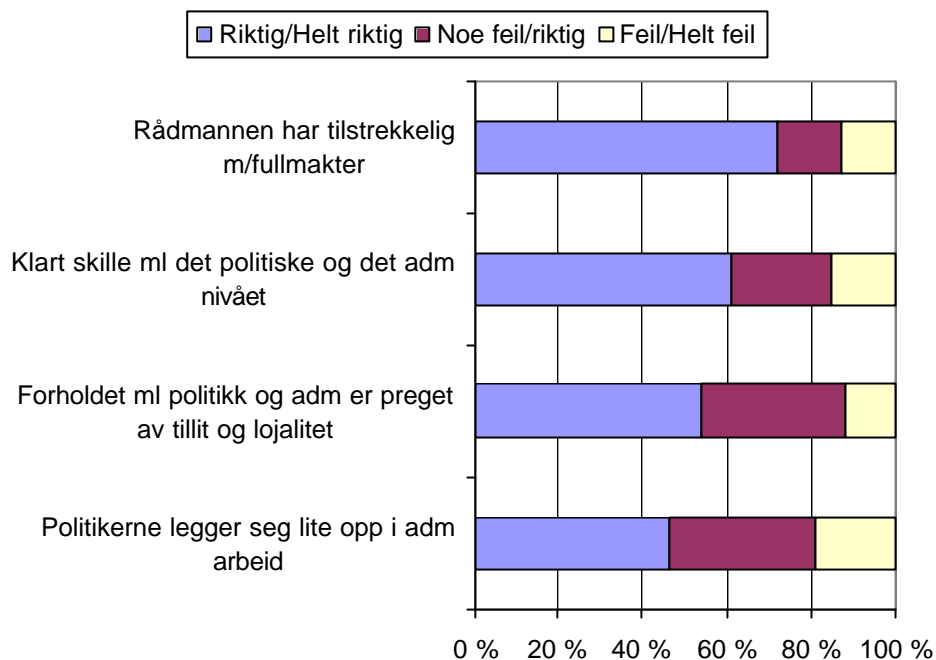
I dette kapitlet vil vi først synliggjøre forholdet mellom politikk og administrasjon: Er det slik at ”våre” ledere opplever å ha fått delegert tilstrekkelig med fullmakter til å løse de problemene de står ovenfor i sin lederjobb? Dernest ser vi nærmere på den interne delegeringspraksis i kommunene – vi ser med andre ord på den administrative ansvars- og oppgavefordelingen.

6.1 FORHOLDET MELLOM DEN POLITISKE OG ADMINISTRATIVE SFÆRE

I kapittel 2 og 5.1 omtalte vi at både kommuneloven og NPM vektlegger et klart skille mellom politikk og administrasjon. Vi har også omtalt at så mange som 80 prosent av norske kommuner på 1990-tallet overførte betydelig myndighet fra politikerne til administrasjonen (2.1.2). Snaue 5 prosent av de kommunene som har delegert stor beslutningsmyndighet til administrasjonen har tilbakeført, eller planlagt å tilbakeføre denne myndigheten til politikerne igjen.¹³ Det ser derfor ut til at politikerne i de kommunene som i stor grad har delegert beslutningsmyndighet til administrasjonen er forholdsvis godt fornøyde med de endringene som har funnet sted.

I spørreskjemaet stilte vi en rekke spørsmål som berører forholdet mellom politikk og administrasjon. For det første ba vi ledere ta stilling til om hvorvidt forholdet til politikere representerer en skranke for dem som ledere. Her svarer 73 prosent ”Overhodet ikke/I liten grad”, mens 11 prosent svarer ”I ganske stor grad/Ja absolutt”. Nå er likevel dette et generelt spørsmål. Vi ba derfor lederne ta stilling til mer detaljerte påstander som berører forholdet mellom de to sfærene. Dette er gjengitt i figuren nedenfor.

¹³ Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, 1995-2000.



Figur 2: Ulike påstander som berører forholdet mellom politikk og administrasjon. Lavest n=67.

En majoritet av lederne i vår undersøkelsen mener rådmannen har tilstrekkelig med fullmakter for å treffe langsiktige og fornuftige beslutninger. Vi ser likevel også at 13 prosent mener dette er "Feil/Helt feil". Som vi skal se nedenunder må nok dette relateres til at vi i utvalget finner en ulik delegeringspraksis. I to av kommunene har fortsatt politikerne stor innflytelse over en del arbeidsgiverrelaterte spørsmål.

Vi kan videre lese ut i fra figuren at en del ledere stiller seg skeptisk til påstanden om at det er "Klart skille mellom det politiske og administrative nivået". Likevel er 61 prosent enig i utsagnet. Når så mange som 54 prosent av lederne mener påstanden om at "forholdet mellom politikere og administrasjonen er preget av gjensidig tillit og lojalitet" er "Riktig/Helt riktig" kan dette synes høyt, men det er likefullt en del ledere som stiller seg tvilende også til denne påstanden. Her bør det imidlertid legges til at graden av kontakt mellom politikere og ledere varierer sterkt både i og mellom kommunene. En del ledere kan fortelle at de har liten, eller ingen kontakt med politikere. Dermed er også det å opparbeide relasjonelle egenskaper som tillit og lojalitet mer problematisk.

Den påstanden som lederne likevel stiller seg *mest* skeptisk til er utsagnet om at ”Politikere legger seg lite opp i administrasjonens arbeid”. Vi ser at 43 prosent er enige i påstanden, 19 prosent er uenige og ytterligere 38 prosent kan betraktes som tvilere. I vårt kvalitative materiale ser vi også at det er her lederne synes å oppleve politikerne som mest ”besværlige”.

6.1.1 ”Her praktiseres utstrakt politisk delegering”

I seks av utvalgets åtte kommuner har politikerne valgt å delegerer arbeidsgiveransvaret til rådmannen og administrasjonen. Dette innebærer blant annet at administrasjonen har fått ansvaret for ansettelser og lønns plassering, lønnsforhandlinger og for behandling av permisjonssøknader. I noen kommuner har også rådmannen fullmakt til å opprette og nedlegge stillingshjemler. Ledere forteller om at utvidede fullmakter har medført raskere beslutningsprosesser, noe som gjør at ting ”glir glattere”. Dette gjelder både rent arbeidsgiverrelaterte spørsmål, som for eksempel ansettelser, men også i forhold til beslutninger som mer direkte berører brukerne. Her er det særlig behandlingen av byggesaker som trekkes fram som eksempel. Noen ledere opplever imidlertid også det delegerte ansvaret som problematisk i den forstand at man kan føle seg veldig alene om beslutningen. Dette til tross, vårt klare inntrykk er at lederne i de seks kommunene stort sett opplever det delegerte ansvaret som svært positivt. Dette betyr likevel ikke det samme som at forholdet mellom politikk og administrasjon er uproblematisk:

”Jeg har til tider opplevd det som veldig problematisk i forholdet mellom sektorledelsen og det politiske sektorstyret, der politikerne har gått inn i saksbehandlingen på sektornivå.”

”Stort sett går det veldig greit nå, men vi har enkeltpolitikere som blander seg inn i administrasjonens arbeid. Det er jo noen som er veldig detaljorienterte.”

”På papiret er det jo veldig greit, men vi merker jo at politikere er advokater for befolkningen, og dersom noen er misfornøyde får vi fort beskjed.”

Gjennom intervjuene har vi likevel dannet oss et bilde av at dette snarere er unntakene som bekrefter regelen; forholdet mellom politikk og administrasjon synes i stor grad å være avklart i den forstand at det er en rollefordeling som er forholdsvis klar og grei. I de kommuner der man har gått over fra hovedutvalgsmodellen til fordel for komitémodell omtaler ledere at dette også har klargjort rollefordelingen mellom politikk og administrasjon, noe som vurderes som positivt. Det er også en viss forståelse blant lederne av at en viss sammenblanding mellom politikk og administrasjon ligger i sakens natur:

”Det er jo klart at vi må manøvrere i feltet mellom politikk og administrasjon. Slik sett er jo politikere en type skranke, men en helt nødvendig type skranke tror jeg. Vi må leve med det, og det er i og for seg et veldig ryddig forhold.”

Men, det er imidlertid ikke bare politikere som tar snarveier. Vi har også hørt historier om ledere som tar uformell kontakt med politikere for å tale sin sektors sak. Vi har imidlertid det inntrykk at dette er et mer opplevd problem i de kommuner der man fortsatt har en sektor, eller etatsinndeling. I kommuner der man har splittet opp organisasjonen i resultatenheter synes avstanden mellom politikere og den øvrige organisasjonen å være større. I den forbindelse er det interessant å merke seg at det også er visse ledere som mener avstanden mellom politikk og administrasjon i visse tilfeller kan bli for *stor*. Kravet om at innstillinger og henvendelser skal gå gjennom rådmann og ordfører medfører til tider at politikere og ledere blir fremmede for hverandre, i den forstand at det er vanskelig å komme med utfyllende saksopplysninger som kan gjøre politikere bedre i stand til å treffe de ”rette” beslutningene, sett fra administrasjonens side. Her er et utdrag av en meningsutveksling mellom to etatssjefer:

”Jeg har svært lite med politikere å gjøre. Det er kanskje litt for stor avstand.”

”Jeg er enig. De burde være mer opptatt av de ulike etatene og de arbeidsoppgavene som utføres i kommunen.”

6.1.2 ”Den politiske strukturen kan bli et forsinkende ledd”

I to av kommunene har politikerne valgt å beholde en del av arbeidsgiveransvaret selv. Også i disse kommunene omtales forholdet mellom de to sfærene som ”stort sett greit”, men vi finner flere ledere her som forteller om til tider svært detaljorienterte politikere:

”Jeg synes administrasjonen er mer klar på sin rolle. Politikerne er mer rotete synes jeg, de blander seg inn på alle nivåer. Det har kommet en del spørsmål om saker på personnivå. Politikere vil påvirke fordi de hører om ting, og kanskje kjenner folk det skal treffes et vedtak om.”

”Jeg synes vi til tider får veldig detaljerte spørsmål. Det kan være små ting men som opptar akkurat den politikerne, og så forventes det at vi skal ha inngående kjennskap til alle saker og alle vedtak som er truffet for eksempel innenfor oppvekst. Den kan oppleves som en stor merbelastning. Og vi kan jo spørre om de mange detaljspørsmålene er riktig bruk av felles møtetid”.

Det er imidlertid viktig å understreke at lederne i disse to kommunene opplever forholdet til politikerne svært forskjellig. Det betyr at de to sitatene vi har trukket ut ikke er representative for de to kommunene sett under ett. Det kan imidlertid se ut til at ledere med ansvar for barn og unge samt pleietrengende opplever forholdet som mer belastende enn øvrige ledere. Dette forklares ved at politikere, som oss andre, både kan være foreldre til skolebarn og pårørende til pleietrengende. Et annet moment som trekkes fram er medias framstilling av kommunal saksbehandling og/eller tjenestekvalitet: Eldreomsorg, kunnskapsnivået innenfor skolen, og tilpasset undervisning for elever med særskilte behov er alle eksempler på temaer som får stor oppmerksomhet i lokale, og endog også sentrale medier, dersom feil begås. Kombinasjonen forelder/pårørende og rollen som kommuneorganisasjonens formelle arbeidsgivere gjør det forståelig at oppmerksomheten dras mot denne delen av den kommunale virksomheten.

I en kommune vises det imidlertid til at politikere er lite klar over at de i prinsippet er kommunens formelle arbeidsgivere. Noen ledere oppfatter enkelte politikeres oppførsel som støtende og viser til at de fra kommunestyrets talerstol har blitt bedt om "å ta sin hatt å gå". Det blir imidlertid understreket at det er formen til *enkeltpolitikere* som til tider kan gjøre forholdene vanskelig.

Det er også en del ledere i disse kommunene som opplever politikernes innflytelse som arbeidsgivere som "tungrodd". Når det gjelder lønnsforhandlinger er disse et politisk anliggende, og også delvis ansettelser, selv om bildet her ikke er entydig. En del stillinger besettes administrativt opp til et visst nivå, men det er også administrative stillinger som tilsettes i administrasjonsutvalget, og eventuelt formannskap og kommunestyret. I avsnitt 4.1 omtalte vi at ledere mener administrasjonsutvalgets behandling av ansettelsessaker fører til en forsinkende prosess, noe som kan medføre at man mister kvalifiserte søkere fordi disse får tilbud om annen jobb innen saken er avgjort. Andre ledere peker på at selv om de har en indirekte innflytelse over lønnsutviklingen, så er det likevel politikerne som har det endelige ordet når lønn skal tildeles. I en kommune er det også et problem at innkjøp over 3000 kroner skal til politisk behandling. Det betyr mye ekstraarbeid i form av søknadsskriving, og det medfører at ting blir unødvendig tids- og ressurskrevende.

Vi finner et klart ønske blant lederne i disse to kommunene om større innflytelse over forhold som berører ansettelser og lønnsutvikling. De samme lederne opplever manglende innflytelse over slike spørsmål som et reelt hinder i sitt arbeid.

6.1.3 "Det er hele tiden snakk om å veie krav og sette grenser"

Til tross for at ledere i et flertall av kommunene opplever rollefordelingen mellom politikk og administrasjon som forholdsvis klar, blir det av mange ledere oppfattet

som vanskelig at politikere bygger opp forventninger blant befolkningen på en urealistisk måte. Dette gjelder politikere både på sentralt og lokalt nivå. Samtidig fortelles det i alle de kommunene vi har vært i om økende krav og forventninger fra befolkningen. Det vises til at befolkningen, eller brukerne, har blitt mer bevisst sine rettigheter, og stiller større krav både om kvantitet og kvalitet. De økte kravene ser særlig ut til å påvirke ledere innenfor helse og omsorg, og innenfor skole, noe som er naturlig all den tid dette er tjenester der man står i et direkte forhold til brukerne, enten dette er brukeren selv eller foresatte/pårørende. Flere ledere opplever det som vanskelig å avgrense hva som er kommunenes oppgaver, og utad blir kommunen ”et vesen som kan beskyldes for det ene og det andre”. Ledere forteller om at man bruker forholdsvis mye tid på å avklare de forventningene som ligger der som en føring i møte mellom bruker og kommunen:

”Jeg synes våre politikere til tider skaper stor forvirring og ekstraarbeid. Det skapes store forventninger fra befolkningen om å få innfridd krav til enhver tid. Dette er krav som det er vanskelig å forholde seg til både for oss ledere og for ansatte.”

Flere mener at politikere i større grad må gå inn å bestemme nivået på tjenestene som tilbys, og bestemme seg for hva som er *godt nok*. I flere kommuner finner vi i den forbindelse et ønske om å standardisere tjenester og tilbud i større grad, og i den sammenheng dukker serviceerklæringene opp som noe som ledere anser som et viktig verktøy for seg selv og de ansatte i deres møte med brukeren. Noen kommuner har også i skrivende stund utformet slike brukergarantier og serviceerklæringer, og det fortelles om at disse i visse tilfeller er utviklet i samarbeid med brukerne. Dette har bidratt til å minske gapet mellom forventninger og tilbud.

6.1.4 ”Vi må jo oppdra dem”

Når vi diskuterte forholdet til politikerne var vi også interessert i å avdekke om hvorvidt politiske skifter påvirker ledernes arbeidssituasjon. Det fortelles om at politiske skifter naturlig nok merkes i forhold til hva som vektlegges og prioriteres av en eventuelt ny politisk sammensetning. Det er også flere som trekker fram at det går et skille i forhold til den tradisjonelle høyre- og venstreaksen. Det hevdes at det er en tendens til at venstresiden i større grad er opptatt av å detaljstyre administrasjonen enn det høyresiden synes å være. Andre ledere tilbakeviser imidlertid dette, og hevder at detaljorientert eller ikke i all hovedsak er et personlighetstrekk som du finner blant visse politikere i alle partier.

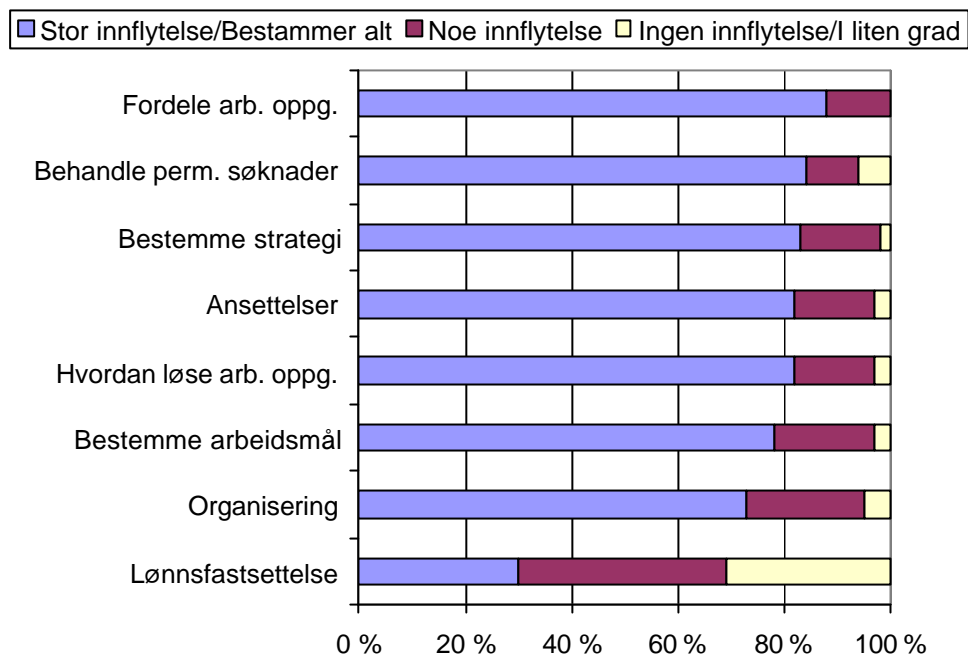
Det er verdt å merke seg at det også er ledere som trekker fram spenningen mellom politikk og administrasjon som et ekstra ”krydder” i den kommunale hverdag. En sier det slik:

”Jeg har ikke noen problemer med politikere. Jeg sonderer ved konkrete saker. Jeg kan gi tilbakemeldinger og de kan gi tilbakemeldinger. Jeg må si jeg synes det er en spennende og utfordrende del av jobben å ha dem der”.

Så langt den politiske delegeringen. La oss gå videre og se nærmere på den administrative delegeringen i de ulike kommunene.

6.2 ORGANISERING AV ANSVAR OG OPPGAVEFORDELING

Som vi har omtalt har politikerne i seks av de åtte kommunene som inngår i undersøkelsen i stor grad delegert arbeidsgiveransvaret til rådmannen. Våre intervjuer viser også at rådmannen i stor grad har valgt å videredelegere dette ansvaret til ledernivået under i arbeidsorganisasjonen. Hva som er delegert varierer i tråd med den politiske strukturen, men som vi nevnte innledningsvis i rapporten har for eksempel alle lederne som inngår i undersøkelsen et budsjett- og personalansvar. Også i de to kommunene der politikerne fortsatt har beholdt en del av arbeidsgiveransvaret ser rådmennene ut til å ha videredelegert det som er å videredelegere. Dette kan blant annet leses ut av figuren nedenfor. Her har vi bedt lederne i utvalget angi hvor stor grad av innflytelse de mener de har over ulike beslutninger:



Figur 3: Lederes grad av innflytelse. Lavest n=67.

Figuren taler et forholdsvis klart språk – ”våre” ledere mener de i stor grad har innflytelse over en rekke områder innenfor arbeidsorganisasjonen. Det mest oppsiktsvekkende er kanskje at så mange som 82 prosent svarer at de har ”Stor innflytelse/Bestemmer alt” når det gjelder å avgjøre strategi for sin avdeling/ etat eller enhet. Også mange (72 prosent) sier de har en tilsvarende innflytelse over organisering av etaten/avdelingen eller enheten.

Når vi går nærmere inn i materialet og ser på hvilke ledere som har svart hva, ser vi et interessant trekk. Det viser seg at resultatenhetsledere/sjefer mener de har større grad av innflytelse over samtlige spørsmål i tabellen, med unntak av ”å bestemme arbeidsmål” og ”lønnsfastsettelse”. Dette kan tyde på at man i denne type kommuner i større grad har delegert ansvar enn i de kommuner der man har en etats- eller sektororganisert modell. Ellers ser vi at lønnsfastsettelse er det området ledere oppgir å ha minst innflytelse over. La oss se litt nærmere på hva ledere har sagt om delegering av ansvar og myndighet i intervjuene.

6.2.1 Mer ansvar betyr også nye oppgaver

Det delegerte ansvaret oppfattes jevnt over som positivt, men det er flere som trekker fram at arbeidsbyrden kan bli svært stor. I flere av kommunene har man for eksempel sentralisert merkantile støttefunksjoner som før lå ute i avdelingene eller på tjenestestedet. Selv om ledere kan henvende seg til disse sentraliserte enhetene fortelles det at det forventes at hver enkelt ”ordner opp i eget hus”. Konsekvensen har blitt at de i stor grad opplever å bli sittende med mye ”papirarbeid”, noe som føles som en skranke fordi det tar fokus og tid fra andre, og etter deres mening, viktigere ledelsesoppgaver. Her nevnes oppfølging av ansatte - både faglig og relasjonelt. En leder setter det hele på spissen med følgende ord:

”Jeg har minst tid til ledelse. Jeg gjør det meste selv, og etter min mening burde mye mer vært løst i stabsfunksjonene. I dag bruker vi ikke tida vår rett. En leder skal jo tilrettelegge for faglig utvikling, effektivitet og bedrede rutiner. Nå har jeg om lag 2 prosent tid til ledelse.”

I to av de etatsorganiserte kommunene fremkommer det også i intervjuer at ledere opplever å ha fått ansvar for oppgaver som de ikke fullt ut føler de behersker, og som de heller ikke føler de har fått tilstrekkelig med opplæring til å takle. Dette gjelder særlig spørsmål som har med økonomi, budsjett og jus å gjøre. Her er to sitater som illustrerer nettopp dette:

”Den delegeringen som har foregått her er i utgangspunktet helt OK, men som leder blir jeg sittende å bruke veldig mye tid og ressurser på å følge de opp. Det kan fort bli lange dager og kvelder. Det handler mye om at jeg er redd for å gjøre de gale tingene – særlig i forhold til økonomi”.

”Jeg har ingen utdanning innefor økonomi, og likevel skal jeg følge opp økonomiske planer og budsjetter. Og jeg har ikke fått noen opplæring i forhold til disse tingene. Heller ikke på data og jus”.

Manglende opplæring i forhold til å behandle ulike dataprogramvarer, og endog tilgang på datamaskin, blir også i noen av kommunene trukket fram som en reell skranke i forhold til å følge opp de mange oppgaver man er delegert. Dette er et problem som spesielt berører ledere på lavere nivåer. Det betyr at i tillegg til ekstra administrative oppgaver blir arbeidsmengden reelt sett større enn nødvendig, fordi tilgang på og opplæring i elektroniske hjelpemidler ikke tilbys disse lederne i tilstrekkelig grad.

6.2.2 Delegert ansvar – en realitet eller en proformaøvelse?

Hvordan ledere på nivået under rådmannen forvalter det delegerte ansvaret ser ut til å variere, både internt i kommunene men også mellom kommunene. Delegering ser

for eksempel ut til å være mer rendyrket i de organisasjonene som har etablert en resultatenhetsmodell. Her finner vi mindre variasjon blant ledere når det gjelder hvordan de oppfatter graden av innflytelse over arbeidsgiverrelaterte spørsmål som ansettelser og utviklingsspørsmål som berører resultatenheten, og resultatenhetsledere/sjefer forteller at de har forholdsvis stor grad av innflytelse.

