Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

Yri, Rita Løvli

«Faglig forsvarlighet og økonomisk ansvarlighet – to sider av samme sak?»

En komparativ caseundersøkelse om ledelse som virkemiddel for måloppnåelse

Masteroppgave i Master of Puclic Administration
Veileder: Leirset, Espen Ingvar
Mai 2020

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Yri, Rita Løvli

«Faglig forsvarlighet og økonomisk ansvarlighet – to sider av samme sak?»

En komparativ caseundersøkelse om ledelse som virkemiddel for måloppnåelse

Masteroppgave i Master of Puclic Administration
Veileder: Leirset, Espen Ingvar
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

NTNU
Kunnskap for en bedre verden

Forord

Da er jeg endelig ved veis ende av mitt MPA-studium ved NTNU. Studiet har vært krevende, inspirerende og lærerikt. Jeg har gjennom studiet tilegnet meg solid og bred erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap. Min plattform for utøvelse av ledelse innen offentlig sektor har fått flere ben å stå på.

Jeg vil først og fremst takke mine informanter som stilte opp til intervju, uten forbehold i en travel hverdag. Uten deres bidrag ville denne masteren ikke blitt til. Videre vil jeg takke kommunaldirektør for helse- og velferd og kommunalsjef for helse- og velferdssentrene i Trondheim kommune. Uten deres tillatelse og tilrettelegging for tilgang til informasjon, hadde denne masteren heller ikke blitt til.

Min veileder Espen Ingvar Leirset fortjener en stor takk. Han har bidratt til gode veivalg og avklaringer underveis. Hans evne til konstruktive og direkte tilbakemeldinger har hjulpet meg til å rydde og endre egne, til tider kaotiske tanker under skriveprosessen. Jeg vil også benytte anledningen til å takke alle forelesere ved MPA-studiet. Dere har alle bidratt til at jeg kan avslutte studiet med å levere denne masteravhandlingen.

Min familie har vært min heiagjeng, og jeg er dere evig takknemlig. Dere har bidratt med inspirasjon og motivasjon under hele studieforløpet. Takk for det! Nå kommer jeg gradvis tilbake i opprinnelig format igjen!

Klæbu, 27.05.2020

Rita Løvli Yri

Sammendrag

Utgangspunktet for denne masteroppgaven er relatert til fremtidig økonomisk bærekraft innenfor offentlig tjenesteyting. Under denne konteksten ser jeg på sammenhenger mellom ledelse og måloppnåelse, hvor jeg setter søkelys på spenningsfeltet faglig forsvarlighet og økonomisk ansvarlighet innenfor helse- og velferdssektoren.

Trondheim kommune har endret både i lederstruktur og gjort endringer i avdelingsledelsen. Gjennom masteroppgaven undersøker jeg sammenhengen mellom 3 endringer i avdelingsledelsen og måloppnåelse. Disse 3 endringene er overgang til teamledelse, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen, og overgang til relasjonsledelse i samme rolle. Gjennom problemstillingen «*