Blant de øvrige kommunene er det blant enkelte sentralt plasserte ledere en formening om at det ansvaret og den innflytelsen ledersjiktet under rådmannen har fått, i flere tilfeller blir værende på dette nivået. Her er to illustrerende sitater:

”Her har rådmannen gitt klare signaler og føringer på at han ønsker videredelegering. Noen etatsledere er flinke til dette, andre har beholdt alt selv. Det ser vi blant annet når det gjelder ansettelser, og hvem som sitter i de ulike ansettelsesutvalg.”

”Det er lagt opp til utstrakt delegering i denne kommunen. Spørsmålet man kan stille seg er om dette utnyttes godt nok i dag av de ulike lederne. Det er rett og slett veldig varierende hvordan dette utnyttes i de ulike avdelingene.”

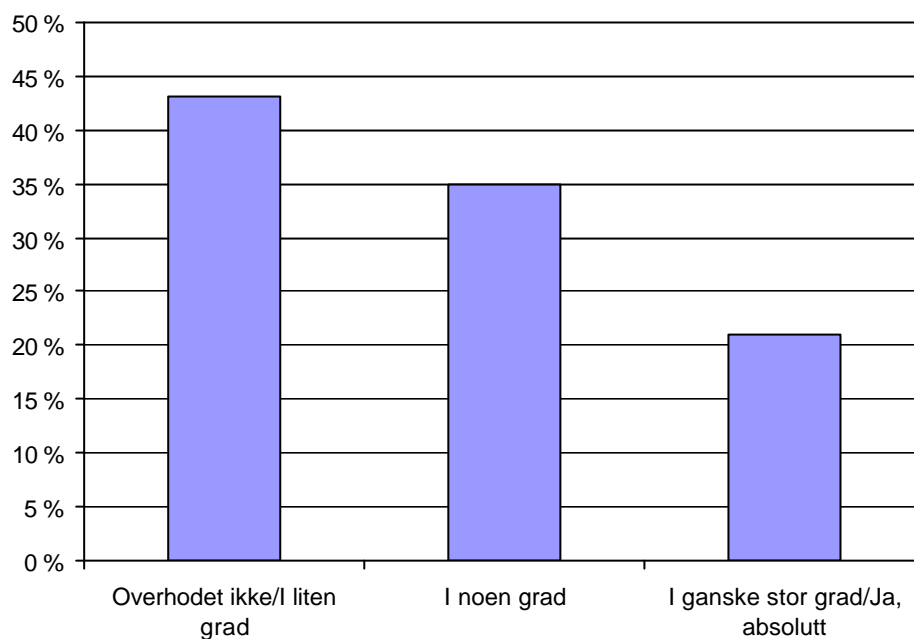
Av ledere på lavere nivåer blir det også i noen kommuner pekt på at den innflytelsen man har fått delegert av sin leder ikke alltid føles reell. Det fortelles om overstyring og forbigåelse både når det gjelder budsjettering og ansettelser. Her er eksempler fra tre ulike kommuner:

”Det er et ledd mellom meg og rådmannen som kan skape usikkerhet, men samtidig er det jo også trygt. Men ledere på mitt nivå ønsker å være mer med i prosesser som har med budsjett og ansettelser å gjøre. Jeg er for eksempel usikker på om mitt eget forslag til budsjett har noen reell betydning. Jeg føler det ofte som en proformaøvelse, det virker meningsløst. Ledere på mitt nivå er modne for mer ansvar.”

”Jeg skal egentlig være med på ansettelser, men jeg har opplevd å ikke bli informert om ansettelser. Det liker jeg svært dårlig, og jeg bør jo i hvert fall få beskjed!”

”Jeg opplever at jeg får ansvar for ting og får gode tilbakemeldinger. Men så blir jeg handlingslammet fordi det er noen over meg som overstyrer. Det har for eksempel blitt ansatt folk i min avdeling som jeg ikke visste om. Jeg føler ikke at jeg blir tatt alvorlig.”

For det første ser vi at nivået under rådmannen har fått delegert betydelig innflytelse og ansvar. For det andre har vi blitt fortalt at dette forvaltes ulikt av de ulike lederne. For det tredje ser vi at det er forskjell på hvordan ledere på ulike nivåer vurderer graden av delegering. Det kan derfor se ut til at det kan være uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer i noen av de kommunene som inngår i undersøkelsen. La oss se hvordan ledere har vurdert akkurat dette spørsmålet i spørreundersøkelsen:



Figur 4: Hvorvidt ledere opplever uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer som en skranke. N=68.

Vi ser at 43 prosent svarer at uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer "Overhodet ikke/I liten grad" representerer en skranke i lederjobben. Andelen som har sagt seg enig i denne påstanden er imidlertid drøye 20 prosent. Hvis vi i tillegg tar med "tvilerne" – de som har svart "I noen grad" får vi en andel på rundt 56 prosent. Dette er et forholdsvis høyt tall som tyder på at en relativ stor andel av "våre" ledere er usikre på hvordan beslutninger treffes, og ikke minst hvem som treffer dem.

6.3 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi søkt å synliggjøre klimaet mellom politikere og ledere. Vi har først og fremst vært ute etter å avdekke om hvorvidt ledere opplever den delegeringspraksisen man finner innenfor de ulike kommunene som en skranke. Her har vi fokusert både politiske og administrativ delegering.

Ikke overraskende ser vi en sammenheng mellom politisk delegering og ledes forhold til politikere. I de to kommunene der politikerne fortsatt har beholdt ansvaret for en del arbeidsgiverrelaterte spørsmål føler ledere at dette både er forsinkende og overstyrende – man blir til tider ”litt ledere på lissom”. I tillegg forteller ledere her om at man har svært detaljorienterte politikere, noe som betyr merarbeid i form av spørsmål som oppleves som bagatellmessige og intrikate. Det er et klart ønske blant disse lederne om å få større innflytelse over spørsmål som blant annet er relatert til lønn og ansettelser.

I de øvrige kommunene er man stort sett veldig fornøyd over delegeringsgraden, og de hindrene man som leder opplever i forhold til politikerne beskrives mer som enkeltsaker enn generelle trekk. Det ser likevel ut til at ledere i små kommuner i større grad opplever politikere som advokater enn det ledere i store kommunene gjør. Det er likevel en viss forståelse hos disse lederne om at noen overtramp vil måtte skje – at det nærmest ligger i ”sakens natur”. Det er også ledere som etterlyser en tettere kontakt til politikerne, og som hevder at avstanden i visse situasjoner kan bli for stor.

Ellers har vi også sett at flere ledere mener kommunepolitikerne i for stor grad bygger opp urealistiske forventninger blant brukere og befolkning. Ledere etterlyser i den forbindelse en klargjørende diskusjon og presisering av det nivået kommunale tjenestene skal ligge på. Dette er en diskusjon som de mener politikere i større grad må ta del i. Mangel på slik diskusjon og presisering fører i dag til usikkerhet både blant ledere og ansatte, fordi gapet mellom brukernes forventinger og kommunens tilbud i flere tilfeller blir for stort.

Når det gjelder den administrative delegeringsgraden har vi sett at de fleste lederne som inngår i undersøkelsen mener de har stor grad av innflytelse over en rekke beslutningsområder i kommuneorganisasjonen. Det området som man mener å ha minst innflytelse over er lønnsfastsettelse. Dette er ikke overraskende, men like fullt et paradoks, all den tid det argumenteres for at lønn skal fungere som et virkemiddel i arbeidet med å utvikle kommuneorganisasjonen. Vårt tallmateriale viser også at resultatenhetsledere oppgir å ha noe større innflytelse enn øvrige ledere over flere beslutningsområder. Også i våre kvalitative intervjuer framgår det

at delegeringsgraden synes mer rendyrket i de resultatenhetsorganiserte kommunene.

Vi har også omtalt at delegering medfører nye oppgaver, og ledere trekker fram mer administrativt papirarbeid. I utgangspunktet er ledere positive til det utvidede ansvarsområdet, men stor arbeidsmengde og for lite opplæring i forhold til spørsmål vedrørende økonomi, budsjett, jus og data trekkes av noen ledere fram som reelle skranker. I forhold til tilgang og opplæring i data synes dette å være relatert til lavere ledernivåer.

Det blir også fortalt at delegeringspraksisen varierer internt i kommunene. Personalsjefer i to kommuner peker på at etatsledere ikke er flinke nok til å videredelegere innflytelse over spørsmål som for eksempel berører ansettelser. Det er også ledere på lavere nivåer som føler at det delegerte ansvaret de har fått ikke alltid er reelt. I den forbindelse har vi sett at en forholdsvis stor andel av lederne mener at det er uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer i kommunen, og at dette oppleves som en skranke.

Vi kan derfor avslutte dette kapitlet med å konkludere med at de skrankene som er relatert til den politiske sfære i stor grad har sammenheng med den politiske delegeringen i kommunene. Jo mindre ansvar som er delegert, jo mer hindrende oppleves den politiske sfære på utøvelsen av lederjobben.

Når det gjelder den interne delegeringen ser det ut til at skrankene er å finne i den praksis vi finner i de ulike kommunene. I utgangspunktet har vi sett at rådmannen i stor grad delegerer ansvar og oppgaver, men at dette praktiseres ulikt og varierende i flere av kommunene. Vi har imidlertid også sett at enkelte ledere etterlyser mer lederopplæring i forhold til å takle spørsmål som berører økonomi, budsjettering og jus.

La oss fortsette med å lokalisere det vi kan omtale som ”indre skranker”. I neste kapittel beveger vi oss inn på temaet arbeidsgiverpolitikk.

7. ARBEIDSGIVERPOLITIKK

Arbeidsgiverpolitikk er et vidt tema. I denne delen skal vi se nærmere på de skranker som ledere mener er lokalisert under følgende områder:

- Rekruttering
- Bruk av lønn som virkemiddel
- Arbeidsmiljø og oppfølging av sykemeldte
- Partsforhold

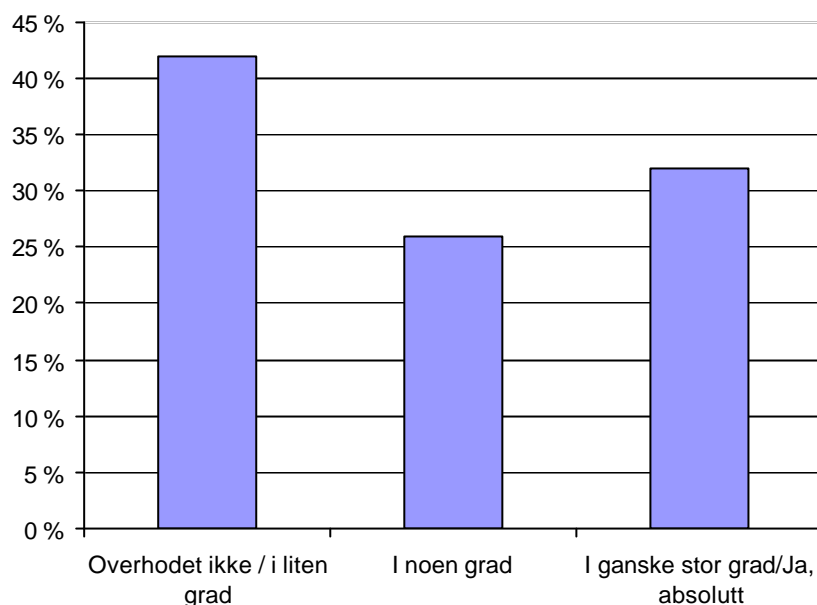
Vi vil videre forsøke å synliggjøre hva som etter lederes mening kan forklare de hindre som man opplever i forhold til de ulike områdene. Dette vil gi oss grunnlag til å besvare denne rapportens tredje problemstilling:

Opplever ledere skranker som har sammenheng med den arbeidsgiverpolitikk som føres i kommunen?

Vi starter med et av de temaene det har vært knyttet stor interesse for i de siste årene – nemlig rekruttering.

7.1 REKRUTTERING

I løpet av 1990-tallet fikk rekruttering stadig større oppmerksomhet i Norge generelt, og i kommunal sektor spesielt. En rapport fra Econ (1997) fant at mangel på kvalifiserte arbeidstakere i kommunal sektor var et sterkt voksende problem. Likeledes viste en undersøkelse av Nordhaug (1999) at bare tre prosent av kommende lærere kunne tenke seg en stilling innenfor norske kommuner. Rødvei (2000) viser videre til at det i 2000 var 10 prosent ubesatte stillinger i kommunene, og fem prosent i fylkeskommunal virksomhet. Rekrutteringsmangelen har særlig vært merkbar blant lærere, førskolelærere, sykepleiere og sivilingeniører/ingeniører. I spørreundersøkelsen som "våre" ledere besvarte var vi blant annet interessert i å få svar på om rekrutteringsproblemer oppleves som en skranke. Vi fikk denne svarfordelingen:



Figur 5: Hvorvidt ledere mener rekrutteringsproblemer representerer en skranke. N=68.

42 prosent av lederne har svart at rekrutteringsproblemer ”Overhodet ikke/I liten grad” representerer et hinder. Vi ser likevel at nær en tredjedel svarer ”I ganske stor grad/Ja, absolutt” på dette spørsmålet, mens ytterligere 26 prosent mener at rekrutteringsproblemer ”I noen grad” virker hindrende inn på jobben som leder. Dette må betraktes som forholdsvis høye tall.

7.1.1 ”Hos oss er det ikke lenger sykepleiermangel som er utfordringen”

Litteratur og diskusjoner omkring rekrutteringsproblemer relaterer gjerne dette til høyere utdannende yrkesgrupper som for eksempel leger, sykepleiere, lærere og ingeniører/sivilingeniører. Det fortelles også om problemer med å rekruttere disse yrkesgruppene i vårt utvalg, men i mindre grad enn det vi hadde antatt. Det skal likevel understrekes at man i enkelte kommuner *har* store problemer med å rekruttere arbeidstakere med høgskole/universitetsutdannelse, og da særlig til stillinger innenfor tekniske tjenester. Det som imidlertid stadig dukket opp, og ble sett på som et økende problem, er å rekruttere ansatte til stillinger som hjelpepleiere, assistenter og renholdere i kommunene:

”Innenfor min etat er det problemer med å rekruttere hjelpepleiere og assistenter. Det er helt klart en skranke. Det å få besatt alle stillinger ville frigjort tid til andre viktige oppgaver, for eksempel oppfølging av de ansatte.”

”Hos meg har vi rekrutteringsproblemer på renhold. Det er jo ingen som setter seg ned i dag og tenker ”Jeg vil satse på renhold”. Vi kan selvsagt bruke lønn som et virkemiddel, men de er så mange så vi får ikke gitt så det monner. Et lønnstrinn blir mye når det er snakk om så mange folk.”

Slik lederne ser det skyldes rekrutteringsproblemene faktorer som lav lønn, slitsomt og ensformig arbeid, og små stillingsandeler. Denne siste faktoren er spesielt relevant i forhold til å få besatt assistent- og hjelpepleierstillinger innenfor helse og omsorg. En del av de små stillingsbrøkene forklares ved arbeidstidsomleggingen: Overgangen fra å arbeide hver annen helg til å jobbe hver tredje helg innenfor virksomheter som driver med døgnkontinuerlig drift har ført til at man sitter igjen med små stillingsbrøker som betraktes som nødvendig for å kunne fylle opp en tredelt turnus. Men, generelt er det i flere av kommunene en stor andel deltidsstillinger, og den lave stillingsandelen er ikke alltid et resultat av arbeidstidsomleggingen. De mange, små stillingsbrøkene karakteriseres på denne måten:

”Det å få folk til å ta små stillingsbrøker er nesten uverdig. De stillingene er jo ikke til å leve av.”

Problemer med å få besatt slike stillinger får negative konsekvenser for de øvrige ansatte i avdelingen eller institusjonen, som skal opprettholde et tjenestetilbud med færre hoder og hender. Det fører blant annet til økt slitasje på de ansatte, noe som raskt viser seg i økt sykefravær. Det får også konsekvenser for beboerne, fordi hyppig bruk av ekstravakter og vikarer kan medføre ustabile forhold. I tillegg blir vakante stillinger en hodepine for ledere som står ansvarlige for å fylle turnusen på en forsvarlig måte. Dette er noe som oppfattes som slitsomt og tidkrevende blant de ledere som er ansvarlig for helkontinuerlig drift innenfor helse og omsorg:

”Jeg kan bruke bortimot ¾ deler av dagen min i jakten på vikarer, jeg bruker utrolig mye ressurser og tid på akkurat det.”

”Jeg opplever belastningen av å ha personalmangel. Jeg må ofte gå inn å ta toppen av isberget. Det er ikke til å leve med på sikt. Det blir for mye stress og overtid. Det å ikke vite om du får helgen til å henge i hop er veldig frustrerende.”

Disse sitatene underbygger også funn fra en undersøkelse om deltidsstillinger i Eigersund kommune (Trygstad, Alsos og Rødvei 2000). Her fant forfatterne at kombinasjonen av små stillingsbrøker og vakante stillinger fikk konsekvenser for arbeidsmiljøet og arbeidsgruppens funksjonalitet. Og, ikke minst, som leder ble det problematisk å bruke tid på kompetansehevende tiltak og utviklingsarbeid, fordi svært mye av dagen gikk med til administrativt merarbeid, noe som opplevdes som svært frustrerende.

Under våre lederintervjuer fikk vi likevel indikatorer på at det er nivåforskjeller når det gjelder hvorvidt man som leder opplever at kommunen har rekrutteringsproblemer eller ikke. I to av kommunene fikk vi svært motstridene svar i forhold til dette temaet. Det var en klar tendens til at ledere høyere oppe i hierarkiet, eller ledere med en sentral personalfunksjon, i mindre grad opplevde dette som beskrankende enn ledere som sto nærmere den direkte tjenesteproduksjonen. En årsak kan selvsagt være at disse siste lederne opplever effektene av rekrutteringsproblemer mer direkte på kroppen. De ser at de ansatte løper raskere, de opplever tidssluk i forhold å fylle hullene i turnusen, og ikke minst – de ser brukeren eller beboeren. Derfor kan det som tallmessig er få vakante stillinger fortone seg som et langt større problem lenger nede i organisasjonen.

Vi møtte også ledere på lavere nivåer som mente at kommunen brukte unødvendig lang tid i forhold til utlysning av ledige stillinger, noe som forsinket prosessen med å få rekruttert nye arbeidstakere. Dette er funn som også underbygges i andre undersøkelser (Moland 1994, Trygstad, Alsos og Rødvei 2000). Her fant man at ledere og ansatte på lavere nivåer hevder at det er en klar tendens til at man holder stillinger vakante så lenge som mulig for å spare inn lønnsressurser. Vi vil imidlertid understreke at vi ikke har noe belegg for å konkludere med at så faktisk er tilfelle i de kommunene det her er snakk om. En mulighet for at utlysning av stillinger omtales som en langsom prosess kan også skyldes kommunikasjonsproblemer mellom ulike nivåer i organisasjonen.

7.1.2 Er det et handlingsrom?

Den omtalte undersøkelsen til Rødvei (2000) viser at i tillegg til et stramt arbeidsmarked sitter høyt utdannede arbeidstakere forholdsvis ”løst” i den kommunale arbeidsorganisasjonen. Mest utsatte i så måte synes førskolelærere, pedagogiske ledere og styrere å være (ibid:7). Når det gjelder årsaker til turnover innenfor kommunal sektor viser Rødvei at de hyppigst nevnte virkemidlene for å forhindre gjennomtrekk er bedre lønn, bedre muligheter for fag- og kompetanseutvikling, bedre ledelse, arbeidsmiljø og trivsel, og bedre og mer attraktive fagmiljøer (ibid:50). Problemer med å rekruttere ansatte til stillinger innenfor kommunal virksomhet, og likeledes forhindre høy turnover, ser også ut til

å være relatert til at særlig yngre arbeidstakere vektlegger individuelle kriterier som egenutvikling, karriere og identitet i større grad enn tidligere generasjoner arbeidstakere. I kapittel to omtalte vi dette som et press som kommunen står overfor. Det å skape arbeidsplasser som også gir rom for disse faktorene kan derfor se ut til å bli stadig viktigere når man skal kjempe om å tiltrekke seg og holde på arbeidstakere innenfor et stramt arbeidsmarked. I sin rapport konkluderer likevel Rødvei med at kommunene selv har et visst handlingsrom når det gjelder både å rekruttere og beholde ansatte.

Også våre informanter anerkjenner et slikt handlingsrom. Det er for eksempel ledere som viser til at kommunen i større grad må kunne tilby sine ansatte billige boliger og barnehageplasser. Andre trekker fram nødvendigheten av å ikke bare fokusere lønn, men snarere å se lønn i *sammenheng* med andre virkemidler for å tiltrekke seg, og beholde arbeidskraft.

I en av kommunene i vår undersøkelse har man vært særlig opptatt av renholdere i forhold til rekrutteringsproblematikken. Her arbeider renholderne nå i team, og rullerer i forhold til arbeidssted. Tanken bak teamorganiseringen er å "utvikle egenskaper i et kollektiv". Dette er organisert ved at man har en "behovsgruppe" som tar seg av det daglige renholdet, og en ressursgruppe som har ansvar for større oppgaver, som hovedrengjøring. I tillegg gis opplæring hver 14. dag til renholderne. I denne kommunen har man også inngått et samarbeid med skoler, der det blant annet arbeides aktivt for å "bevisstgjøre elever i forhold til hærverk og renhold". Det at renholdere har fått bevege seg inn på nye arenaer – i dette tilfelle skole – har i følge den ansvarlige lederen fungert positivt. Det fortelles videre om at omorganisering av renholdsarbeidet og vekt på skolering har medført at man i dag i større grad *beholder* ansatte, men at det fortsatt er problemer med å rekruttere nye arbeidstakere. I en annen kommune har man vurdert mulighetene for å tilby renholdere også andre oppgaver innenfor kommuneorganisasjonen. Dette vurderes ut i fra tanken om at mer allsidige arbeidsoppgaver vil kunne medføre mindre slitasje, og at jobbene fortoner seg som mer attraktive. En leder kommenterer dette slik:

"Vi har diskutert muligheten for å la renholdere ta del i oppgaver i SFO. Men, det er ikke alle som vil det. De er redde for at de skal bli sittende igjen med de minst attraktive jobbene. Men ISS gjør det, de kombinerer for eksempel renhold og kantine. Men, det er altså en slags redsel for å bli en potet."

Redselen for å bli en "potet" som kan brukes til alt er forståelig. Når varierte arbeidsoppgaver diskuteres og vurderes bør det derfor legges vekt på frivillighet.

Når det gjelder problemer med å rekruttere hjelpepleiere og assistenter innenfor pleie- og omsorgsrelaterte yrker, har vi ovenfor vist til at ledere mener at dette er knyttet til den stillingsstørrelsen som arbeidssøkende tilbys. Innenfor helse- og omsorgsrelaterte yrker er det flere kommuner som sliter med en lang rekke ulike stillingsbrøker. Mange av dem er av en slik art at de er vanskelig å kombinere med andre jobber utenfor kommunen, og mange er så små at det er umulig å klare seg økonomisk dersom man for eksempel er aleneforsørger. I den før omtalte undersøkelsen fra Eigersund kommune framgår det at det er stor vilje blant ansatte om å i overgangsperioder prøve ut ulike tiltak for å rydde opp i stillingsstrukturen i avdelingen, og ikke minst for å øke egen stillingsbrøk (Trygstad, Alsos, Rødvei 2000). Her viste det seg for eksempel at halvparten av de ansatte var villige til å arbeide mer enn et sted på fast basis, forutsatt at tilstrekkelig opplæring ble gitt. Videre at i underkant av 40 prosent av de ansatte var positivt innstilt til å inngå i en bemanningspool, med forutsigbar arbeidstid og antall vakter, men der tjenestestedet og oppgavene kunne variere. Det var også ansatte som sa seg villige til å arbeide på tvers av avdelinger. Her ble SFO og barnehage trukket fram. Ansattes vilje til å bidra til en opprydning i stillingsstrukturen gjør det naturlig å anta at høyere stillingsandeler og ”renere” stillingsbrøker (for eksempel 1/2, 3/4 og hel) vil kunne gjøre det noe lettere å rekruttere også nye arbeidstakere til disse stillingene

En annen vei å gå er å oppjustere det faglige miljøet innenfor pleie- og omsorgsyrker. I en undersøkelse som studerte kompetanseutvikling i kommunene (Olsen 2000) fremgikk det at de ansatte i omsorgstjenesten i stor grad var opptatt av å finne rom for læring og utvikling. I en kommune etablerte man mindre grupper som ble knyttet opp mot ulike brukere. Dette førte blant annet til en erfaringsutveksling mellom ansatte, og virket positivt inn på kompetansenivået i arbeidsgruppene. For brukerne ble konsekvensen at de fikk færre personer å forholde seg til, og det ble vektlagt at kunnskap om den enkelte brukers ønsker og behov var kjent blant den arbeidsgruppen som skulle yte tjenester overfor brukeren (Olsen 2000:54). Vi vet ut fra andre undersøkelser at for eksempel sykepleiere oppgir mangel på faglig stimulerende arbeid og kompetansefremmende tiltak som viktige årsaker til bytte av arbeidsplass. Det er grunn til å anta at disse faktorene også kan være relevante for andre arbeidstakere, for eksempel hjelpepleiere og assistenter. Mer vekt på å organisere arbeidsoppgavene som teamarbeid der informasjon, kunnskaps- og kompetanseutvikling vektlegges, kan derfor kunne bidra til at rekrutteringen blir enklere, fordi arbeidet fremstår som mer interessant.

Når det gjelder å rekruttere ansatte med høgskole- og universitetsutdannelse er det ledere i vårt utvalg som mener at man i kommunal sektor er for forsiktige når det gjelder hvem som skal ansettes:

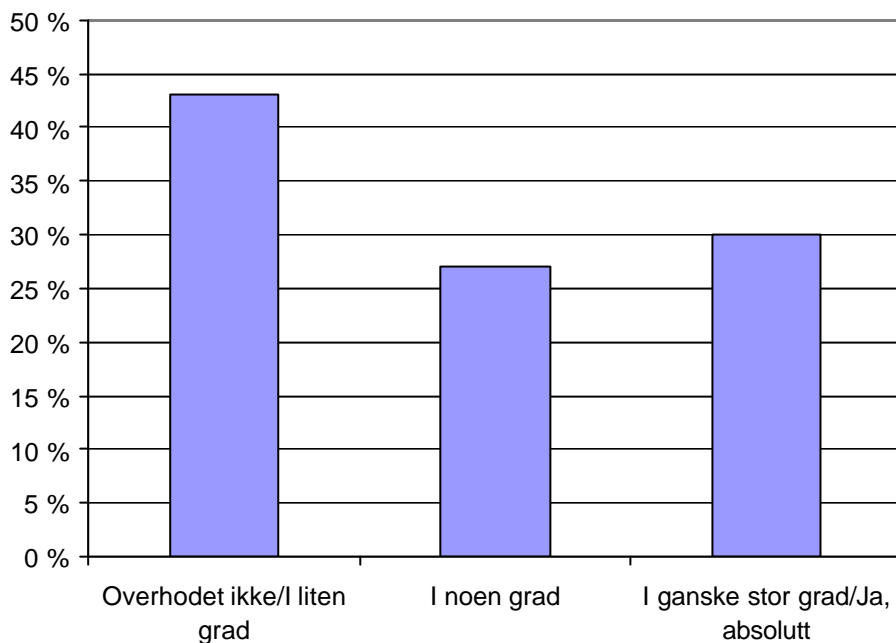
”Vi gir ris til egen bak ved at vi alltid søker etter folk med kompetanse utover utdannelsen. Vi får et problem her om 10 år, for da er mange av oss pensjonister. Derfor tror jeg vi nå må gå aktivt ut og heller rekruttere unge uten særlig erfaring. Så får vi heller lære dem opp selv. Og til tross for at de kanskje slutter igjen etter tre til fire år, tror jeg de vil komme tilbake igjen i en senere livsfase – når de er trøtt av det råkjøret de møter i privat virksomhet. Vi må bli modigere til å ta flere sjanser i det offentlige – det er ikke nødvendigvis noen ulempe at folk bytter litt. Og så må vi huske på en ting: kommunen har to store fortrinn. For det første kan vi tilby ordnede arbeidsforhold, og for det andre gir vi de som ansettes et bredt kunnskapsgrunnlag. De blir nødt til å jobbe på en arbeidsplass der man samhandler med andre yrkesgrupper mye av tida.”

7.1.3 Oppsummering

Gjennom både spørreundersøkelsen og intervjuene forteller våre informanter at rekrutteringsproblemer representerer en reell skranke i arbeidet som leder. Problemer med å tiltrekke seg arbeidskraft er relatert både til stillinger som krever høyskole- og universitetsutdanning, og det gjelder stillinger som krever mindre formell utdanning. Særlig ser det ut til at det er et økende problem i forhold til å beholde og rekruttere renholdere, assistenter og hjelpepleiere. Det fører til større slitasje på ansatte, økt sykefravær og mye administrativt ekstraarbeid. Dette trekker fokus vekk fra andre mer utviklingsorienterte ledelsesoppgaver. Våre ledere mener likevel at kommunen har et handlingsrom når det gjelder denne problematikken, og lønn ansees som et blant flere viktige virkemidler. Vi har også trukket fram en kommune som har arbeidet aktivt i forhold til renholdere, noe som har bidratt til mer stabilitet i ansattegruppen, men likevel ikke hatt særlig effekt på rekrutteringen som sådan. Andre ledere trekker fram små stillingsbrøker som en viktig årsak til at det er vanskelig å få besatt hjelpepleier- og assistentstillinger innenfor pleie og omsorg. Det er også ledere som vurderer å tilby ansatte nye arbeidsoppgaver for å gjøre jobben mer attraktiv. De ledere som sliter med vakante stillinger forteller imidlertid at det er vanskelig å finne tid og rom for å jobbe fram løsninger. Vi har i den forbindelse også sett at det er nivåforskjeller i forhold til hvor presserende rekrutteringsproblemer oppfattes. Ledere på lavere nivåer mener i større grad at kommunen har et rekrutteringsproblem enn det ledere høyere opp i hierarkiet gjør. Det kan derfor tyde på at dette spørsmålet er for lite diskutert ledernivåer i mellom. Et annet tema som i en del kommuner synes å være lite diskutert er kommunenes lønnspolitikk, noe som i høyeste grad henger sammen med rekruttering.

7.2 LØNNS- OG PERSONALPOLITIKK

Ledere etterlyser en gjennomgående debatt om hva kommunenes lønns- og personalpolitikk skal være for noe, hva den skal gjenspeile, og ikke minst hva den skal brukes til. Særlig oppleves dette som et savn i fire av de etats/sectororganiserte kommunene. I spørreundersøkelsen spurte vi om hvorvidt ledere opplever den rådende lønns- og personalpolitikken som en skranke. Vi fikk denne svarfordelingen:



Figur 6: Hvorvidt ledere opplever kommunens lønns - og personalpolitikk som en skranke. N=67.

Selv om det også i forhold til dette spørsmålet er flest ledere som mener at dette ”overhodet ikke/I liten grad” representerer en skranke, er det like fullt 30 prosent som opplever kommunens lønns- og personalpolitikk som et hinder. Tar vi med de som har svart ”I noen grad”, får vi en andel på 57 prosent, noe som er et relativt høyt tall. Nå har vi før omtalt at man innenfor to av kommunene har politiske lønnsutvalg, og det er derfor naturlig å anta at det særlig er lederne i disse kommunene som opplever den lønns- og personalpolitikk som føres som beskrankende. Like fullt er dette et problem som berører langt flere enn disse

lederne. Vi ser for eksempel ut i fra vårt tallmateriale at det særlig er etatssjefer og resultatenhetsledere/sjefer som opplever kommunens lønns- og personalpolitikk som beskrankende. Resultatenhets-ledere/sjefer finner vi først og fremst i de kommuner der man har etablert en resultatenhetsmodell.¹⁴ Videre er det ledere innenfor områdene sosial, helse og omsorg som trekker fram dette som et hinder.

Under våre intervjuer og diskusjoner omkring temaet lønn og personalpolitikk ble det særlig trukket fram problemer med å knytte lønn opp mot endring av arbeidsorganiseringen, i forhold til å belønne kompetanse og i forhold til å bruke lønn aktivt som et rekrutteringskriterium. Her er to illustrerende eksempler:

”Vi forsøkte å få til et opplegg med vaktmestere som jobbet i team. Jeg ønsket å belønne disse ved å gi dem bedre lønn. Det fikk jeg ikke til.”

”Vi må tilby bedre lønn og kompetanseheving for å få en bedre og mer stabil arbeidsstokk. Vi må se på ulike personalpolitiske virkemidler i sammenheng, ikke bare lønn. Men da må vi tenke helhetlig.”

Det synes å være en forholdsvis stor interesse for å knytte lønn nærmere opp mot utvikling og endring. Det er også en klar oppfatning blant lederne om at lønn kun er *et* blant *flere* virkemidler i så henseende. Som vi var inne på i avsnitt 5.5 viser imidlertid forskning at strategisk bruk av lønn er en utfordrende oppgave for kommuneorganisasjonen, ganske enkelt fordi det er relatert til spørsmål som berører begreper om rettferdighet og likhet, eller kanskje sammenliknbarhet. Dette er begreper som synes å stå forholdsvis sterkt blant kommunalt ansatte. Eide mfl (2000) fant for eksempel at ansatte mener at *rettferdig fordeling* bør telle mer enn *effektivitet* i forhold til tjenesteproduksjon når lønn skal begrunnes. Når lønn likevel ønskes koblet opp mot strategi, mål og resultater peker den samme forskningen på at kommunenes utfordringer ligger i å legge forholdene til rette for intern og bred diskusjon internt i kommunene om:

- Hva ansatte er forventet å gjøre (ut fra stillingsbetegnelse)
- Hvilke oppgaver de faktisk utfører (arbeidets innhold)
- Hvilke forutsetninger ansatte har for å gjøre en god jobb
- Hvordan arbeidet er utført

¹⁴ Vi skal imidlertid være klar over at også innenfor den etatsorganiserte modell er det eksempler på at man opererer med resultatenheter, og at det derfor kan være en mulighet for at enkelte av de som i spørreskjemaet har krysset av på at de er resultatenhetsledere er ledere innenfor en slik organisatorisk modell.

Vi har et klart inntrykk av at også de lederne som inngår i denne undersøkelsen etterlyser en slik diskusjon. Det er i dag flere som kan fortelle at de har innslag av innsatsbasert lønn i kommunen, men det er like fullt en forholdsvis bred enighet om at dette er et tema det er knyttet usikkerhet til, og som er for lite diskutert. Følgende sitat om innsatsbasert lønn er i så måte illustrerende:

”Vi har elementer av det, men jeg ønsker meg klarere kriterier. Selv har jeg benyttet lønn som belønning på noen som har påtatt seg store oppgaver. Jeg har ønsket å signalisere at det skal lønne seg å være aktiv og initiativrik. Men dette signalet har blitt tolket annerledes ute i organisasjonen. Der har det heller blitt et bilde på at det er noen som er flinke til å holde seg inne med lederen. Jeg tror en av grunnene til denne feiltolkningen er at vi ikke har diskutert dette godt nok. Vi har ingen felles forståelse på hvordan lønn skal brukes”.

Det er flere enn denne lederen som kunne tenke seg å bruke lønn som motivasjon, men samtidig er de snare til å legge til at ”det er godt vi ikke gjør det. For det er jo så vanskelig å vurdere, og det blir lett tolket som trynetillegg”. Likevel er det særlig i en kommune et ønske blant ledere på nivået under etatsledernivået å få delegert ansvaret for lønnsforhandlingene til sin avdeling. I det før omtalte forskningsprosjektet om lønn som virkemiddel fant man også at ansatte betrakter sin nærmeste leder som best egnet når det gjelder å vurdere kvaliteten på det arbeidet den ansatte utfører (Eide mfl. 2000). Et annet moment som understrekes i rapporten er at dersom lønn ønskes brukt som et ledelsesverktøy må lønn som tema innlemmes som en aktiv del av arbeidsgiverpolitikken. Dette betyr at ledere må forholde seg til temaet lønn også utenom de lokale oppgjørene.

I diskusjoner omkring en mer strategisk bruk av lønn dukker medarbeidersamtaler opp som et verktøy som lederne i denne undersøkelsen har stor tro på. Det er flere kommuner som forteller at de i dag praktiserer medarbeidersamtaler, men det synes som om bruken av medarbeidersamtalen varierer sterkt både når det gjelder hyppighet, innhold og oppfølging. Denne variasjonen finner vi både internt i kommunene og mellom kommunene. Det fortelles om at de mål og resultater man enes om i medarbeidersamtalene ikke følges opp i etterkant, og at avvik fra disse mål og resultater heller ikke får noen konsekvenser for verken leder eller ansatt.

Her finner vi imidlertid en forskjell mellom de kommunene som har etablert en modell basert på resultatenheter, og spesielt en av disse kommunene skiller seg ut. Her er man i gang med å benytte seg av evalueringsmetode både for ansatte og ledere. Organisasjonens medlemmer skal måles i forhold til interne prestasjoner, omstilling, økonomi og brukertilfredshet. Det arbeides med å finne gode

parametere å måle etter, men medarbeidersamtaler ansees som et viktig verktøy i denne prosessen. Det at denne kommunen *både* fokuserer på ansatte og ledere i arbeidet med å benytte lønns- og personalpolitikken mer strategisk er slik vi ser det en forutsetning for å lykkes. Det er imidlertid mange kommuner som ”glemmer” dette, noe som kan leses ut av en undersøkelse om ledere og lokale forhandlinger. Her viser Børve (1997) at det kun var 30 prosent av de kommunale virksomhetene som ble undersøkt som benyttet *oppnådde resultater i forhold til mål* som lønnskriterier i fastsettelse av lederes lønn. Det kan derfor hevdes at det er vanskelig å se hvordan lønn skal kunne knyttes mer til ansattes mål og resultater når lederen får sin lønn fastsatt etter mer ordinære lønnskriterier som ansvar, arbeidsoppgaver, utdanning og ansiennitet (Trygstad 1999).

7.3 OM ARBEIDSMILJØ OG OPPFØLGING AV SYKEMELDTE

Det er en fastslått ”sannhet” at ansattes opplevelse av arbeidsmiljøet har innvirkning på trivsel, arbeidsytelse, sykefravær, og ikke minst på turnover. En arbeidsplass preget av et godt arbeidsmiljø vil kunne fungere som en støtte for den enkelte arbeidstaker, slik at hun eller han bedre blir i stand til å utføre en god jobb (Andersen 1995:65). På samme tid vil opplevelsen av et dårlig arbeidsmiljø kunne påvirke den enkeltes ytelse i negativ retning, noe som vil gi ringvirkninger i arbeidsorganisasjonen. De fleste arbeidsoppgaver er av en slik karakter at de er et resultat av et samarbeid mellom flere arbeidstaker. Reduserte ytelser fra en arbeidstaker vil derfor kunne påvirke andres arbeidssituasjon, enten i form av merbelastning eller ved at kvaliteten på det produktet som leveres rett og slett blir dårligere. Forskning viser imidlertid at arbeidet med å bedre arbeidsmiljøet og forebygge sykefraværet må betraktes som en *løpende* oppgave for virksomheten, og der ansvaret bør deles mellom leder og tillitsvalgte, med støtte fra arbeidsmiljøutvalget, bedriftshelsetjenesten og eventuelt attføringsutvalget (ibid:3)

I tre kommuner forteller lederne under gruppeintervjuene at de ikke er orientert om hvorvidt man internt i kommunen hatt en gjennomgående diskusjon om hvordan sykemeldte skal følges opp. Lederne i disse kommunene opplever at dette er en vanskelig oppgave å forholde seg til. Man er usikre på sin egen rolle i forhold til denne problematikken, og etterlyser en bredere debatt om temaet i lederkollegiene. Lederne mener mer diskusjon er nødvendig for å sette denne problematikken på dagsorden. Dermed kan man også få mer kunnskap om ulike metoder for hvordan man som leder skal gripe sykefravær an. Slik beskriver ledere dagens situasjon:

”Vi forholder oss jo til HMS-reglene, men det er vel stort sett det. Jeg er veldig usikker på hvordan dette løses i praksis ute i enhetene.”

”Vi har ikke diskutert dette med oppfølging av sykemeldte på ledermøtene. Det har blitt sagt at dette med arbeidsmiljøet er kommunens største utviklingspotensiale. Det er jo en helt klar sammenheng der, og den har vi ikke diskutert godt nok.”

”I forhold til langtidssykemeldte har vi ingen strategi for å ta vare på dem det gjelder. Vi må ha en bevisstgjøring blant oss ledere. I dag blir liksom alt personlige gjøremål for oss ledere.”

Sitatene er hentet fra tre ulike kommuner som sliter med det samme problem; sykefravær er et lite diskutert tema og man har derfor ingen bevisst strategi for å følge det opp, sett fra lederens ståsted. Lederne selv trekker fram tid og manglende kompetanse som to begrensende faktorer i forhold til å ta fatt i problematikken. I ytterligere to kommuner fortelles det om at man er usikre på hvordan man skal forholde seg til konflikter, og det vises til at ”det er behov for mer kompetanse om HMS-spørsmål”. I ”Forskrift om systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i virksomheter” (internkontrollforskriften I fra 1. januar 1997) står det blant annet å lese:

”Det skal settes mål for HMS-arbeidet. Oppgaver, ansvar og myndighet skal avklares. Arbeidsmiljøet skal kartlegges og risikovurderes. Det skal også foreligge en plan for hvilke tiltak som iverksettes for å minske risiko. Virksomheten skal i tillegg dokumentere hvordan det systematiske HMS-arbeidet kontrolleres.”(sitert etter Rødvei 2001¹⁵)

Et sentralt funn i en kommende rapport om HMS-arbeidet i kommunal sektor er at dette arbeidet i stor grad er dekoblet fra ledelse (ibid.), dette til tross for at den sentrale rettskilden på HMS-området, Arbeidsmiljøvernloven, slår fast at arbeidsgiver har ansvaret for at kravene i loven følges, og at arbeidsmiljøet i egen virksomhet er sikkert og godt. Rødvei argumenterer for at dekoblingen delvis er et resultat av at HMS-forskriftene er for detaljerte og komplekse, samtidig som kunnskap om psykososiale forhold, og forståelsen av disses påvirkning på arbeidsmiljøet blant ledere i mange tilfeller ikke er god nok. Dette siste finner vi også i vårt materiale:

”Vi ser at det fort blir fastlåst mellom arbeidstakere og ledere. Vi ser det også i forhold til oppfølging av sykefravær. Vi har ikke noe prosedyre på det, og selv om det er et lederansvar følger ikke ledere dette opp. De ser ikke på dette som sitt bord. Jeg tror det handler om manglende forståelse

¹⁵ Rapporten ”Fra personalperm til strategisk lederverktøy?” (Rødvei, kommer) er i skrivende stund under trykking.

av hva lederrollen skal være. Vi diskuterer det aldri, og det blir aldri satt av tid, og det er heller ingen som tar det opp der og da.”

”Det er mye å hente på at det blir lov å være uenig. Det er en kultur her på at man skal forholde seg til det som er sagt. Det er ingen ventil. Jeg tror vi ledere må bli flinkere til å finne rom og møteplasser for uenighet. Innimellom eksploderer det fordi vi har ingen sikkerhetsventil. Da kan det fort bli sykemeldinger”

Disse sitatene viser at den interne kulturen kan oppleves som skranke. Det å endre kulturer innenfor en organisasjon kan både være tidkrevende og vanskelig. En forutsetning er imidlertid interne diskusjoner. Det er derfor grunn til å reflektere over mangelen på dette.

Forskning viser at man innenfor dagens arbeidsorganisasjon, med økt vekt på effektivitet og kvalitet, har fått en arbeidssituasjon der personlige faktorer hos den enkelte arbeidstaker får en langt mer sentral plass en tidligere. Dette ser ut til å øke mellommenneskelige – eller ”varme” konflikter (Holter m.fl. 1998, Sørensen og Grimsmo 1996). Sørensen og Grimsmo viser til at de ”varme” konfliktene i arbeidslivet innebærer et ”personliggjort”¹⁶, identifiserende element og berører selvopfatningen”, og der kritikk av den jobben man gjør også blir en kritikk av ”meg som yrkesperson” (Sørensen og Grimsmo 1996:9). Dette er konflikter som oppstår mellom ansatt og ansatt, mellom ansatt og leder, og/eller mellom ansatt og kunder/klienter eller bruker.

Utviklingen innenfor kommunal sektor gjør denne problematikken svært aktuell. Her har man, foruten å effektivisere, fokusert møtet mellom tjenesteproducent og bruker sterkt – også omtalt som ”sannhetens øyeblikk” (Forseth 1995). Disse møtene involverer i stor grad de ansattes følelsesliv. Og, ikke minst – det er den ansatte selv som må sette grenser. Man blir på mange måter sin egen sjef, noe som kan skape personlige problemer i form av utbrenthet, men også i forhold til kolleger som vil kunne møte forventninger fra brukere som de ikke kan eller vil oppfylle. Her er det i følge Sørensen og Grimsmo grobunn for de ”varme” konfliktene. Videre argumenterer de for at ”varme” konflikter vil opptre hyppigere i flate organisasjoner der man opererer med interne markeder. Årsaken er at arbeidstakerrollen her får uklare grenser, for eksempel opp mot arbeidslederrollen. Varme konflikter vil derfor kunne oppstå både som et resultat av at man føler arbeidskollegaen strekker seg for langt i forhold til kunden/brukeren, eller fordi man selv opplever andre arbeidstakere som et hinder i forhold til å realisere egne oppgaver og mål i arbeidet (ibid:9 - 13). Så – til tross for at de fleste arbeidsplasser

¹⁶ Forfatterens utheving.

er preget av gode fysiske arbeidsbetingelser, er det grunn til å anta at man i framtiden vil se en økning av en annen type arbeidsmiljøproblemer, og kanskje også hos andre typer arbeidstakere. Dette kan i følge Holter m.fl. (1998) allerede leses av sykefraværstatistikken, der psykiske, psykososiale og psykosomatiske problemer er i sterk vekst. Dette understreker nødvendigheten av at arbeidsmiljø og sykefravær står høyt oppe på lederes sakliste.

Når vi så langt har behandlet temaet arbeidsgiverpolitikk, har vi berørt områder som i høy grad involverer tillitsvalgte. Endring av arbeidsoppgaver, strategisk bruk av lønn som virkemiddel, arbeidet med å forbedre arbeidsmiljø og sykefraværstatistikken er uten tvil lederoppgaver, men det er også områder der eventuell endring krever aktiv bruk av tillitsvalgte som ansattes representanter. Vi skal derfor nå se nærmere på forholdet mellom ledere og tillitsvalgte.

7.4 PARTSRELASJONER

Begrepene som er relatert til det kommunale bedriftsdemokratiet er mange.¹⁷ For det første kan vi slå fast at medvirkning har med makt og innflytelse innad på en arbeidsplass å gjøre. Medvirkning viser videre til en situasjon der den ansatte eller dennes representant gis muligheten til å delta i diskusjoner og/eller beslutningsprosesser. Dette betyr imidlertid ikke at hun eller han nødvendigvis har innflytelse.¹⁸ Siden forholdet mellom partene er preget av at arbeidsgiver/ledelsen i følge norsk lov er gitt større innflytelse enn arbeidstakeren viser medvirkning til en situasjon der de ansatte er gitt *muligheter* for innflytelse innenfor et handlingsrom som er bestemt av arbeidsgiver. I norsk arbeidsliv generelt, og i kommunal sektor spesielt, har ansattes muligheter for medvirkning og innflytelse i stor grad vært kanalisert gjennom tillitsvalgtsystemet.

Kommunal sektor har lange tradisjoner for representativ medvirkning gjennom tillitsvalgte i spørsmål som berører arbeidstakere som gruppe. Illustrerende nok er 90 prosent av de ansatte i kommunal sektor i dag fagorganiserte, og en undersøkelse utført av SINTEF-IFIM viser at et stort flertall av arbeidsgivere i kommunal sektor betrakter medvirkning fra de ansatte innenfor rammene av dagens representative ordninger som viktig for å få gode resultater av utviklingsprosesser (Børve og Munkeby 1997). Dette ble også trukket fram i Ot.prp. nr. 42, som lå til grunn for ny kommunelov. Her vektlegger man en "positiv medvirkning fra de ansatte og deres organisasjoner" for blant annet å "oppnå en

¹⁷ For eksempel er "medbestemmelse" et begrep som gjerne benyttes i kommunal sektor. Vi velger her i stedet å benytte begrepet "medvirkning".

¹⁸ Medvirkning i min forståelse av begrepet vil derfor være synonymt med deltakelse.

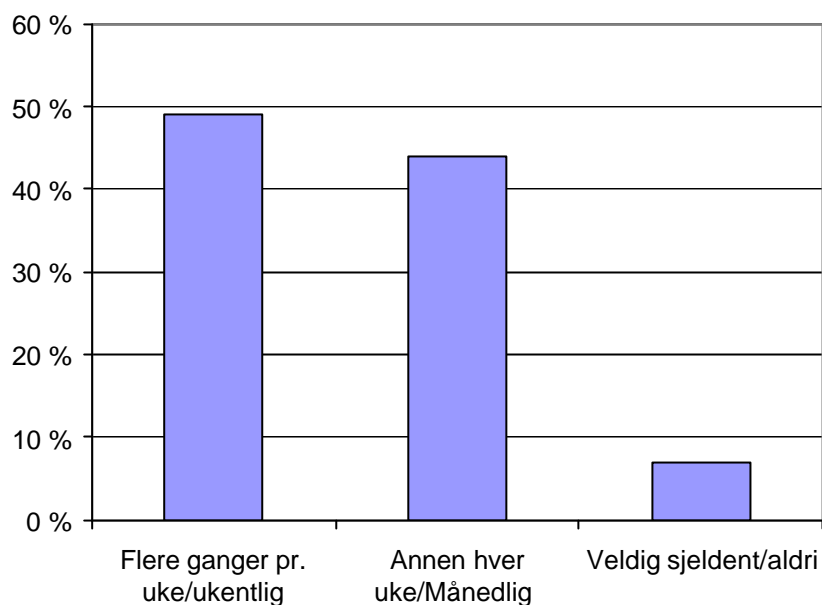
effektiv tjenesteyting". Nyhlen betrakter denne kollektive organiseringen av arbeidstakernes interesser som et uttrykk for at markedet ikke skal råde (1997:146). I tråd med Nyhlen kan vi da si at dette "uttrykket" har blitt ytterligere forsterket i den nye kommuneloven, som også legger vekt på en videreføring av den skandinaviske modell (DSM). DSM viser til den samarbeidsformen mellom ledelsen og ansatte som har karakterisert partsrelasjonene i norsk arbeidsliv, og Ingebrigtsen (1994) definerer den skandinaviske modellen som en modell som:

"forutsetter muligheter til å kombinere de ansattes interesser og ledelsens interesser, og at det i det minste er mulig å forhandle seg fram til et felles standpunkt, eller i alle fall en kompromissløsning, hvor begge parters interesser er tatt hensyn til" (1994:135).

Modellen er kjennetegnet ved indirekte medvirkning, og medvirkning i denne sammenheng viser til et eget system, relatert til, men ikke inkludert i den daglige arbeidsprosessen.¹⁹ Samtidig har det innenfor arbeidslivsforskningen i løpet av 1990-tallet i flere sammenhenger blitt vist til at dagens medvirkningssystem, kjennetegnet av representativ medvirkning, er under press. De ledelses- og organisasjonsprinsipper vi finner innenfor NPM utfordrer kollektive ordninger til fordel for mer individuelle medvirkningsformer. Dette til tross, Kauppinen og Pochet (2000) viser gjennom sin forskning til at i de skandinaviske landene har fagforeningene "adopted a strategy to work in close co-operation with employers"(s.22). Fagorganisasjonene i disse landene ansees som viktige og sentrale for å oppnå organisatorisk suksess. I et pågående forskningsprosjekt om ansattes medvirkning og innflytelse underbygges dette ytterligere (Trygstad 2001). Her framgår det at organisatoriske endringer har vært gjennomført med betydelig støtte fra hovedtillitsvalgte i organisasjonen.

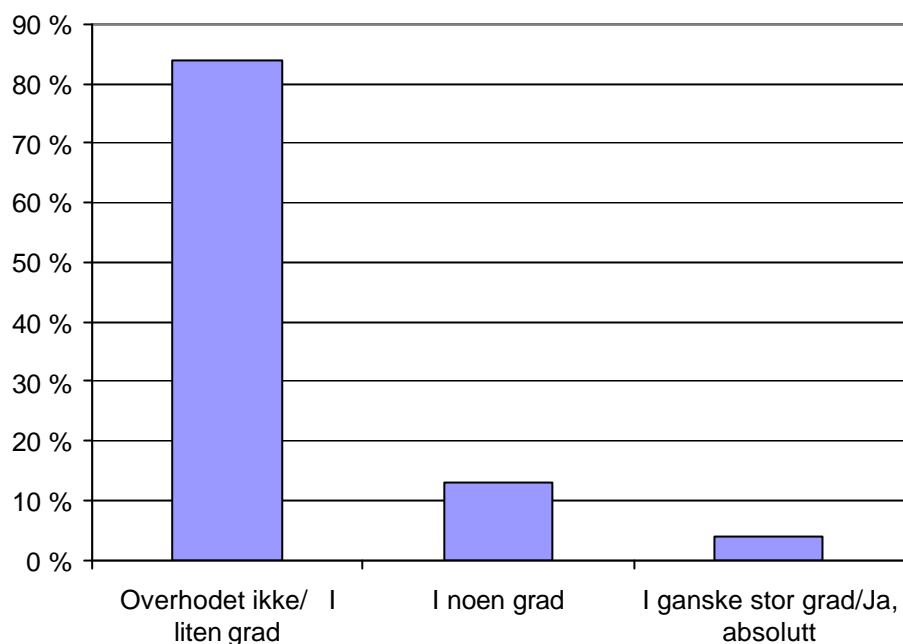
Hvordan står det så til med klimaet mellom tillitsvalgte og ledelsen i våre kommuner? La oss aller først se på hyppigheten av denne kontakten.

¹⁹ Dette er i motsetning til ellers i Europa, der medvirkning betraktes som en integrert del av arbeidsprosessen.



Figur 7: Lederes kontakt med tillitsvalgte. N=68

Vi ser at kun sju prosent svarer at de veldig sjeldent/aldri er i kontakt med tillitsvalgte, og en forbausende stor andel – 49 prosent - svarer at de er i kontakt med tillitsvalgte flere ganger pr uke eller ukentlig. Nesten like mange har svart annen hver uke eller månedlig. Ut i fra materialet kan vi lese at det særlig er ledere innenfor skole, der man har faste ukentlig møter, som her trekker tallet opp. Møtehyppigheten er også størst blant resultatenhetsledere/sjefer. Likevel – figuren viser generelt en forholdsvis hyppig kontakt mellom tillitsvalgte og ledere. Er det da slik at denne kontakten oppleves som positivt, eller er den snarere å betrakte som en skranke? Tabellen nedenfor gir oss en første indikasjon på dette.



Figur 8: Hvorvidt ledere opplever tillitsvalgte som en skranke. N=68.

84 prosent av lederne svarer at forholdet til tillitsvalgte ikke representerer noen skranke for dem i utøvelsen av lederrollen. Når vi i tillegg ser at kontakten med tillitsvalgte er så vidt hyppig kan det derfor synes som om det er et godt klima mellom tillitsvalgte og ledelsen i de åtte kommunene. La oss likevel gå dette nærmere etter i sømmene.

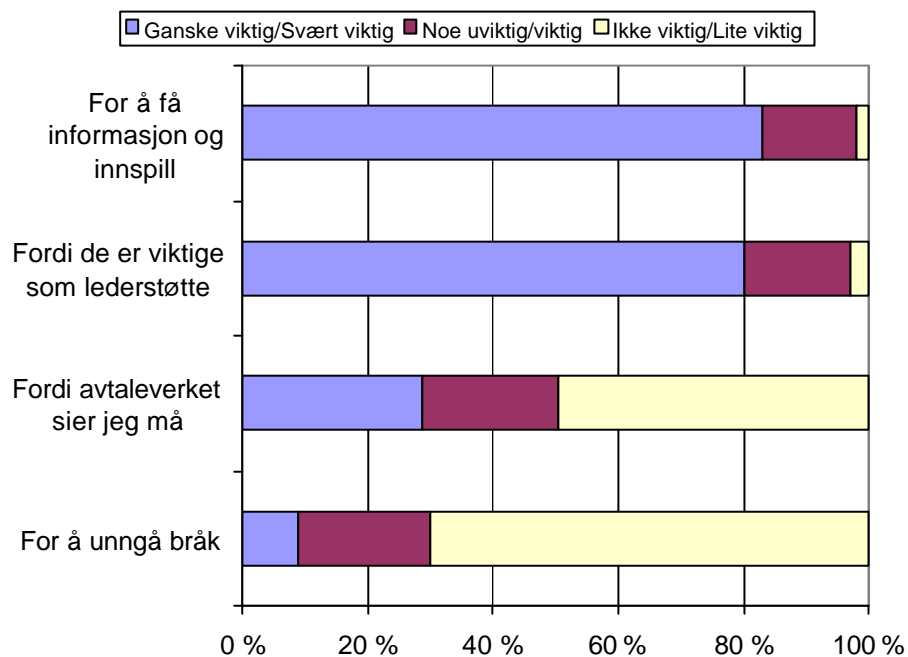
7.4.1 Formaliserte fora eller medvirkning ad-hoc?

Det finnes minst tre ulike legitimitetsbaser for medvirkning som kan rangeres etter fallende viktighet. For det første kan medvirkning ha en juridisk base, som i kommuneloven. For det andre kan medvirkning være legitimert gjennom kontrakter forhandlet fram til kollektive avtaler, noe hovedavtalen er eksempel på. Disse to legitimitetsbasene for medvirkning vil være befestet i formelle ordninger i organisasjonen. Den tredje legitimitetsbasen medvirkning kan ha, er grunnet på ledelsesideer eller ledelsespolicy. Det er da snakk om ledelsesinitierte medvirkningsordninger der ulike grupper eller individer av arbeidstakere involveres i organisatoriske beslutningsprosesser (Knudsen 1995, Dachler og Wilpert 1978). Det å benytte seg av ansattes kompetanse vil kunne betraktes som

en kvalitetssikring i beslutningsprosesser, eller som en strategi i et utviklingsarbeid. Medvirkning som fenomen er her basert på konsensus mellom sosiale enheter eller individer og legitimeres gjennom praksis, tilstedeværende normer og vanemessig prosedyrer: ”Slik vi bruker å gjøre det”. Denne legitimitetsbasen er imidlertid mer sårbar enn de to andre. Utskiftninger i ledelsen eller nye organisasjonsprinsipper kan endre medvirkningspraksisen, særlig dersom denne også i stor grad bærer preg av å være uformell.

I vårt utvalg har 48 prosent av lederne svart at de *ikke* har formaliserte samarbeidsfora med tillitsvalgte. Ved nærmere vurdering av tallmaterialet ser vi at blant de som har formaliserte samarbeidsfora finner vi flest kommunaldirektører, personalsjefer og resultatenhetsledere/sjefer. Ellers ser vi at formaliseringsgraden er nær 100 prosent blant ledere innenfor skole og barnehager, mens den er lavest blant ledere med ansvar for tekniske tjenester.

I spørreundersøkelsen ba vi også lederne ta stilling til ulike begrunnelser for å samarbeide med tillitsvalgte:



Figur 9: Ulike begrunnelser for å samarbeide med tillitsvalgte. Lavest n=66.

Vi ser at de begrunnelsene som her skårer høyest er at samarbeid med tillitsvalgte gir ledere viktig informasjon og innspill, og interessant i denne sammenheng, de fungerer som en viktig lederstøtte. Dersom vi ser på hvilke ledere som har svart hva, ser vi en tendens til at resultatenhetsledere/sjefer i større grad mener tillitsvalgte bidrar til viktig informasjon og fungerer som viktig lederstøtte enn øvrige ledere. De som i minst grad vurderer denne begrunnelsen som viktig er etatsledere, som også ser ut til å være mer tilbøyelige til å forklare samarbeidet med tillitsvalgte fordi de må, og for å unngå bråk. Dette kan tyde på at resultatenhetsledere/sjefer forsøker å utvikle den tredje legitimitetsbasen for medvirkning i større grad enn det øvrige ledere i utvalget gjør, noe som igjen kan tyde på at disse lederne har et mer strategisk perspektiv på bruk av tillitsvalgte.

7.4.2 Fra støttespiller til bråkmaker

Til tross for at kun fire prosent av lederne omtaler tillitsvalgte som en skranke, og mange har svart at de betrakter tillitsvalgte som viktig både i forhold til innspill/informasjon og som lederstøtte, fremgikk det under intervjuene at klimaet mellom tillitsvalgte og ledere er svært varierende, både innad og mellom kommunene. I fire av kommunene – tre resultatenhetsorganiserte og en etatsorganiser - fremstår forholdet som gjennomgående godt, sett fra lederens ståsted. Her har man også etablert formaliserte fora mellom rådmannen og hovedtillitsvalgte, og det er flere ledere på andre nivåer som har faste møter med tillitsvalgte. Ledere i disse kommunene karakteriseres forholdet til tillitsvalgte slik:

”De er absolutt med på laget. Vi har for eksempel et veldig godt forhold til den største fagorganisasjonen her i kommunen. De er lojale i forhold til vedtak, og det lages ikke støy, for eksempel i media.”

”De er helt skjønne. Det er personer med stor innsikt, høy arbeidskapasitet og integritet. Og, de er bevisste på sine roller. Vi er ikke alltid enige, men de fungerer som katalysatorer i hele organisasjonen.”

”Det er nært samarbeid mellom tillitsvalgt på plassnivå, enhetsleder og verneombud. De har regulære samarbeidsmøter. Rådmannen har igjen rutinemessige møter hver 14 dag. (...) Det fungerer veldig bra, og jeg vil si at det er et godt klima.”

I de fire kommunene blir vi fortalt at det er jobbet bevisst i forhold til hvordan tillitsvalgte skal brukes i kommuneorganisasjonen, noe som ikke minst går fram av det siste sitatet. I en av kommunene mener man imidlertid at tillitsvalgtsystemets struktur og kommunenes organisatoriske utforming har kommet i utakt. Her ble det trukket fram at tillitsvalgtsystemet er mer toppstyrt enn kommuneorganisasjonen,

noe som har vist seg problematisk. Det refereres til tilfeller der plasstillitsvalgt på avdelingsnivå har vært engasjert og positiv i forhold til endringstiltak, mens hovedtillitsvalgt i ettertid har gått på tvers av dette.

I de øvrige kommunene finner vi forholdsvis stor variasjon internt i kommunene. Det som er felles er at man på intervjutidspunktet ikke hadde formaliserte fora med hovedtillitsvalgte og rådmannen, eventuelt toppledelsen. Vi ble også fortalt at forholdet til tillitsvalgte, hva de skal brukes til og hvordan de skal involveres er lite diskutert blant lederne i disse kommunene. Her ble det arrangert møter mer ”etter behov”. Vi ser likevel at man innenfor skole/oppvekst og helse- og omsorg i større grad har formaliserte møteplasser enn i andre avdelinger eller enheter. Men la oss se hvordan man fra sentrale posisjoner omtaler samarbeidsforholdene:

”De er i utgangspunktet en veldig viktig ressurs. Men det skuffer meg at de bare er kritiske. (...) De mener vel at de ikke er tatt med i viktige avgjørelser, og i forhold til beslutningsprosesser i kommunen så er vel det til dels rett. Her har de for eksempel fått papirer over bordet i drøftingsmøter. Tillitsvalgte etterlyser informasjon, mens ledelsen mener de har gitt informasjon. Det er et kommunikasjonsproblem.”

”Det har vært et veldig dårlig forhold, blant annet under endringsprosesser som vi har hatt. Da ble beslutninger truffet før informasjon ble gitt. Jeg skjønner imidlertid at det er viktig å ta de med. De er rett og slett viktige i min jobb.”

”Tillitsvalgte skaper problemer i forhold til utøvelsen av arbeidsgivers styringsrett. Tillitsvalgte forventer å bli tatt med i utvalg som diskuterer organisatorisk endring. Det er ulik tolkning av regelverket og jeg mener vi arbeidsgivere har gitt for mye vis-à-vis tillitsvalgte.”

”Det har vært en lett og løs struktur på møtene med tillitsvalgte (...) Det har ikke vært faste møter. Det hadde kanskje vært lettere dersom vi hadde hatt en fast arena. Det skal vi prøve å få til nå.”

Dårlig kommunikasjon, mangelfull involvering og manglende formaliserte møtepunkter er her forhold som trekkes fram som negativt i forhold til klimaet mellom ledere og tillitsvalgte. Dette skaper også usikkerhet blant ledere, fordi man opplever tillitsvalgte som negative. Det er også ledere som mener at tillitsvalgte krever for mye i forhold til involvering. Like fullt sier avtaleverket at tillitsvalgte skal trekkes med i for eksempel omstillingsprosesser – og omstilling er et sentralt tema for flere av disse lederne. Som et av sitatene viser til, var det i en av disse

kommunene svært dårlige forhold mellom tillitsvalgte og toppledelsen under en omorganiseringsprosess. Under denne perioden var tillitsvalgte til dels utestengt fra de fora der ulike løsninger og beslutningsprosesser ble truffet. Det hører også med til historien at det generelt var dårlig informasjon om de endringene som kommunen sto ovenfor. Manglende involvering av tillitsvalgte, og generelt manglende innflytelse både for tillitsvalgte, ledere på lavere nivåer og ansatte ansees som en vesentlig årsak til at endringsprosessen mislyktes.

Også i denne gruppen av kommuner finner vi en kommune som mener hovedtillitsvalgte har for stor innflytelse sett i forhold til plassertillitsvalgt, og i denne kommunen er det derfor i stor grad hovedtillitsvalgte som oppleves som besværlige. I andre kommuner argumenteres det nærmest motsatt. I to av dem ser man det som viktig å få styrket hovedtillitsvalgtrollen for å sikre at ansattes representanter har et overordnet perspektiv på det som skjer i kommunen.

7.5 OPPSUMMERING: ER DEN RÅDENDE ARBEIDSGIVER-POLITIKKEN Å REGNE SOM EN SKRANKE?

I dette kapitlet har vi vist at flere ledere etterlyser dypere og mer gjennomgående diskusjoner omkring lønnspolitikk, arbeidsmiljø, konflikthåndtering og oppfølging av sykemeldte. Fraværet av slike diskusjoner i dag medfører at ledere er usikre på hvordan de skal forholde seg til disse temaene, og mange ledere opplever mangel på slike diskusjoner som en skranke. I to av kommunene sies det også eksplisitt at en mer gjennomgående diskusjon vil kunne bevege organisasjonen i en mer positiv retning. Vi har også referert til at det er nivåforskjeller mellom ledere når det gjelder hvorvidt rekrutteringsproblemer oppleves som en skranke, noe som peker i samme retning: Også spørsmål tilknyttet rekruttering synes å være for lite debattert i kommunene.

Når arbeidsmiljø og sykefravær settes på dagsorden viser også forskning viktigheten av at både de fysiske og de sosiale dimensjonene ved arbeidsmiljøet vektlegges. Og, til tross for at vi her har pekt på lederes rolle i dette arbeidet, må tiltak som går på å bedre ansattes helse og arbeidsplassens miljø betraktes som et *felles* anliggende innenfor en organisasjon, noe som er av avgjørende forutsetning for å utvikle en virksomhet. Likefullt er selvsagt ledelsesdiskusjoner om dette viktig, men vi vil igjen gjerne understreke at forskning viser at det er viktig med *bred* medvirkning i et slikt arbeid, der ledelsen, hovedtillitsvalgte, verneombud, representanter for arbeidsledere, øvrige ansatterepresentanter og bedriftshelsetjenesten involveres i prosessen. Og, ikke minst er tillit mellom de ulike partene i organisasjonen av vesentlig betydning for at arbeidet med å forbedre arbeidsmiljøet

og redusere sykefraværet skal lykkes. I den forbindelse framstår forholdet mellom ledere og tillitsvalgte som sentralt. Det framgår av vårt materiale at det er forholdsvis hyppig kontakt mellom ledere og tillitsvalgte. En del av denne kontakten er imidlertid ”ad-hoc-preget” og uformell i sin karakter. Det framgår av det faktum at noe under halvparten av lederne ikke har formaliserte møter med de tillitsvalgte.

Vi har også sett at ledes forhold til, og syn på tillitsvalgte varierer både mellom og innad i kommunene. I fire av kommunene beskrives forholdet som godt. I de øvrige kommunene ser det ut til at man har en jobb å gjøre i forhold til å bedre klimaet. Det dårlige klimaet bidrar blant annet til at enkelte ledere forteller at de føler seg usikre vis-à-vis tillitsvalgte, fordi disse oppfattes som negative. Det er også ledere som opplever tillitsvalgte som en skranke i forhold til det utviklings- og endringsarbeidet som foregår i kommunen. Vi finner imidlertid at resultatansvarlige/sjefer, og ledere innenfor skole og barnehage ser ut til å ha et bedre forhold til tillitsvalgte enn øvrige ledere gjør.

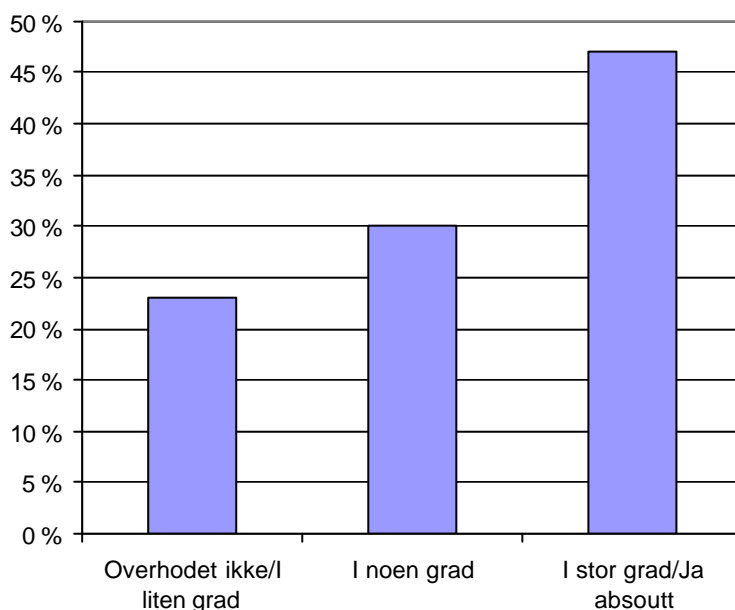
I kapittel fem viste vi til at forholdet til tillitsvalgte vil kunne innvirke på hvordan kommunale ledere makter å utnytte det handlingsrommet som det sentrale lov- og avtaleverket rommer. I en tid der endring står høyt oppe på den kommunale agenda kan det derfor se ut til at man som leder har noe å tjene på å bedre forholdet til tillitsvalgte, og også til en viss grad endre holdninger til denne gruppen. Vi avrunder dette kapitlet med å konkludere med følgende: Vi finner i vårt materiale skranker som i stor grad kan relateres til den arbeidsgiverpolitikken som føres i kommunene. Dette gjør det svært relevant å se nærmere på det vi har omtalt som organisering av ledelse.

8. ORGANISERING AV LEDELSE

Organisering og ledelse har stått - og står - høyt oppe på den på den kommunale dagsorden. I dette kapittelet stiller vi spørsmålet:

I hvilken grad kan de skrankene vi har avdekket under de forutgående problemstillingene relateres til ledelsespraksisen i kommunen, og hvordan påvirker de opplevde skrankene lederens arbeidssituasjon og selyfølelse?

Før vi skrider til ”verket” ønsker vi imidlertid nok en gang å vise til de utviklingstrekk som har preget kommunal sektor, og derfor også lederrollen i de siste årtier. I del to viste vi til at utviklingen er karakterisert av i det minste to forhold. Det ene er de endrede betingelsene som kommunal sektor har opplevd de siste 30 årene, med vekst både når det gjelder ansvar og tjenesteproduksjon. Når det gjelder den statlige overføringen av ansvar hevdtes det fra kommunalt hold at det i mange tilfeller er et sprik mellom overføring av ansvar og påfølgende oppgaver og tilføring av økonomiske ressurser. Dette har satt kommuneorganisasjonen under et tiltakende press. Følgende figur viser også at lederne i denne undersøkelsen vektlegger ”For knappe ressurser” som et viktig hinder i utøvelsen av sin lederjobb:



Figur 10: Hvorvidt ledere mener for knappe ressurser utgjør en skranke. I prosent. N=69.

47 prosent av lederne i vår undersøkelse svarer at for knappe ressurser i stor grad representerer et hinder. Det er også en andel på 30 prosent som svarer at dette i noen grad påvirker deres jobb som leder i negativ retning.

Det andre forholdet vi i del to trakk fram her vil trekke fram er relatert til ideologiske strømninger både i Norge, men også i hele den vestlige verden. Det har i løpet av de siste to tiår vokst fram en stadig sterkere diskreditering av offentlige virksomheter. Kommuner har i løpet av denne perioden blitt framstilt som ineffektive, ufleksible og brukervennlige organisasjoner. Dette har ført til at omorganisering og endring har blitt en del av den kommunale hverdagen, og vi har før omtalt at mange av disse endringene kan tilbakeføres til NPM. Omfanget av de mange omorganiseringene kan også leses i Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Her ser vi at 74 prosent av landets kommuner har foretatt endringer i den administrative organiseringen på 1990-tallet. Ytterligere 15 prosent planlegger en slik endring innenfor perioden 1999 til 2003.

I de mange omorganiseringsprosessene har vi vist til at det særlig tre trekk som framstår som sentrale (kapittel 2). Det er nedbygging av antall ledernivåer, det er delegering, og sist men ikke minst det er endringer knyttet til hva som betraktes som god ledelse der vi har fått en sterk orientering mot management-ideologien. Det å opptre som en samlet *lederenhet* som tenker *strategi* for hele kommuneorganisasjonen sett under et ansees som helt sentralt. Dette er tanker og ideer vi særlig finner igjen i de avhierarkiserte kommunene, der det å satse tungt på ledelse blir et viktig kriterium for å få samordnet de mange resultatenheter.

Alle disse tre utviklingstrekk kan spores også i vårt utvalg, selv om de ikke *samlet* er representert i alle de åtte kommunene. Vi har blant annet omtalt at tre kommuner i utvalget har anlagt en flat organisasjonsstruktur. Ytterligere to kommuner er inne i en fase der dette vurderes. Vi har også sett at delegering av ansvar og innflytelse er et gjennomgående trekk i alle kommunene, selv om det også her er variasjon. Også dette med brukerfokus står sentralt i flere av utvalgets kommuner. Man er for eksempel opptatt av å få en større grad av samsvar mellom kommunens tilbud og brukernes og befolkningen forventinger og krav, slik at forholdene blir mer forutsigbare både for ledere, ansatte og brukere. Vi skal imidlertid stoppe opp litt ved det siste utviklingstrekket, nærmere bestemt management-ideologien og dennes påvirkning på kommunale ledere generelt, og "våre" spesielt.

Management-ideologiens gjennomslag i norske kommuner kan nemlig helt klart leses ut i fra forskning og tilgjengelige data. Gravidahl og Hagen (1997) har for eksempel vist at det var en tydelig endring av ledelsesform i kommuner fra 1991 til 1996. Stadig flere kommuner utviklet i denne perioden såkalte integrerte lederteam

i organisasjonen som i *fellesskap* fatter, og står *samlet* bak beslutninger. Dersom vi går til kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase ser vi at denne formen å drive ledelse på synes å stå stadig sterkere i dag:

Tabell 2: Endring i ledelsesform fra 1997 til 2000²⁰. I prosent.

Type administrativ ledelse	1997	1998	1999	2000
Rådmannen mottar signaler og synspunkter og treffer beslutninger på bakgrunn av dette.	58	50	39	36
Rådmannsteam som fatter, og står samlet bak beslutninger	42	50	61	64
Sum	100	100	100	100

Vi ser ut i fra tabellen at kommuner som svarer at de fatter beslutninger i såkalte lederteam, der ledelsen står samlet bak beslutningene, er økende for hvert år i perioden. Disse dataene støtter funn Nordlandsforskning har gjort på 1990-tallet. Gjennom en rekke studier har vi observert at lederrollene i kommunal sektor er i endring.²¹ Kommunale ledere er i ferd med å bli strateger – og vi vil derfor i fortsettelsen snakke om strategisk ledelse, som Gullichsen definere slik:

”evnene til å klargjøre forandringsbehov, utarbeide strategier for ønsket forandring, og ivareta teknikker og metoder samt gjennomføre forandrings-strategier:” (1992:126)

Sagt med andre ord – strategisk ledelse dreier seg om å treffe beslutninger på bakgrunn av visse prioriteringer som får betydning over en viss tidsperiode. Og, som om ikke det var nok, det dreier seg om å treffe beslutninger som man mener vil medføre at organisasjonen ”trekker” i samme retning. Mål- og resultatstyring har derfor blitt et lederverktøy som på mange måter betraktes som et alternativ til klare stillingsinstrukser og klart avgrensede funksjoner.

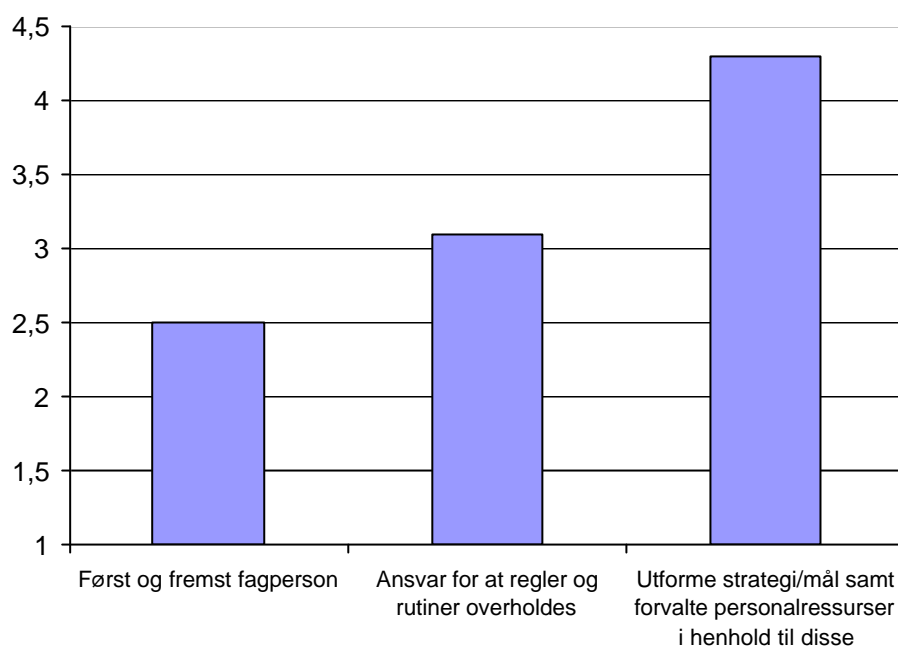
²⁰ Tallene er hentet fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase 1995 – 2000.

²¹ Se for eksempel Røiseland 1997, Ingebrigtsen og Dahl-Jørgensen 1996, Finstad og Nikolaisen 1995, Ingebrigtsen 1994.

Vi vet imidlertid at det innenfor en organisasjon ikke nødvendigvis trenger å være enighet verken om mål eller virkemidler. Det å definere en enhetlig strategi er antakeligvis også mer krevende innenfor en kommuneorganisasjon. Her finner vi en rekke profesjoner og semiprofesjoner med sine egne sett av normer og verdier. Vi finner ansatte med høy utdanning og flere jobbalternativer, samtidig som vi også finner de med liten formell utdanning og med tilsvarende færre alternative karriereveier. Som leder innenfor en kommuneorganisasjon skal man ivareta alle disse gruppenes interesser og behov, samtidig som at altså normen om at man skal arbeide for helheten hviler tungt på ledernes skuldre. Et annet viktig moment i denne sammenheng er at de mange florerende oppskrifter for god organisering kan dekobles i organisasjonen. Vi har under 7.2 vist til at nettopp medarbeidersamtaler i visse kommuner ser ut til å være utsatt for en slik prosess. Men, dekobling kan også relateres til ideer om ledelse og den ledelsespraksisen vi finner innenfor en organisasjon. La oss se hvordan ledere betrakter sin egen funksjon som leder.

8.1 LEDELSE – ET STED MELLOM FAG OG STRATEGI?

En leder vil kunne vektlegge ulike elementer i sin lederfunksjon svært forskjellig. Nedenfor ser du hvordan "våre" ledere har vurdert seg selv i forhold til tre ulike lederfunksjoner:



Figur 11: Lederes vurdering av seg selv i rollen som leder. På en stigende skala fra 1 til 5, der 1 representerer helt uenig, og 5 helt enig. N=68.

Ut i fra figuren kan vi lese at det å utforme strategier og mål og forvalte personalressursene i henhold til dette er den lederfunksjonen som lederne i vårt utvalg betrakter som viktigst. Et interessant trekk er at de ledere som i størst grad betrakter seg som det vi kan karakterisere strategiske er resultatenhetslederen/sjefen. Den funksjonen som skårer lavest blant alle våre ledere er likevel "fagpersonen". Nå skal vi være oppmerksomme på at dette spørsmålet i stor grad er normativt ladet. Det å oppfatte sin rolle som "først og fremst fagperson" kan lett oppfattes som en negativt ladet etikett, og betraktninger om hva som forventes kan derfor her virke inn på lederes vurderinger av de ulike funksjonene. I vårt kvalitative datamateriale ser vi også at de aller fleste ledere oppfatter seg som "50 prosent faglig leder, og 50 prosent strategisk leder". Men, ut i fra dette kan vi like fullt konkludere med at "våre" ledere i stor grad vektlegger den strategiske funksjonen som viktig. Betyr dette da også at disse lederne føler de praktiserer strategisk ledelse i sin hverdag?

8.2 MANGLENDE SATSNING PÅ LEDELSE

Under kapittel seks, der vi omtalte den interne ansvars- og oppgavefordelingen, så vi at flere av lederne mener stor arbeidsmengde forskyver fokus bort fra strategiske ledelsesoppgaver og mot ”administrativt papirarbeid”. Et interessant spørsmål er imidlertid om ledere opplever at de kan ”dyrke” den strategiske siden ved lederrollen i de lederfora de deltar i. I spørreskjemaet ba vi lederne oppgi både hvor hyppig de deltar i formelle møter med sin nærmeste leder samt å gi eksempler på tre typiske saker som behandles på disse møtene. Svaret på det første spørsmålet er gjengitt i tabellen nedenfor:

Tabell 3: Møtehyppighet med nærmeste leder i løpet av en måned. I prosent. N=68

	Ingen møter	1 møte	2 møter	3 møter	Mer enn 4 møter	I alt
Formelle møter med nærmeste leder i løpet av en måned:	3	29	29	6	32	100

Vi ser ut i fra tabellen at det foregår forholdsvis hyppige møter mellom ledere i kommunene. 32 prosent av lederne har møter med sin nærmeste overordnede ukentlig, og noen også enda oftere. En liten andel av de ansatte har imidlertid ingen møter med sin nærmeste leder i løpet av en månedsperiode. Møtefrekvensen er særlig høy hos kommunaldirektører, etatssjefer og personalsjefer. Nå sier ikke møtehyppighet noe om møteinnholdet. En indikator på dette får du i tabellen under. Her har vi samlet de tre typiske sakene som lederne eksemplifiserte i spørreskjemaet i fire grupper. I den første gruppen finner du saker som berører økonomi og budsjett. I den andre gruppen har vi samlet de saker som berører arbeidsgiverspørsmål; herunder blant annet rekruttering, lønsspørsmål, sykefravær og arbeidsmiljø. I den tredje har vi sortert ut de sakene som har med framtidsplanlegging, endring og omorganisering. I den fjerde gruppen finner du forhold som har med drift og oppfølging å gjøre. Dette er saker som skal til politisk behandling, det er informasjon om enkeltsaker, og det er orientering om driftsoppgaver fra ulike etater.

Tabell 4: Typiske saker som diskuteres på ledermøtet. I prosent. N=68

Typiske saker til behandling	Økonomi og budsjett	Arbeidsgiver-spørsmål	Framtidsplaner/ endring/omorg	Drift og informasjon
	32	8	19	41

Nå kunne man kanskje anta at kommunens topledere i større grad bruker møtene til å diskutere overordnede arbeidsgiverspørsmål, framtidsplaner/endringer/omorganisering. Slik er det ikke. Vi finner ingen forskjell i forhold til for eksempel arbeidsgiverspørsmål. Vi ser også at det som kan karakteriseres som topledelsen, altså etatsledere, sektorledere og kommunaldirektører, i mindre grad har trukket fram "framtidsplanlegging, endringsspørsmål og omorganisering" som typiske saker – i alt 14 prosent (i motsetning til 19 prosent for alle lederne sett under ett). Nå skal man imidlertid være noe forsiktig med å konkludere bombastisk ut i fra et denne tabellen. Når vi har bedt lederne eksemplifisere tre typer saker, og vi senere har gruppert disse, kan ulik forståelse og tolkning virke inn. Det kan derfor være at vi gir et lite dekkende bilde når vi konkluderer med at 74 prosent av de typiske sakene som våre ledere diskuterer med sin overordnede leder og lederkollegaer er saker som berører økonomi/budsjett og drift/informasjon. Like fullt bekreftes dette bildet i de intervjuene vi har hatt med ledere. Flere beskriver møtene de deltar i som stort sett informasjonsutvekslingsfora, og noen går så langt som å karakterisere disse som rene "postmøter", der ulike papirer skifter hender. Dette oppleves som frustrerende. Og, det er også de som mener at deltakelse i møter i toplederteamet er "bortkastet tid". En effekt av dette er at flere topledere karakteriserer sin jobb som ensom:

"Jeg tror lederrollen kan utvikles gjennom bedre og mer inngående kommunikasjon og en mer fastlagt strategi. I dag har jeg ingen å gå til, verken i faglige eller relasjonelle spørsmål. Det kan føles tungt til tider. Du skal sitte og ta avgjørelser som får konsekvenser og det skal gjøres raskt."

"Vi diskuterer aldri ledelse, det blir ikke satt av tid, og det har heller aldri vært noen som har tatt dette opp der og da. Vi har for eksempel ikke noe system for å avdekke ulike problemer og vi har ikke planleggingskapasitet. Vi har rett og slett ikke tid. Men det at vi ikke har tid er også en konsekvens av at ingen krever noe. Mangel på krav fører til at man ikke prioriterer, verken oppgaver, gjøremål eller saker. Hele organisasjonen – fra øverst til nederst er preget av manglende evne til å prioritere."

Som denne siste lederen påpeker, er det ingen av de lederne som karakteriserer sine ledergrupper som et utilfredsstillende forum som har tatt dette opp i lederteamet:

”Jeg vet ikke hvorfor vi ikke får det endret. Men vi burde nok ta mer initiativ til diskusjoner selv på ledermøtene. Hvis ikke vi sier noe, så har vi jo skyld vi også?”

”Jeg er ganske ny, og har ikke opplevd det sånn. Men når jeg hører at det er slik så må jo vi ledere bli flinkere til å si ting rett ut på møtene – at de ikke fungerer?”

Andre ledere forklarer mangel på strategiske diskusjoner og prioriteringer med at ledere ikke i stor nok grad er blitt *tvunget* til å se ulike avdelingers, sektorers eller etaters problemer og utfordringer i et samlet perspektiv:

”For noen år tilbake hadde vi en økonomisk krise. Det bidro til å styrke ledergruppa. I bedre tider er det gjerne verre å få til et samhold. (...) Det må gjerne litt krise til får å få til endring.”

”De økonomiske problemene vi snakker om er ikke reelle. Det er en sovepute, en ansvarsfraskrivelse. Jeg skulle nesten ønske vi hadde problemer. Da kunne vi kanskje ha dratt lasset sammen.”

Vi har ikke grunnlag for å teste hypotesen om at nedgangstider fremmer nytenking og utvikling. Stigen og Vabo (2000) finner imidlertid en sammenheng mellom endringer og økonomisk situasjon – de ”fattige” kommunene ser ut til å foreta store endringer hyppigere enn de ”rike” kommunen. Disse funnene sier imidlertid ingen ting om hvorvidt disse omorganiseringene bidrar til å bedre de forholdene som ledere her etterlyser. Monsen (1998) peker da også på et annet – og kanskje et stikk motsatt moment i sin evaluering av KS’ topplederprogram, og initiering av nye ledelsesformer i etterkant. Han trekker fram ”De midlertidige krisers forrang” som en forklaring på hvorfor man ikke makter å utvikle og endre lederkollegiet. De midlertidige krisers forrang viser til at det i alle kommuner dukker opp saker som er viktige og har hastekarakter. Dette kan være ansettelse, nedskjæringer og oppsigelser. Disse sakene kan være så tidskrevende at de overskygger alt annet. Planer og strategier for ledelsen som gruppe kan derfor lett skyves ut av ”programmet”.

En tredje mulig forklaring kan relateres til det vi før har omtalt som timeglassmodellen, som ligger til grunn i kommuneloven, der politikk og administrasjon har blitt separert i to sfærer bundet sammen av henholdsvis ordfører

og rådmann. Mintzberg (1973) viser blant annet til at timeglassmodellen fører til at lederes fokus dras bort fra tunge oppgaver som planlegging og strategi og over til dagsaktuelle hastesaker. Tilværelsen for ledere – i denne sammenheng rådmenn – blir mer fragmentert fordi all kommunikasjon i prinsippet skal kanaliseres gjennom rådmannsfunksjonen. Ikke bare blir den mer fragmentert, men rådmenn kan, fortsatt i tråd med Mintzberg, snarere bli en slags ”bank” for informasjon, saksopplysninger, rykter og sladder.

Vi skal forlate ulike forklaringer på at møteforaene der ledere treffes ikke fungerer tilfredsstillende sett fra lederes side. Et moment som vi likevel skal forfølge litt videre er hvilken konsekvens den manglende diskusjonen om hva ledelse skal være får for de ulike lederne.

8.2.1 Om krav og forventinger til lederrollen – eller fraværet av dette

Vi så under 8.1 at ledere vektlegger den strategiske lederrollen som viktigst. Vi har også sett at det oppleves som frustrerende blant ledere at det ikke settes av tid til å diskutere utviklings- og prioriteringsspmåler i lederforaene. Det vi unnlot å kommentere ovenfor er at det synes å være et klart skille mellom kommunene i forhold til dette spørsmålet, men selvsagt med ett unntak. I alle de tre resultatenhetsorganiserte kommunene har det vært jobbet mye med å utvikle lederrollen, og til å benytte lederforaene til å diskutere mer overordnede spørsmål som berører kommunens utvikling og prioriteringer. Det er også i disse kommunene etablert fora for mellomledere, der man møtes på tvers av faggrenser for å diskutere disse spørsmålene. I disse kommunene forteller også ledere om at de har jevnlig samtaler med sin overordnede, og man måles på oppnådde resultater og prestasjoner. Dette betraktes som til tider tøft, men også som nyttig veiledning. De lederne som vi har vært i kontakt med forteller også at det i disse samtalene er rom for å komme med kritikk til sin overordnede. Det framgår likevel at det i disse kommunene føles vanskeligere for resultatledere enn toppledelsen ”at det fortsatt er et underskudd på møteplasser for å prate”, og som vi omtalte i avsnitt 7.5.1 at stor arbeidsbelastning gjør at det til tider er vanskelig å følge opp prioriterte oppgaver.

Også i en av de etats/sectororganiserte kommunene forteller ledere på nivået under rådmannsnivået at det har vært jobbet mye med ledelse som tema. I de fire øvrige kommunene er bildet annerledes. Her er mange av lederne frustrerte fordi de opplever lederrollen som uavklart. Vi benytter nok en gang sitater for å belyse hvordan ledere omtaler dette:

”Jeg er usikker på forventningene til meg som leder. Det er ikke definert hva min rolle som leder skal innebære. Det savner jeg ved tilspissinger. Det er bra å ha noen retningslinjer å forholde seg når det blir konflikter mellom mål og økonomi. Er det sånn at det for eksempel forventes en endringsutvikling, eller er det nok at man holder budsjettet – ikke spør meg.”

”Jeg har vel dette med forventninger til meg som leder som en slags ryggmargsrefleks. Før hadde vi diskusjoner omkring dette med forventninger og krav til ledere, men det har dødd litt ut. Jeg tror nok vi kunne diskutert dette med forventninger mer, og jeg tror særlig det er et savn blant nye ledere.”

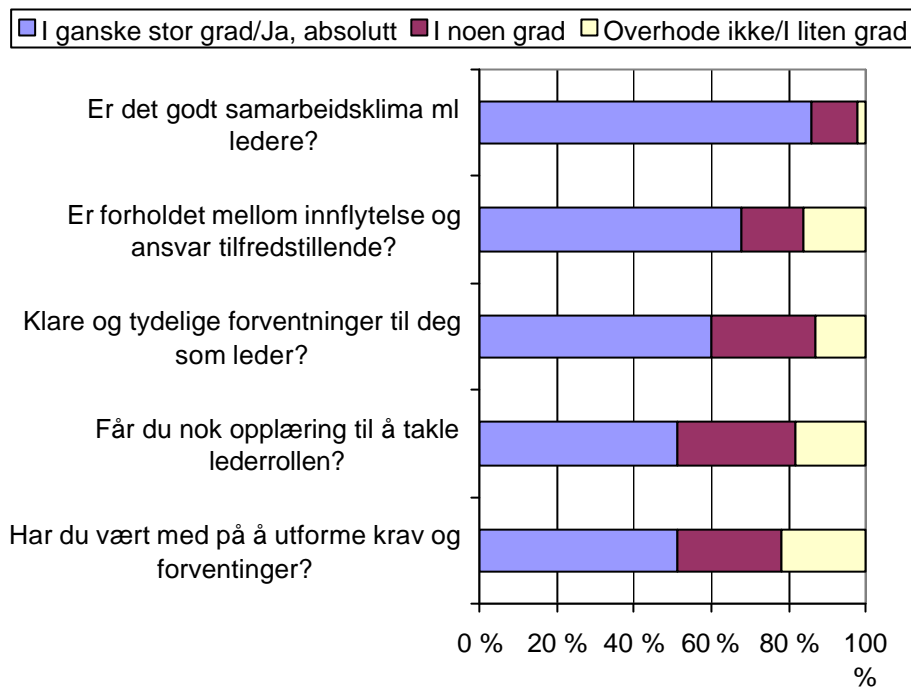
”Jeg synes det hele er veldig uavklart. Jeg får ingen tilbakemelding på den jobben jeg gjør. Det er ingen som forteller meg om jeg gjør den godt eller dårlig.”

Det er også ledere som mener at manglende krav og forventninger fører til at ”folk” – i denne sammenheng andre ledere – ikke tar ansvar. I to kommuner fortelles det om ”fraværet av konsekvenser” dersom man som leder ikke overholder frister i forhold til ulike rapporteringer eller budsjettforslag. Det får heller ingen følger hvis man går utover budsjetttrammene. Dette oppleves som urettferdig av de som holder seg innenfor avtalte frister og satte rammer. Det vises også til at budsjettsprekker som andre etater og sektorer må dekke inn, får konsekvenser for arbeidet med å motivere ansatte for effektivisering og innsparing innenfor eget ansvarsområde, fordi effektivisering og innsparing ikke tilbakefører noen goder til de ansatte, for eksempel i form av ressurser til kompetanseheving eller utviklingsarbeid.

Man kan undres over om hvorvidt den usikkerheten som ledere forteller om er begrenset til disse fire kommunene. Det kan imidlertid argumenteres for at dette er trekk som utvikles innenfor en byråkratisk organisasjonsmodell, der lederes *faglighet* er det dominerende. Et av kjennetegnene ved den byråkratiske organisasjon er nettopp at ”alle rent personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen” (Weber 1971:128). Personlige karakteristika skal i stor grad vike, til fordel for rasjonell og formålsrettet handling, der handlingsutfallet er preget av ”Nøyaktighet, hurtighet, entydighet (...) mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger (...) (ibid:126), og der lederen, i likhet med øvrige ansatte, er lett utskiftbare, fordi rollene, arbeidsområdene og pliktene på forhånd er definerte. Det *personlige* aspektet ved lederrollen kan derfor innenfor en slik organisasjonsmodell lett kunne betraktes som uvesentlig, fordi det er ledernes egenskaper som fagperson som fokuseres. Det byråkratiske ledelsesideal står derfor i sterk kontrast til det vi finner

innenfor management-ideologien, der det argumenteres for å utvikle lederes *personlige* sider. Slik skal lederne bli gode motivatører, inspiratorer og tilretteleggere. Det å for eksempel gi lederne tilbakemelding på lederstilen vil derfor være en vesentlig del av "utviklingsprogrammet", noe som vil kunne påvirke ledernes selvbilde.

Vi skal avrunde denne delen ved å se nærmere på hvordan ledere har vurdert ulike spørsmål tilknyttet lederrollen. Disse er gjengitt nedenfor:



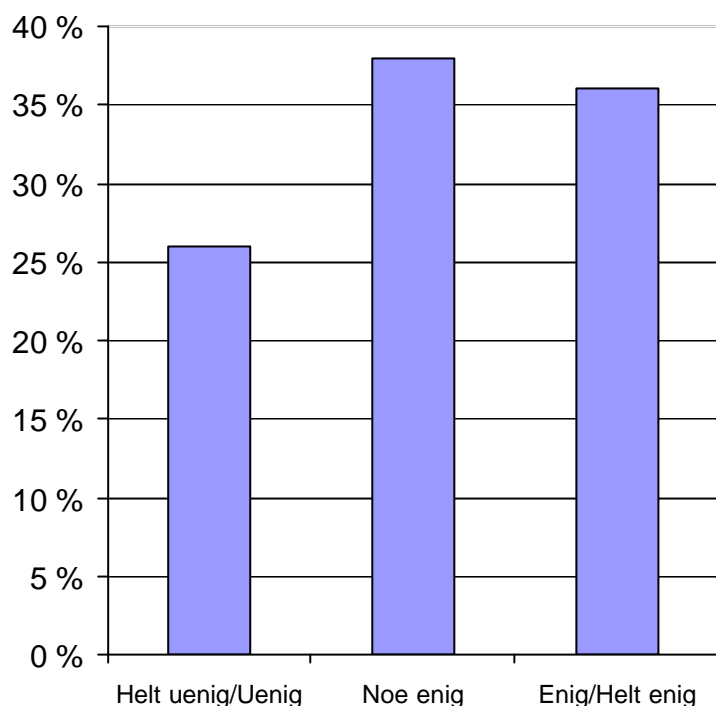
Figur 12: Ulike spørsmål som berører lederes oppfatning av lederrollen. Lavest n=67.

Denne figuren oppsummerer i noen grad de temaene vi har vært inne på så langt i dette kapittelet. For det første ser vi at de aller fleste vurderer samarbeidsklimaet mellom ledere som godt. Vi ser også at lederne i forholdsvis stor grad er enig i påstanden om at det er et tilfredsstillende forhold mellom ansvar og innflytelse. Bildet blir mer nyansert når vi kommer til de tre nederste påstandene. Vi ser for eksempel at i underkant av 20 prosent har svart at de ikke får tilstrekkelig med opplæring og støtte til å takle lederrollen, og videre at i overkant av 30 prosent svarer at de "I noen grad" får dette. Vi ser også at til tross for at 60 prosent som har

svart at det stilles klare og tydelige forventinger til en som ledere, er det likevel i underkant av 30 prosent som svarer at dette bare i noen grad stemmer, og også en andel av lederne mener dette overhode ikke/I liten grad stemmer.

8.3 DEL ELLER HELHET?

Det synes rimelig å anta at det å tenke kommuneorganisasjonen som en helhet – altså se ulike tjenester, tiltak og satsningsområder i sammenheng – både vil påvirke samarbeidet på tvers av avdelings- fag- eller sektorgrenser, og også virker inn på organisasjonenes evne til å prioritere viktige oppgaver. Det å synliggjøre en helhetstankegang, eller fraværet av denne, vil derfor kunne være *en* forklaring på de mange problemområdene som vi har belyst i denne rapporten. Vi tenker her på spørsmål som ulik praktisering av delegering internt i kommuneorganisasjonen, på problemer tilknyttet arbeidsgiverpolitikk, og på det vi har vært inne på i dette kapitlet, mangelfulle diskusjoner omkring ledelse. I spørreskjemaet ba vi ledere ta stilling til om hvorvidt arbeidsorganisasjonens mål, strategier og virkemidler er utviklet i fellesskap. Vi fikk da denne svarfordelingen:



Figur 13: Hvorvidt ledere mener at organisasjonens mål, strategier og virkemidler er utviklet i fellesskap. I prosent. N=69.

Av lederne i vårt utvalg er 36 prosent "Enig/Helt enig" i påstanden: Arbeidsorganisasjonens mål, strategier og virkemidler er utviklet i fellesskap. Innenfor denne gruppen finner vi flest etatsledere, som i større grad enn andre ledere svarer positivt på dette utsagnet. Vi ser like fullt at 26 prosent av lederne i vårt utvalg har svart at de er "Helt uenig/Uenig" i denne påstanden. Er det da slik at helhetstanken eller mangel på sådan kan spores tilbake til organisatorisk struktur? Ved å gå inn i tallmaterialet får vi ikke støtte for en slik hypotese. Våre tall sier heller ingen ting om hvorvidt de lederne som har avvist påstanden om at organisasjonens mål, strategier og virkemidler utvikles i fellesskap, oppfatter dette som et problem. La oss derfor se på hvordan lederne har forholdt seg til spørsmålet i intervjuene.

8.3.1 Om sektortenkning - "En lightversjon av terrorbalansen"

Overskriften er hentet fra et intervju i en av kommunene der man har en organisatorisk oppbygning med flere ledernivåer, og med etats- eller sektorledere.

Nå er det imidlertid ikke slik at lederne i disse fem kommuner forteller de samme "historiene", også her varierer bildet. Vi finner likevel langt flere ledere her som forteller at man i disse kommunene har problemer med å tenke på kommuneorganisasjonen som en helhet. La oss se hvordan ledere kommenterer dette:

"Etatsgrensenes tid burde være forbi. I dag er det vanskelig å samarbeide mellom etatene."

"Det er stor takhøyde her, men alle kjemper for sitt. Vi har selvsagt hatt en del fellesprosjekter, men det koker ned til at man heller ikke må være for snill..."

"Vi diskuterer aldri helhet i denne organisasjonen. Det er et savn. I dag sitter alle på sitt kontor og har masse meninger. Jeg tror det handler om ledergruppa."

"Det er et rotterace i forhold til å karre til seg mest ressurser. Der er det en stor kime til konflikt. Vi tenker ikke kommunens tilbud i et helhetsperspektiv."

Mangel på helhetstenkning oppleves som et reelt hinder for mange av lederne. I en av kommunene fant vi imidlertid at toppledelsen *selv* oppfattet seg som samkjørte og enhetlige, mens dette ble avvist av ledere på nivået under, eller av andre ledere i sentrale personalfunksjoner i kommunen. Her er to illustrerende sitater:

"De i toppledergruppa tror nok at de praktiserer enhetlig ledelse, men sånn er det bare ikke, og jeg tror ledere på samme nivå som meg oppfatter dette likt som meg. Det er et veldig sprik mellom nivåene. Det kan hende at de i toppledergruppa har et felles syn der og da, men ute i sektorene er det veldig forskjellig. De mangler kontakt med grasrota."

"Man prøver nok å se ting i sammenheng, men jeg vil si at hovedfokuset er sektorspesifikt. Det betyr at man samarbeider ikke før man må."

Det å tenke helhetlig setter ledere i et dilemma, og tidligere forskning har vist at dette dilemmaet tiltar i store administrative organisasjoner (Simon 1976:13-14). Det er en klar tendens til – og også helt naturlig - at en organisasjons medlemmer identifiserer seg med mindre enheter snarere enn med den overordnede organisasjonen. Ved konflikter er det derfor en tendens til at man oppfatter avdelingen eller etatens velferd som viktigere enn organisasjonen som et hele. Dette er noe Monsen (1998) viser til. Han fant at forventningen om at ledere skal

opptre enhetlig og vektlegge konsensus, kan komme i konflikt med hvordan man skal forholde seg til uløste problemer innen egen etat. Det kan også komme i konflikt med det ansvaret ledere har for å nå sektorspesifikke mål. Problemer med å tenke helhetlig er med andre ord ikke noe som er begrenset til de åtte kommunene som inngår i denne undersøkelsen, men del av et større bilde som møter ledere innenfor store organisasjoner. Det er heller ikke sikkert at den gjennomgripende ”vi-følelsen” alltid vil tjene organisasjonen. Monsen hevder blant annet at når kravet til vi-følelsen blir sterkt vektlagt kan det bli ubehagelig og vanskelig å opptre som talsperson for behov og problemer i egen virksomhet, og resultatet kan bli at man passiviserer seg selv i lederteamet.

Like fullt forteller flere av ”våre” ledere om forhold som vitner om at et helhetsperspektiv til dels er fraværende blant toppledelsen, og det er forholdsvis mange som eksplisitt fremhever ”mangel på helhetstankegang” som skranke når vi på slutten av intervjuene har bedt lederen trekke fram de tre mest virksomme skrankene. Disse lederne forteller videre at de *savner* en større grad av helhetstenkning i toppledelsen, og mener mangel på dette skaper unødvendige problemer i hverdagen. Og, mange av lederne mener at mangel på helhetstenkning først og fremst er et problem som må løses i toppledelsen, eller i det som i noen kommuner også omtales som rådmannsteamet. Som vi har omtalt i dette kapitlet er det flere av de ledere som sitter i et slikt team eller forum i dag som forteller at det blir liten tid til å diskutere mer overordnede spørsmål som berører organisasjons utviklings- og strategivalg. I fire av de åtte kommunene hevdes det av ledere på sektor/etatsnivå at fraværet av slike diskusjoner fører til at organisasjonen ikke makter å prioritere noen oppgaver som mer sentrale enn andre, noe som betyr at viktige saker som for eksempel sykefravær, rekrutteringsproblemer og samordning av tjenester blir liggende til dels urørt.

8.4 OPPSUMMERING

Vi har i dette kapitlet sett at ledere først og fremst vektlegger det strategiske aspektet i sin lederfunksjon. Samtidig har vi også synliggjort at det er et sprik mellom hvordan ledere oppfatter sin rolle, og hvordan den faktisk utspiller seg i organisasjonen. Her må vi imidlertid understreke at det er ulikheter mellom kommunegruppene. Det synes som om man i de resultatenhetsorganiserte kommunene i større grad klarer å syntetisere ”er” og ”bør” i den forstand at ledere i disse kommunene ikke opplever den samme distansen mellom teori og praksis. Det fortelles også om at man her i større grad klarer å tenke på kommuneorganisasjonen som en helhet. Dette er noe lederne i samtlige kommuner

vektlegger som sentralt for å kunne prioritere viktige oppgaver, og for å arbeide strategisk.

Årsaken til at situasjonen fremstår som annerledes i de resultatenhetsorganiserte kommunene kan se ut til å være at man her har jobbet aktivt med å utvikle en overordnet arbeidsgiverpolitikk som i stor grad legger føringer for ledere. De endringene som kommunene har vært i gjennom har både vært tøffe og ressurskrevende, men fokus på kommunikasjon, ledelsesdiskusjoner og overordnede retningslinjer ser ut til å ha leget de "sårene" som omorganiseringen medførte. Vektleggingen av ledernes rolle som utøvere av kommunens arbeidsgiverpolitikk oppleves som positivt, men det er også ledere i disse kommunene som mener at den arbeidsgiverpolitikken som i dag føres er for toppstyrt. Hovedinntrykket er imidlertid at ledere her i mindre grad forteller om usikkerhet og frustrasjon i forhold til egen rolle og posisjon. Vi har antydnet at noe av forklaringen på dette skillet er ulike fokus på lederrollen. Innenfor de etats/sectororganiserte kommunene ser det ut til at den tradisjonelle byråkratiske lederen fortsatt har en sentral rolle, i hvert fall i praksis. Innenfor de resultatenhetsorganiserte kommunene finner vi et forholdsvis stort innslag av management-ideologien, der utvikling av ledernes personlige egenskaper vektlegges. I disse kommunene har man etablerte lederfora der *ledelse* er tema, og man fokuserer lederevaluering som et viktig verktøy.

I utvalgets øvrige kommuner har vi sett at situasjonen er høyst varierende. I fire av fem kommuner forteller ledere om at man ikke tilstrekkelig har diskutert arbeidsgiver- og lederrollen i organisasjonen. Ledermøtene brukes i dag i stor grad til informasjonsutveksling, og det settes av lite eller ingen tid til mer overordnede diskusjoner. Det framstår nærmest som om den delen av lederfunksjonen som går på å tilrettelegge for at de øvrige ansatte skal kunne gjøre en god jobb, drive utviklingsarbeid innenfor sitt ansvarsområde og å foreta strategiske valg nærmest blir et overskuddsfenomen, i den forstand at disse oppgavene er noe ledere kan ta fatt på når alle de *andre* oppgavene er unnagjort. Mange av lederne forteller også om at de får lite eller ingen tilbakemelding på den jobben de utfører, og de er usikre på forventingene som stilles til dem som ledere, og om de innfrir. Disse lederne betrakter manglende kommunikasjon i lederforaene som en vesentlig årsak til at man i dag ikke i stor nok grad makter å se kommunens tjenester, utviklingspotensialer og utfordringer under ett. Dermed blir det vanskelig å prioritere: Alt blir like viktig. Hvorfor det er sånn er imidlertid ikke så lett å forklare. Vi har blant annet trukket fram "De midlertidige krisers forrang" (Monsen 1998) som en mulig forklaring. Hvorfor de midlertidige krisers forrang får så mye større betydning i noen kommuner framfor andre er imidlertid et annet spørsmål. Det skal vi komme tilbake til i siste kapittel. Foreløpig konkluderer vi med at slik

lederne oppfatter situasjonen ser de mest virksomme skrankene ut til å befinne seg i arbeidsorganisasjonen, og nærmere presisert – i forhold til hvordan lederfunksjonen er organisert i kommunene. Dette påvirker i stor grad lederes hverdag og selvoppfattelse.

9. SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER

Vi har i denne rapporten vært ute etter å synliggjøre de skranker som ledere opplever å stå overfor i sin jobb som kommunale arbeidsgivere. Vi har definert fire hovedområder for skranker. Det er skranker relatert til det vi har omtalt som ytre forhold – sentralt lov og avtaleverk. Videre er det hindre som kan sees i sammenheng med delegering, det er skranker i forhold til arbeidsgiverpolitikk og sist men ikke minst - organisering av ledelse. Vi har i dette oppsummeringskapittelet to hensikter. For det første vil vi stikkordsmessig referere våre hovedfunn samt si noe om hvilke områder som fremstår som mest hindrende i dag. Dernest vil vi forsøke å begrunne de funn vi har gjort. Vi spør: Hva kan forklaringen være?

9.1 YTRE FORHOLD

Under ytre forhold fokuserte vi mulige skranker relatert til sentralt lov- og avtaleverk. I utgangspunktet finner vi at lov- og avtaleverket i stor grad oppfattes som noe gitt; det er i høy grad institusjonalisert. Vi har imidlertid omtalt at en del ledere opplever arbeidsmiljøloven som rigid. I den forbindelse vises det særlig til lovens begrensning av midlertidige ansettelser. Flere ledere mener en oppmykning av disse bestemmelsene ville lettet presset både på dem som ledere, og på de øvrige ansatte. Det hevdes også at større muligheter til å ansette arbeidstakere for kortere perioder ville kunne gi kvalitativt bedre tjenester, fordi kommunen i større grad vil kunne se seg råd til og ansette arbeidstakere i perioder der man opplever stort press på tjenestene.

Vi har også sett at enkelte ledere betrakter arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser som lite fleksible. I den forbindelse framgår det imidlertid av materialet at det synes som om flere av disse lederne er kjent med mulighetene til å fravike lovtekstens generelle bestemmelser. Dette gjelder blant annet muligheten til å gjennomsnittsberegne arbeidstiden i inntil et år. Vi har også vist til at det er muligheter for å fravike regelen om nattarbeid. Et fravik fra de generelle bestemmelsene er imidlertid betinget av at man kommer til enighet med tillitsvalgte på arbeidsplassen. Og, som vi har omtalt under temaet arbeidsgiverpolitikk ser vi at forholdet mellom ledere og tillitsvalgte er varierende i de ulike kommuner, men også internt i kommunene.

Under ytre forhold har vi også sett at ledere ønsker seg større pott til lokale lønnsforhandlinger. Det er videre ledere som mener det er problematisk å belønne

innsats under dagens hovedtariffavtale. Dette mener vi imidlertid har noe med de enkelte kommuners operasjonalisering av hovedtariffavtalen å gjøre.

Det område som synes å volde ledere størst problemer er forholdet til undervisningspersonalet. Her har vi sett at det i seks av utvalgets kommuner synes å være en forholdsvis sterk oppfattelse av lærerorganisasjonene som ”nei-organisasjoner”. Det er likevel verd å merke seg at man i to av kommunene har fått til et fruktbart samarbeid med både lærerorganisasjonene og lærerne. Her har man bevisst søkt å etablere tillit mellom partene – noe som etter ledernes mening har båret frukter.

Generelt finner vi et gjennomgående ønske om mer brukervennlige og forståelige lov- og avtaletekster. Det vises også i visse tilfeller til at man ønsker seg en nærmere presisering – tolkning – av innholdet. Andre ledere igjen er uenig i dette – og viser i den forbindelse til at tolkningsmulighetene i seg selv skaper rom for fleksibilitet. Det er også flere ledere som ønsker seg mer opplæring i forhold til lov- og avtaleverk. Interessant i denne sammenheng er at vi blant ledere finner forhenværende tillitsvalgte som selv mener de har bedre kjennskap til lov- og avtaleverket enn det øvrige ledere har. Dette begrunner de med sin tidligere posisjon.

Under den oppfølgende ledersamlingen (se kapittel 4) var vi opptatt av å diskutere med lederne om hvorvidt vi hadde undervurdert de ytre forhold som mulige skranke. Slik diskusjonen forløp i forumet var det bred enighet om at til tross for visse skranke er det først og fremst i arbeidsorganisasjonene de største hindrene befinner seg.

9.2 POLITIKK, ADMINISTRASJON OG DELEGERING

Hvorvidt politikere oppfattes som skranke har en klar sammenheng med den politiske delegeringsgraden vi finner i de ulike kommunene. Jo flere arbeidsgiverrelaterte oppgaver som politikerne har valgt å løfte over til administrasjonen, jo klarere og greiere oppfatter lederne rollefordelingen mellom de to sfærene politikk og administrasjon.

I de kommuner der politikerne fortsatt har beholdt en del arbeidsgiveroppgaver vises det til at dette forsinker administrasjonens arbeid. Dette har også innvirkning på ledernes egenoppfattelse. Man føler seg som ledere ”litt på lat”, i den forstand at politikere kan oppfattes som en trussel mot ledernes legitimitet nettopp som ledere.

Vi har også omtalt at ledere opplever forventningsskapende politikere som en viss skranke. Ledere er opptatt av at politikere i større grad må presisere hva som er et *godt nok* tjenestenivå. Ledere betrakter serviceerklæringer og brukergarantier som nyttige verktøy i arbeidet med å få et bedre samsvar mellom innbyggernes krav og forventninger og kommunens tilbud.

Når det gjelder den indre organisatoriske delegeringen framgår det at rådmannen i samtlige kommuner har ”delegert det som er å delegere”. Hvorvidt ledere på nivået under videredelegerer ansvar og oppgaver ser likevel ut til å variere i de ulike kommunene. Vi finner at dette er mer rendyrket i de resultatenhetsorganiserte kommunene.

Stort sett oppleves det økte ansvaret som positivt, og generelt mener ledere de har forholdsvis stor innflytelse over en rekke beslutninger som treffes i organisasjonene. Et unntak er lønn, noe som ikke er overraskende, men like fullt et tankekors dersom lønn ønskes brukt som et aktivt virkemiddel i utviklingen av kommuneorganisasjonen. Når vi her snakker om overføring av ansvar og oppgaver er det også verd å understreke at flere av utvalgets ledere mener de i dag har fått ansvar for oppgaver som de ikke fullt ut føler de behersker. Dette er blant annet oppgaver innenfor økonomi, budsjett og jus. Vi har også trukket fram at ledere på lavere nivåer i organisasjonene etterlyser bedre tilgang på elektroniske hjelpemidler samt opplæring i disse. Det er også ledere som mener det delegerte ansvaret har medført større mengder av administrativt papirarbeid, noe som oppleves som frustrerende fordi det tar tid og ressurser fra oppgaver som oppfølging av ansatte og videreutvikling av tjenestene.

Vi har imidlertid også sett at det er ledere som mener det delegerte ansvaret ikke alltid er reelt. Det er også en relativt stor andel ledere som betrakter kommunens ansvars- og beslutningsstrukturer som en skranke.

9.3 ARBEIDSGIVERPOLITIKK

Under dette kapittelet ønsket vi å synliggjøre om hvorvidt ledere opplever skranke som har sammenheng med den arbeidsgiverpolitikken som føres i kommunene. Vi har sett nærmere på temaene rekrutteringsproblematikk, lønns- og personalpolitikk, arbeidsmiljø og oppfølging av sykemeldte samt forholdet til tillitsvalgte.

I flere kommuner finner vi at ledere etterlyser dypere og mer gjennomgående diskusjoner om de tre første temaene. I dag opplever flere ledere at de har lite tid og for dårlige kunnskaper til å for eksempel ta fatt på området arbeidsmiljø og

sykefravær. I forhold til lønnspolitikk er det et ønske om at kommunene internt skal diskutere seg fram til hva kommunens lønnspolitikk skal være og hvordan den skal brukes. Når det gjelder lønnspolitikk og arbeidsmiljø/sykefravær er det imidlertid viktig både med bred medvirkning *og* at dette arbeidet innlemmes som sentrale elementer i ledelsens arbeidsoppgaver.

Flere av lederne forteller om et dårlig klima mellom seg og tillitsvalgte. Det er også i underkant av 50 prosent av lederne som ikke har formaliserte møteplasser med tillitsvalgte. Det kan synes som om man i flere kommuner kan ha mye å tjene på å etablere bedre relasjonelle forhold til ansattes representanter. Ikke minst er det viktig i forhold til spørsmål som berører lønn- og personalpolitikk, og arbeidsmiljø og sykefravær. Men, vi har også omtalt at lederes muligheter til å utnytte handlingsrommet i lov- og avtaleverket er avhengig av støtte fra tillitsvalgte, på samme måte som at forskning også viser at slik støtte er viktig for å gjennomføre vellykkede endringsprosesser. Dette understreker ytterligere nødvendigheten av ryddige forhold og gjensidig tillitt.

Vi har sett at det i aller høyeste grad er skranker som kan relateres til den arbeidsgiverpolitikken som føres i kommunene. Når ledere i så stor grad etterlyser klarere ansvars- og beslutningsstrukturer og lederdiskusjoner omkring arbeidsgiverrelaterte spørsmål, tyder dette på at organisering av ledelsen i mange tilfeller er for dårlig. Det bringer oss over til den siste problemstillingen som er reist i denne rapporten.

9.4 ORGANISERING AV LEDELSE

Hvilke problemer ligger ”gjemt” i selve ledelsesorganiseringen? Dette var utgangspunktet for den fjerde problemstillingen i rapporten. Det kan se ut til at management-ideologien i stor grad har slått inn i vårt utvalg av ledere. Den lederfunksjonen som man i spørreskjemaet har vektlagt tyngst er det vi har omtalt som strategisk ledelse. Dette finner vi også i intervjuene, men her er forholdet mellom fag og strategi mer jevnt. Vi har likevel sett at det blir et sprik mellom det vi kan karakterisere som ”bør” og ”er”: Ledere opplever den strategiske siden av lederjobben som svært viktig, men får i liten grad praktisert denne type ledelse i sin hverdag. Vi har også sett at ledere opplever forventningene til lederrollen som uklare i flere av kommunene. Det fortelles også om at man får manglende veiledning, støtte og tilbakemelding på den jobben man gjør. Dette er forhold som oppleves som frustrerende.

Ledere selv mener at fravær av strategisk ledelse må sees i lys av at man i flere av kommunene i dag ikke har noe forum der denne siden av lederrollen kan diskuteres. Slike diskusjonsfora etterlyses både på toppleder- og mellomledernivå. Dagens ledermøter omtales i stor grad som ”post-møter”.

Organisering av ledelse oppleves også å påvirke evnen til å betrakte kommuneorganisasjonen som en helhet, både i ord og handling. Mangel på helhetstenkning fører, slik lederne ser det, til at man i dag ikke i tilstrekkelig grad makter å foreta overordnede prioriteringer. Resultatet blir at alle oppgaver oppleves som like viktige, noe som bidrar til et voldsomt trykk på lederne som jobber under trange økonomiske rammer og stort arbeidspress.

Med utgangspunkt i denne gjennomgangen finner vi at de skrankene som ledere forteller om i stor grad er relatert til organisasjonens indre liv. Til tross for en trasig økonomisk situasjon og et stort press på kommunale tjenester, viser våre data at ledere mener det er et handlingsrom innenfor kommunene til å forme hverdagen på nye måter. Årsaken til at man i flere av kommunene ikke makter dette i dag, relateres i stor grad til temaet ledelse.

9.5 MULIGE FORKLARINGER

I utgangspunktet fremstår våre funn som noe oppsiktsvekkende. Vi har ved flere anledninger omtalt at kommunal ledelse i en årrekke har stått i fokus. En mengde ledelsesutviklingskurs har vært arrangert både innad i kommunene men også som mer sentralt arrangerte samlinger. Kommuner har også over en lengre periode benyttet seg av konsulenter for veiledning i spørsmål relatert til organisering og ledelse. Også flere av våre kommuner har vært delaktig i denne aktiviteten. Dette får oss til å undres: Hvor ble de mange ideene og oppskriftene av? Passet de rett og slett ikke inn? Det går utenfor denne rapportens grenser å besvare disse spørsmålene. Vi ønsker imidlertid å peke på noen mulige forklaringsfaktorer som kan kaste lys over hvorfor ledere fortsatt sliter med problemer som manglende kommunikasjon og diskusjon om utviklingsspørsmål, om prioriteringer, og om lederrollen. Men først, vi har også sett at bildet ikke er entydig.

9.5.1 Har organisatorisk struktur noen betydning?

Under kapittel fire viste vi til at uvalget av kommuner var gjort med en antagelse om at organisatorisk utforming og størrelse vil kunne påvirke fraværet eller tilstedeværelsen av skranker. Ved flere anledninger har vi også referert til at vi finner forskjeller mellom de etats/sectororganiserte og de resultatenhetsorganiserte kommunene når det gjelder lederes opplevelser av hindre i hverdagen. Vi har sett

det i forhold til delegeringspraksisen, og den grad av innflytelse som de ulike lederne mener de har. Vi har også vist til at vi finner ulikheter i forhold til den arbeidsgiverpolitikk som føres, blant annet når det gjelder bruk av medarbeidersamtaler og vurderingskriterier, og forholdet mellom ledere og tillitsvalgte. Og, sist – men ikke minst – vi finner klare forskjeller når det gjelder organisering av ledelse. Resultatenhetsorganiserte kommuner ser ut til å bruke mer tid og ressurser i tilknytning til utvikling av lederrollen, både på toppleder- og mellomledernivå. Vi ser også at disse kommunene i større grad arbeider for en helhet, selv om dette også *her* oppleves som vanskelig. Men, også blant de etats/sectororganiserte kommuner finner vi en kommune som skiller seg ut, og i flere sammenhenger ligger nær opp til de resultatenhetsorganiserte kommunene når det gjelder hvordan ledere framstiller sin hverdag i organisasjonen. Men, dette får oss like fullt til å spørre: Hvilken betydning har organisatorisk struktur?

Det kan være at en organisatorisk oppbygning, med mange enheter, tvinger fram en annen lederpraksis, ganske enkelt fordi man er avhengig av samordning og kommunikasjon som et nødvendig lim i organisasjonen. Videre har vi omtalt at man innenfor den avhierarkiserte organisasjon gjerne også vil finne en annen lederstil – der fagpersonen kommer i skyggen av tilretteleggeren og motivatøren. Det kan hende at endring av lederstil, vekt på kommunikasjon som ”lim” og en flat struktur til sammen bidrar til en type erfarings-, lærings- og kunnskapsutvikling som vi ikke finner i de etats/sectororganiserte kommunene. Hvorvidt endringene er av en slik art at også *ansatte* opplever hverdagen forskjellig i disse kommunene sier våre data ingen ting om. Man skal derfor være forsiktige å konkludere med at organisasjonene som helhet er veldig ulike. Det er likevel viktig å understreke at vi finner langt færre ledere som i de resultatenhetsorganiserte kommunene har lokalisert skranker i relasjon til delegering, arbeidsgiverpolitikk og organisering av ledelse. Når det gjelder størrelse har vi antydnet at det synes å være en forskjell på store og små kommuner i hvordan man opplever forholdet til politikere. I utvalgets små kommuner er det en tendens til at ledere i større grad opplever politikere som advokater. For øvrig har vi i vårt materiale lite som indikerer at størrelse spiller vesentlig inn om hvorvidt ledere opplever skranker eller ikke.

Men, når vi nå har antydnet at forskjellen mellom de etats/sector-organiserte og de resultatenhetsorganiserte kommunene kan ligge i kombinasjonen ny struktur og ny ledelse, blir det viktig å spørre: Hvordan endres organisasjoner?

9.5.2 Organisasjoner er preget av stabilitet

Organisasjoner kan i stor grad betraktes som ”konservative” fenomener. Når organisasjoner og institusjonalisert praksis studeres legges det blant annet vekt på å synliggjøre hvordan normer og verdier strukturer valg. Rasjonell handling er

således alltid grunnet i en sosial kontekst som angir riktige virkemidler for å nå riktige mål. Videre fokuseres det på at organisasjoner og institusjoner er del av en større sammenheng, og man er opptatt av hvordan organisatoriske strukturer og ordninger formes av det ytre miljøet det er del av. Omgivelsenes vurderinger av organisasjonen er imidlertid ikke bare knyttet til organisasjonens faktiske måloppnåelse, men kanskje vel så mye knyttet til at organisasjonen benytter de løsninger og prosedyrer som ansees som passende (Meyer og Rowan 1977). Innenfor den institusjonelle skole er organisatoriske strukturer og prosesser i stor grad å betrakte som en effekt av ønsket om legitimitet i samfunnet, snarere enn et forsøk på å oppnå størst mulig effektivitet (Pfeffer 1997:64). Rådende oppfatninger om hvilke prinsipper som skal være styrende for offentlig virksomhet, som for eksempel strategisk ledelse, kan komme til uttrykk gjennom langsiktige utviklingstendenser, men også gjennom mer kortvarige motesvingninger. Disse rådende oppfatningene vil først bli forsøkt løst på en måte som stemmer overens med innarbeidede rutiner og felles virkelighetsoppfatninger i organisasjonen. Dersom dette ikke fungerer vil nye rutiner og prosedyrer som bygger på kjente løsninger forsøkes. Formelle og uformelle normer vil sette grenser for hvilke alternativer som regnes som aktuelle, og radikale endringer vil derfor forekomme sjeldent. Unntaket er imidlertid når organisasjoner står overfor dramatiske kriser, som for eksempel en legitimitetskrise. Da vil organisasjonsformer som skiller seg fra den eksisterende kunne bli tatt i bruk (March og Olsen 1989). Denne måten å tenke "endring" på gir mening i forhold til våre funn, og kan sees i lys av den dekoblingen vi har vist til i rapporten.

9.5.3 Løsrevede begreper

Vi har for eksempel sett at fenomener som medarbeidersamtaler, lønn som virkemiddel og strategisk ledelse er innslag som de ulike kommunene forholder seg til, men i ulik grad. Dette har vi omtalt som dekopling, eller en delvis dekopling. Medarbeidersamtaler er her et godt eksempel.

I de tre resultatenhetsorganiserte kommunene synes medarbeidersamtaler som ledelsesverktøy å være forholdsvis rendyrket i den forstand at dette konseptet praktiseres til dels likt i organisasjonen, og har betydning i forhold til at samtalenes innhold følges opp i etterkant. I disse kommunene trekker lederne fram medarbeidersamtaler som et viktig evalueringsverktøy for alle parter. Dette har vi selvsagt bare lederne ord for, men blant våre informanter finner vi også ledere som selv deltar i slike samtaler med sin overordnede. Under medarbeidersamtalene blir man enige om mål og prioriteringer, om behov for veiledning og kompetanseoppbygging, og lederne viser til at de føler seg sikrere på at de gjør de "rette tingene".

I flere av de andre kommunene omtales også medarbeidersamtaler som et ledelsesverktøy man "har stor tro på". Vi fortelles at man praktiserer medarbeidersamtaler, men i flere tilfeller framgår det av diskusjonene at det er flere år siden man selv har vært i slike samtaler med sin overordnede, og at man heller ikke praktiserer dette gjennomgående overfor sine ansatte. Det kan synes som om medarbeidersamtaler har blitt løsrevet fra den praktiske hverdagen og lever sitt liv på egenhånd. Nå skal ikke vi argumentere for at medarbeidersamtaler er den eneste rette veien å gå, men i en situasjon der ledere på ulike nivåer får nye oppgaver og ansvarsområder viser denne undersøkelsen at flere er usikre på sin rolle, usikre på om de løser oppgavene på en god nok måte, og føler seg ensomme i sin lederfunksjon. Det synes derfor som om det er helt nødvendig med en tettere oppfølging av ledere, ikke som kontroll men snarere som en veiledning og støtte.

I teorien om dekobling viser blant annet Meyer og Rowan (1977) til at dekobling er en bevisst og intendert handling blant organisasjonens medlemmer. Den frustrasjon som vi har avdekket i undersøkelsen, og synliggjort gjennom avstanden mellom bør og er, peker snarere i motsatt retning. Manglende oppfølging av ulike tiltak ser i stor grad ut til å være en ikke-intendert handling. Vi har før referert til "De midlertidige krisers forrang" (Monsen 1998) som en forklaring. Vi tror likevel at mange av disse kommunene har mye å hente på å skape rom for diskusjon og læring i egen organisasjon.

9.5.4 Når handlingserfaring bidrar til handlingsendring

March (1994) viser til at handlingsendring, eller mangel på dette, må sees i lys av hvorvidt handlingsutfallet vurderes som bra eller dårlig. Dersom handlingsutfallet oppfattes negativt, vil aktørene være villige til å forsøke å endre sine prosedyrer. Vi har i denne rapporten synliggjort at mange av de skrankene som ledere opplever er lite diskutert blant lederkollegaer. Mangel på endring av prosedyrer kan derfor relateres til at man som *gruppe* ikke har betraktet for eksempel fravær av strategiske ledelsesdiskusjoner som et negativt "produkt" av samhandlingen ledere i mellom. Derfor har man heller ikke fått den nødvendige læringsfeedbacken som March vektlegger. På den oppsummerende ledersamlingen (se kapittel 4) ble vi imidlertid fortalt at lederne i to av utvalgets kommuner hver for seg og gruppevis, i etterkant av intervjuene, hadde gått tilbake til sine lederfora og satt problemstillinger knyttet til lederrollen på dagsordenen. Hvorvidt dette faktisk vil medføre endringer er for tidlig å si, men eksempelet viser at Marchs handlingsperspektiv har forklaringskraft.

9.5.5 Når organisasjonen "infiseres"

Ovenfor nevnte vi at vi finner en dekobling av ulike fenomener innenfor flere av kommunene. Dette betyr likevel ikke at endring uteblir, kan hende tar det bare

lenger tid. Searle (1995) viser til at språklige fenomener i stor grad konstituerer mening, og derfor må betraktes som en vesentlig årsak til at nye meninger og praksiser oppstår mens andre forsvinner. I Røviks (1998) framstilling av virusteorien finner vi noe av det samme. Virusteorien går ut på at populære organisasjonsoppskrifter og ledelsesideer først kommer til uttrykk i organisasjonsmedlemmenes språk, i nye begreper og måter å uttrykke seg på. Skillet mellom språk og praksis kan derfor betraktes som en fase. Etter en viss tid vil nye begreper og uttrykksmåter aktiveres langsomt – nesten som et virus - og vil nedfelle seg i aktiviteter som etter hvert vil prege organisasjonen. Dette forklares ved den sterke rasjonalitetsnormen som ligger som en føring på organisasjoner. Rasjonalitetsnormen vil nemlig synliggjøre at avstanden mellom språk og praksis blir inkonsistent. Dermed vil det utløses aktiviteter som kan redusere avstanden mellom prat og praksis.

Dette kan også kaste lys over det som vi i kapittel 4 omtalte som spriket mellom de kvantitative og kvalitative dataene. Data fra spørreundersøkelsen viser et langt mer uproblematisk bilde enn det informantene forteller om i de kvalitative intervjuene. Det kan derfor hende at vi i spørreskjemaet i stor grad har fanget opp lederens oppfatning av "bør"-situasjonen, en oppfatning som kan tenkes å være formet av tidsriktige ledelses- og organisasjonsprinsipper. Når vi i intervjuene får avvikende svar på mange av de samme spørsmålene kan dette derfor skyldes at informantene da har gått over til å snakke om praksis – altså "er"-situasjonen. Vi har ingen muligheter til å avkrefte eller bekrefte en slik hypotese, men i den grad den skulle ha forklaringskraft vil dette, i lys av virusteorien, kunne bety at det er snakk om et tidsspørsmål før organisasjonen tilpasser seg "bør"-situasjonen. Vi har også sett at lederens "bør"-situasjon framstår som forholdsvis lik i de forskjellige kommunene. Den kan i stor grad sies å være preget av ledelses- og organisasjonsprinsipper utledet av NPM: Ledere er opptatt av strategisk ledelse, man er opptatt av delegering og en individuelt tilpasset arbeidsgiverpolitikk, og de viser stor interesse for å bruke lønn som belønning. Det kan likevel godt hende at *tolkningen* vil variere fra kommune til kommune, og at vi i de kommende årene vil se større grad av lokale løsninger på arbeidsgiverpolitikken og organisering av ledelsen. For, gjennom denne rapporten har vi synliggjort at det er et handlingsrom for kommuner til å lokalt finne fram til organisatoriske løsninger og ledelsesformer som kan bringe kommuneorganisasjonen et viktig skritt framover i riktig retning. Til tross for trange økonomiske rammer, til tross for ytre pålegg, så har vi i denne rapporten vist at ledere selv tror at det er et utviklingspotensiale i den kommunale organisasjonen. Det kan love godt for framtida.

REFERANSER

Almås, R, Karlsen, K.H., Thorland, I. *Fra pliktsamfunn til mulighetstorg*. Senter for Bygdeforskning, 1995.

Andersen, Lars: *Sykefraværprosjektet 1991-1993: erfaringer fra bransjer i LO/NHO-området*. Sintef Ifim, Trondheim 1995.

Andreassen, J og Seip, Å. A: Lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor. Organisering og gjennomføring av det lokale oppgjøret i 2000. Fafo, Oslo 2001.

Bergh, T: *Medbestemmelse som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-senter Notat 91/44.

Blid et. al: *Do Trade Unions Have a Future? The Case of Denmark*. Acta Sociologica, Vol. 41, No. 3, 1998.

Børve, H og Munkeby, I: *Kommunale arbeidsgiveres vurderinger av medbestemmelsessystemet*. SINTEF-IFIM. Trondheim, 1997.

Christiansen, T og Lægred: *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug, Oslo, 1998.

Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. *Ny særavtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket*. Rundskriv, Tillegg nr. 1 til F 4073.

Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: *Sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*. Rundskriv F-23-01.

Econ: *Lønn og rekrutteringsproblemer i kommunesektoren på 1990-tallet*. Econ, Oslo 1997.

Eide, A. K, Ingebrigtsen, B og Trygstad, S: *Lønn som strategi for bedre kommunale tjenester*. Nordlandsforskning, Bodø 2000.

Ellingsæter, A. L. (1995) Ulikheter i det postmoderne samfunnet. Kjønn, klasse og generasjon. Sosiologisk tidsskrift nr. 4:263-284.

Finstad, N: *Arbeidsgiverpolitikk og ledelse i kommunene. Prosjekter innen satsingen "Arbeidsgiverrelatert FoU"*. Kommuneforlaget, Oslo 1999.

- Forseth, U: *Hva koster smilene?* Nytt om kvinneforskning, nr. 4. 1995.
- Gullichsen, A. H: *Strategisk kompetanseutvikling eller prosjektstyrt etterutdanning?* Trondheim, Norsk voksenpedagogisk institutt., 1992.
- Hansen, K: TQM og bedriftsdemokrati. I Dag Bredal (red) *Kvalitet i Norge*, Norden Publishing House Ltd. & Norsk Forening for Kvalitet og Lederskap, 1997.
- Haugland, S.A:*The stability and evolution of strategic alliances*. LOS-senter Notat 93:23.
- Holme, I. M og Sovang, B. K: *Metodevalg og metodebruk*. Tano, Oslo 1996.
- Holter, Ø. G, Karlsen, B og Salomon, R: *Omstillinger i arbeidslivet*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo 1998.
- Hovedavtalen, pr. 01.01.98.
- Ingebrigtsen, B: *Samarbeid om omstillinger*. Sintef-Ifim, Trondheim 1994.
- Kleven, T: "*Kommunen som lokalpolitisk arena - inn i solnedgangen*". I Baldersheim, Bernt og Kleven (ed) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano 1997.
- Kauppinen, T og Pochet, P: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. 12th World Congress Tokyo, 2000.
- Kvadsheim, H: *TQM and the Norwegian Model of Industrial Democracy*. RF 97/303, Stavanger 1997.
- Knudsen, H: *Employee Participation in Europe*. California, Sage Publication Inc, 1995.
- Lauvdal T, Rymoene E og Grooss B.O: *Kommuner og lærere – "Farlige forbindelser"?* Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo 1998.
- March, J. G: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. The Free Press, 1994.
- Meyer, J. W og Rowan B: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology 83:340-63.

- Mintzberg, H: *The nature of managerial work*. Harper & Row, New York 1973.
- Moland, L. E: *De små gra. Deltidsarbeid og ansettelsesforhold I kommunene*. Fafo, Oslo 1994.
- Monsen, L-K: *Fra holdningsendringer til endringsholdninger. En vurdering av Kommunens Sentralforbunds topplederprogram i et utvalg kommuner*. Nordlandsforskning, Bodø 1998.
- Norhaug, O: *Generasjon Y-ledere: Hva vil de, og hvor skal de?* Magma, tidsskrift for økonomi og ledelse, 2, 1999.
- NOU: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo, NOU 1990:13.
- Nyhlen, B: *Organisasjonsteori. Kritiske analyser og refleksjoner*. Kolle Forlag, 1997.
- Nyhlen, B: *Den som våger vinnervinner ikke. Om den uopnåelige medbestemmelsen*. Sosiologisk tidsskrift, nr. 1, 1994.
- Ot prp: *Om lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo, Kommunaldepartementet, Ot prp nr. 42, 1991-92.
- Olsen, T: *Kompetanseutvikling i kommunene. Erfaringer fra kompetanseutviklingsprosjekter i fem kommuner*. Nordlandsforskning, Bodø 2000.
- Patton, M. Q: *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications, California 1990.
- Pfeffer, J: *New Directions for Organization Theory. Problems and Prospects*. New York, Oxford University press 1997.
- Powell, W. W og DiMaggio, P. J: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Rødvei, P-H: *Fra personalperm til strategisk lederverktøy? En studie av HMS i kommunal sektor*. Nordlandsforskning – under trykking.
- Rødvei, P-H: *Kommunene og den kompetente arbeidskraften*. Nordlandsforskning, Bodø 2000.

- Røvik, K. A: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen 1998.
- Scott, R: *Institutions and Organizations*, California, SagePublication Inc, 1995.
- Searl, J. R: *The Construction of Social Reality*. Penguin Books, England 1996.
- Selznick, P: - *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.
- *Leadership in administration: a sociological interpretation*. New York, Harper and Row, 1957.
- Stigen, I. M og Vabo, S, a). I: *Kommunalorganisering 2000*. NIBR, Notat 2000:128, Oslo, 2000.
- Stigen, I. M og Vabo, S, b): *Norske kommuner reorganiserer – hvordan og hvorfor?* Utkast til artikkel for presentasjon på NFR-Kommunelovprogrammets programsamling i Tromsø, 19. – 20. oktober 2000, Oslo 2000.
- Sørensen, B. A og Grimsmo, A: *"Varme" og "kalde" konflikter i arbeidslivet. Motsetningsforhold i sosiologisk belysning*. Sosiologi i dag, 2. 1996.
- Sørhaug, H.C (1996): Om ledelse: *"makt og tillit i moderne organisering"*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Trygstad, S: *Tillitsvalgte – i skjæringspunktet mellom det "tradisjonelle" og det "moderne"*. NF-arbeidsnotat 1006/2001.
- Trygstad, S, Alsos, G. A og Rødvei, P-H: *En jobb å leve av – og med! Om deltidsarbeid, undersysselsetting og kvinner i Eigersund kommune*. Nordlandsforskning, Bodø 2000.
- Trygstad, S: *Lønn – mer enn bare penger*. Kommuneforlaget, Oslo 1999.
- Walsh, K: *Quality Thorough Markets: The New Public Service Management*. I Wilkinson, A og Willmott, H (red): *making Quality critical*. Routledge, New York 1995.
- Weber, M: *Makt og byråkrati*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.

Øgård, M: *New Public Management – marked eller redningsplanke?* I Baldersheim og Rose: Det kommunale laboratorium, Fagbokforlaget, Bergen 2000.

Øian, H. (1998) *Arbeidsfri og fritidsløs. Om unge arbeidsledige i Oslo og deres møte med det etterindustrielle lønnsarbeidsregimets krav om lineære karrierer.* Avhandling til dr.polit.-graden. Universitetet i Oslo.

VEDLEGG 1

BESKRIVELSE AV KOMMUNENE

Kommune A

Denne kommune har et innbyggertall på nærmere 8 200. Kommunens største arbeidsplass er kommune selv, ellers er kommunen preget av primærnæring: Skog og jordbruk. Kommunen ligger også i nærheten av Oslo, der mange av innbyggerne har sitt arbeidssted. Men kommunen er også i umiddelbar nærhet til Oslo Lufthavn – Gardermoen. Dette har resultert i en innbyggervekst, noe som representerer et press mot de kommunale tilbud og tjenester.

Arbeidsorganisasjonen:

Dette er en etatsorganisert kommune. Både i intervjuer og i ulike styringsdokumenter framgår det at det i denne kommunen praktiseres utstrakt delegering fra politikernes side. Rådmannen har for eksempel myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, til å vedta organisatoriske endringer innenfor visse rammer, til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte i kommunen. Videre har etatsledere innenfor kommunen fått delegert det operative ansvaret for kommunens virksomheter, og det forutsettes at linjeledelsen skal ha det fulle og hele personalansvar. Etatsledere har imidlertid ikke ansvar for tilsetting, lønn og opprette/utvide stillinger, noe som er tillagt den sentrale personalforvaltningsseksjonen. Kommunen har vært i gjennom en omorganisering der man etablerte resultatenheter og med et topplederteam bestående av tre ledere. I 2000 gikk man imidlertid tilbake til den opprinnelige etatsmodellen, etter at man hadde evaluert resultatet av endringene som var foretatt. Dette begrunnes med at man ikke fikk resultatenhetsmodellen til å fungere, og det hevdes av flere i kommunen at omorganiseringsprosessen var preget av lite involvering, både av ledere, tillitsvalgte og øvrige ansatte. Kommunen har utviklet en verdiplakat. Der finner vi begreper som brukerfokus, respekt, lojalitet, samarbeid og medvirkning.

Kommune B

Dette er en liten kommune med om lag 4.300 innbyggere, men i geografisk utstrekning er dette en av landets store kommuner. Den største arbeidsplassen finner vi innenfor Forsvaret, og ellers er kommunen preget av servicenæring.

Arbeidsorganisasjonen:

Også i denne kommunen er betydelig myndighet overført til administrasjonen og rådmannen. Dette gjelder de fleste ansettelse, med unntak av åremålsstillinger i

ledende administrative stillinger og rådmann. Det gjelder også lønns- og arbeidsvilkår. Rådmannen har også i stor grad videre delegert ansvar og myndighet til linjelederne i kommunen. På midten av 1990-tallet var kommunen igjennom en omorganiseringsprosess, der man etablerte 13 avdelinger og ett toppladerteam på tre. Disse 13 avdelingene ble senere slått sammen til fem avdelinger som i dag har hver sin avdelingssjef som øverste leder. I kommunen er det etablert faste møter mellom disse lederne og rådmannen – som således utgjør kommunens toppladelse. Kommunen har gjennom flere år hatt en forholdsvis bra økonomisk situasjon. Dette er i fred med å endres til det verre.

Kommune C

Dette er en stor kommune sentralt plassert på Østlandet. En del av kommunens drøye 25 000 innbyggere har sin arbeidsplass i hovedstaden. Kommunens største næring er innenfor service. Kommunen har i de senere år opplevd en innbyggervækst, som et resultat av tilflytting fra andre kanter av landet.

Arbeidsorganisasjonen:

I dag har denne kommunen en sektorstruktur, med fire sektorsjefer, i tillegg til rådmann og assisterende rådmann. Kommunen har også en hovedutvalgsmo- dell. Kommunen er i skrivende stund inne i en fase der ulike organisasjonsmodeller vurderes. Man står altså overfor en større omorganiseringsprosess, og det synes som om man er forholdsvis enig om at antall ledernivåer skal kuttes – man går altså mot en flattere organisatorisk mo- dell. Kommunen har hatt politikere som har ivret etter å konkurranseutsette deler av tjenestetilbudet. Dette har resultert i at man har hatt en gjennomgang av kommunens totale tjenestetilbud der man har brukt tid på å synliggjøre ressursbruk. Kommunen har gjennomført både interne spørreundersøkelser og gått igjennom kommunen for å klargjøre standarder og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Foreløpig har politikerne i funnet seg med å legge konkurranseutsetting på is, i påvente av at organisasjonen makter å effektivisere ytterligere.

Kommune D

Dette er en stor kommune med drøye 40 000 innbyggere. Også denne kommunen har i de senere år opplevd innbyggervækst, noe som også her har medført et press på deler av den kommunale tjenesteproduksjonen – spesielt for oppvekstrelaterte tjenester. Hovednæringen innenfor kommunen er service, og den største arbeidsplassen er innenfor fylkeskommunen.

Arbeidsorganisasjonen:

I denne kommunen har politikerne valgt å beholde beslutningsmyndighet blant annet over lønnsforhandlinger og visse typer ansettelser. På undersøkelses-

tidspunktet ble kommunaldirektører og visse stabsfunksjoner ansatt politisk, og kommunen har også et aktivt administrasjonsutvalg. Kommunen var forholdsvis tidlig ute med å etablere komiteemodell, nærmere bestemt i 1995. Overgangen fra hovedutvalgsmodellen til komiteemodellen ble imidlertid ikke etterfulgt av de store administrative endringene. I dag har kommunen en sektorstruktur med fire kommunaldirektører. Kommunen er imidlertid nå inne i en prosess der man på sikt ønsker å etablere en flatere struktur, klarere skille mellom forvaltnings- og planleggingsoppgaver og drift, kompetanseoppbygging, orientere organisasjonen mot brukernes behov samt styrke og utvikle gode serviceholdninger blant ansatte. Det tas i denne prosessen sikte på å i større grad delegere beslutningsmyndighet som berører den daglige driften ut til der tjenesteproduksjonen foregår.

Kommune E

Dette er en liten kommune på i overkant av 6 400 innbyggere. Kommunen er plassert på Østlandet, og den største næringen finner vi innenfor industri, men også skogbruk er en viktig næring for kommunen.

Arbeidsorganisasjonen:

Denne kommunen har vært igjennom store endringer. I 1995 arbeidet man med ny politisk og administrativ struktur. Hovedutvalgsmodellen ble byttet ut med komitémodellen, og man innførte ny ledelsespolicy i 1996. Denne ledelsespolicyen fokuserte "handlings- og resultatorientering". Videre etablerte kommunen resultatenheter, i dag 17 i alt. Endringsprosessen blir i ettertid omtalt som både hurtig og til dels smertefull. I dag omtaler imidlertid de lederne vi har vært i kontakt med kommunen som "en god arbeidsplass". De prosessene som har etterfulgt omleggingen har i følge våre informanter bidratt til å fremme samarbeidsvilkår og kommunikasjon. Det er blant annet utviklet "kjøreregler" for god kommunikasjon som det forventes at både ansatte og ledere skal benytte seg av. Ellers arbeides det med "kvalitetsarbeid", som blant annet omfatter kvalitetssystemer, standardisering av tjenester, produksjon og distribusjon av serviceerklæringer, brukerundersøkelser og måling av medarbeidertilfredshet.

Kommune F

Kommunen har vel 50.000 innbyggere og et variert nærings og arbeidsliv. Viktigste næring er service.

Arbeidsorganisasjonen

Dette er en resultatenhetskommune som i løpet av de 3-4 siste årene har gjennomført større omorganiseringer/omstilling. Mye av begrunnelsen for dette ligger i bedre utnyttelse av ressursene og bedre tjenester til innbyggerne. Kommunen er organisert med et rådmannsnivå, bestående av rådmann og fire

kommunaldirektører, et avdelingsnivå med 12 avd./avdelingssjefer og et virksomhetsnivå. Organiseringen trådte i kraft 1.1.99. Rådmannsnivået er et strategisk ledernivå som også ivaretar koordinering. Alle er lokalisert til rådhuset. Kommunaldirektørene har et overordnet ansvar for hvert sitt område med underliggende avdelinger/resultatenheter. For økonomi og personal er dette lagt ut i hver avdeling. Det er imidlertid ikke enighet om disse skal være underlagt avd. sjefene som i dag eller om disse skal styres fra de sentrale økonomi- og personalfunksjonene. Politikerne har delegert fullmakter så langt som mulig. Det har vært drevet mye lederutvikling.

Kommunen har innført et system med balansert resultatstyring (kommer fra Balanced scorecard og inspirasjon til å bruke dette er hentet fra en større bank). Hensikten med et slikt system er å måle flere ting samtidig for å se ytelsen mer helhetlig. De har imidlertid overordnede mål som skal implementeres nedover i organisasjonen. Avdelingene er satt til å utforme egne mål. Det er viktig at ledergruppens mål når ut til resten av organisasjonen. Faktorer det skal måles på er ansatte, interne prestasjoner, omstilling, økonomi og brukerne. Det er imidlertid vanskelig å finne gode parametere. Dette jobbes det med. En trenger disse målene/disserne eksterne faktorene for å få innspill til videre utvikling samtidig som en får synliggjort forhold.

Kommune G

En relativt liten kommune med vel 7.000 innbyggere. Hovednæring er industri. I tillegg service og noe landbruk.

Arbeidsorganisering

Dette er en tradisjonelt oppbygd kommune med hovedutvalg og etatssjefer. Liten myndighet delegert til administrasjonen. Skolene har imidlertid fått fullt økonomisk ansvar med budsjetter som vedtas av kommunestyret. Politisk forhandlingsutvalg. Det er ingen felles fast ledergruppe og det oppleves som vanskelig å samarbeide over etatsgrensene.

Kommune H

Kommunen har vel 16.000 innbyggere. Hovednæringen er industri.

Arbeidsorganisasjon

Kommunen er en resultatenhetskommune og synes å ha en litt spesiell struktur med tre komiteer og to styrer. Formannskapet er redusert til lovens minimum. Det er en stor grad av delegasjon. Kommunen er organisert administrativt som følger:

- Et *strategisk ledelsesnivå*/gruppe med rådmannen og tre kommunalsjefer. Hver kommunalsjef + rådmannen har delt organisasjonen i mellom seg etter to forskjellige prinsipper:
 - o Ansvar etter geografisk område, og
 - o Ansvar for såkalte gjennomgående tjenester. Dette gjør at hver kommunalsjef ble sittende med ansvaret for 13-14 enheter. De er ikke og skal ikke være faglige sjefer, men primært generalister.
- *Enhetsnivå* med 40 ulike enheter og enhetslederne både innenfor tjenesteyting (inkl. skolene) og som støttefunksjoner for de publikumsrettede enhetene. Enhetslederen forutsettes å ha det faglige ansvaret.

I og med at organisasjonen er delt opp i 40 enheter synes målene for den enkelte enhet å være relativt tydelige. Mye gir seg sjøl i følge informantene. Det blir også laget virksomhetsplaner for den enkelte enhet med mål osv. Ved eventuell uenighet mellom forskjellige enhetsledere brukes kommunalsjefen for løsning.

Ledelse. Lederavtaler er innført og brukes med krav og forventninger. Lederrollen og oppgavene/forventningene oppleves som avklart. Årlige medarbeidersamtaler skal gjennomføres med kommunalsjef. Det har vært gjennomført mye forskjellige lederopplæringer.

Det er etablert en *ledermøtestruktur* for blant annet å ivareta helhetstenking og koordinering. Strukturen er som følger:

1. *Alle kommunale ledere* 4 g/år. Ansv. strategisk ledelse.
Temaer er ofte budsjett og strategi, i tillegg har det vært tatt opp temaer som verdigrunnlag, scenarier, visjonstenking. Det fremheves som viktig med disse møtene å bli kjent og få høre om ting i hele kommunen.
2. *Kommunalsjef og underliggende enhetsledere.* 4 g/år men kan variere.
Ansv. kom.sjef
Fellestema budsjett, strategi + faglige tema, lederutvikling, tema for ledelse osv.
3. *Fagmøter for faglige enhetsledere.* Ca 1 g/mnd, kan variere etter behov.
Enheten Faglig samordning har ansvaret for dette.
Dette gjøres for å holde fagmiljøene samlet og koordinert, for eksempel rektormøter og lignende. Minst mulig info, men prøver å få til en felles forståelse.
4. *Personalmøter på enheten* noen ganger i året. Kan variere. Hyppigere i den enkelte fagenhet.

VEDLEGG 2 - SPØRRESKJEMA

1. Er du kvinne? mann?
2. Hvor lang utdanning (inkludert grunnskole og annet) har du i antall år totalt?..... år.
3. Hvor mange år har du vært ansatt i denne kommunen?.....år.
4. Hvor mange år har du arbeidet i nåværende stilling?.....år.
5. Hvilket lønnstrinn er du plassert i?.....
6. Innenfor hvilken type etat, avdeling eller enhet er du leder? Sett kryss:

Sentraladm./hovedadm.	<input type="checkbox"/>	Tekniske tjenester	<input type="checkbox"/>
Skole/barnehage	<input type="checkbox"/>	Kultur/idrett	<input type="checkbox"/>
Sosialtjeneste	<input type="checkbox"/>	Byutvikling/næringsutvikling	<input type="checkbox"/>
Helse og omsorg	<input type="checkbox"/>	Annet <input type="checkbox"/>	Spesifiser
7. Hvilket ledernivå tilhører du? Kryss av i riktig rute:

Etatssjef	Avdelingssjef/leder	Resultatenhetsjef/leder	Annen type leder
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Hvor mange personer er du leder for? personer.
9. Hvor ofte har du formelle møter med din nærmeste leder i løpet av en måned?
10. Hvem deltar på disse møtene?.....
11. Kan du i stikkordsform nevne tre typiske saker som behandles på disse møtene?

I denne delen av spørreskjemaet er vi interessert i å få kastet lys over ulike sider av den kommunale lederrollen sett fra ditt ståsted.

12. I hvilken grad vil du si at du opplever **hindre i utøvelsen av din daglige lederjobb** som kan relateres til punktene nedenfor. Sett kryss ved det tallet som er mest dekkende for din situasjon:

	Overhode ikke				Ja absolutt
a) Sentralt lov- og avtaleverk	1	2	3	4	5
b) Forholdet til politikere	1	2	3	4	5
c) Forhold til rådmannen/andre ledere	1	2	3	4	5
d) Uklare ansvarsforhold og beslutningsstrukturer i kommunen	1	2	3	4	5
e) Kommunens lønns- og personalpolitikk	1	2	3	4	5
f) Forholdet til tillitsvalgte	1	2	3	4	5
g) Problemer med å rekruttere ansatte	1	2	3	4	5
h) For knappe ressurser	1	2	3	4	5
i) Mangelfull lederopplæring	1	2	3	4	5

13. Nedenfor følger en rekke utsagn som går på **forholdet mellom det politiske og administrative nivået** i kommunen. Sett ring rundt det tallet du mener er mest dekkende for ditt syn:

	Helt feil			Helt riktig	
a) Det er et klart skille mellom det politiske og det administrative nivået når det gjelder ansvar- og oppgavefordeling	1	2	3	4	5
b) Politikerne legger seg lite opp i administrasjonens arbeid	1	2	3	4	5
c) Forholdet mellom politikere og administrasjonen er preget av gjensidig tillit og lojalitet	1	2	3	4	5
d) Rådmannen har tilstrekkelig med fullmakter til å treffe fornuftige og langsiktige beslutninger	1	2	3	4	5

14. Her følger noen påstander som berører **forholdet mellom de ulike ledernivåene** i kommunen. Sett ring rundt det tallet som er mest dekkende for ditt syn:

	Helt uenig				Helt enig
a) Arbeidsorganisasjonens mål, strategier og virkemidler er utviklet i fellesskap	1	2	3	4	5
b) Her er det rådmannen som treffer beslutninger, Uavhengig av hva vi enhets/avdelings/etatssjefer måtte mene	1	2	3	4	5
c) Når beslutninger treffes av rådmannen er dette På bakgrunn av de beste argumentene i saken	1	2	3	4	5
d) Rådmannen retter seg i stor grad etter hva de med mest innflytelse måtte mene om en sak – uavhengig av argumentenes kvalitet	1	2	3	4	5
e) Mine synspunkter blir lyttet til og tatt hensyn til i beslutningsprosesser som berører kommunenes utvikling	1	2	3	4	5
f) Jeg føler at jeg har liten innflytelse over beslutninger som treffes og som berører min enhet/avdeling/etat	1	2	3	4	5

15. Nå vil vi gjerne at du skal svare på noen spørsmål som berører din situasjon som leder. Sett ring rundt det tallet som du mener passer best for deg i din situasjon:

	Overhode ikke				Ja absolutt
a) Stilles det klare og tydelige forventninger og krav til deg som leder?	1	2	3	4	5
b) Har du som leder vært med på å utforme de forventninger og krav som stilles til deg?	1	2	3	4	5
c) Får du tilstrekkelig med opplæring og støtte til å takle de forventninger og krav som stilles til deg som leder?	1	2	3	4	5
d) Er det et godt samarbeidsklima mellom deg og dine lederkollegaer i kommunen?	1	2	3	4	5
e) Er det et tilfredsstillende forhold mellom din grad av innflytelse og den grad av ansvar du har?	1	2	3	4	5

16. Hvordan vil du beskrive deg selv i **rollen som leder**? Sett ring rundt passende tall:

Helt uenig Helt enig

a) Jeg betrakter meg selv først og fremst som en fagperson	1	2	3	4	5
b) Først og fremst har jeg ansvaret for at regler og rutiner overholdes, slik at saker behandles korrekt	1	2	3	4	5
c) Jeg har først og fremst ansvar for å utforme enheten/avd./etatens strategi og mål, og forvalte personalressurser slik at disse nås	1	2	3	4	5

17. Hvor stor **grad av innflytelse** vil du si du har over ulike spørsmål som berører din **enhet/avdeling/etat**. Sett ring rundt det tallet du mener er mest dekkende for din situasjon:

Ingen innflytelse i det hele tatt I liten grad Noe innflytelse Stor innflytelse Bestemmer alt

a) Bestemme hvordan arbeidsoppgaver skal løses	1	2	3	4	5
b) Fordele arbeidsoppgaver	1	2	3	4	5
c) Bestemme arbeidsmål	1	2	3	4	5
d) Organisering av enheten/avdelingen/etaten	1	2	3	4	5
e) Bestemme strategi	1	2	3	4	5
f) Behandle permisjonssøknader	1	2	3	4	5
g) Hvem som skal ansettes	1	2	3	4	5
h) Lønnsfastsettelse	1	2	3	4	5

Mot slutten av dette spørreskjemaet er vi interessert i å få belyst ulike sider i forholdet mellom deg som leder og de tillitsvalgte innenfor din etat/avdeling/enhet.

18. Hvor ofte er du i kontakt med tillitsvalgte? Sett et kryss for riktig alternativ:

Daglig	<input type="checkbox"/>
Flere ganger i uken	<input type="checkbox"/>
Omtrent en gang i uken	<input type="checkbox"/>
Omtrent hver annen uke	<input type="checkbox"/>
Månedlig	<input type="checkbox"/>
Veldig sjeldent/Aldri	<input type="checkbox"/>

19. Er det et **formalisert samarbeidsforum** mellom deg og tillitsvalgte i din enhet/avdeling/etat?

Nei Ja

19 b) Hvis ja, hvor ofte avholdes disse møtene?

20. Kan du nevne eksempler på tre type saker/spørsmål som behandles i disse møtene?.....

.....

21. Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom deg og dine tillitsvalgte?

	Overhode ikke				Ja absolutt
Er forhold preget av tillit og gjensidig respekt?	1	2	3	4	5
Er det et konfliktfullt forhold?	1	2	3	4	5
Vil du si at tillitsvalgte hjelper deg til å se/finne de gode løsningene?	1	2	3	4	5
Vil du si at tillitsvalgte bremser utviklingsprosesser i din enhet/avdeling/etat?	1	2	3	4	5
Synes du tillitsvalgte har for stor innflytelse i din enhet/avd/etat?	1	2	3	4	5

22. Når du samarbeider med tillitsvalgte, er årsaken:

	Helt feil				Helt riktig
a) Fordi avtaleverket sier jeg må	1	2	3	4	5
b) For å unngå bråk i enheten/avd/etaten	1	2	3	4	5
c) Fordi tillitsvalgte gir meg viktig informasjon og viktige innspill	1	2	3	4	5
d) Fordi jeg betrakter de som en viktig lederstøtte	1	2	3	4	5

23. Ansatte medvirkning i beslutningsprosesser, enten gjennom tillitsvalgte eller i kraft av seg selv kan begrunnes ut i fra ulike argumenter. Marker hvor viktig eller lite viktig du mener begrunnelsene nedenfor er:

	Ikke viktig				Svært viktig
a) Det fører til en mer effektiv drift av kommunen	1	2	3	4	5
b) Alles syn, både ledelsen og de ansattes, bør telle i beslutninger	1	2	3	4	5
c) Det begrenser ledelsens makt over ansatte	1	2	3	4	5

Tusen takk for hjelpen!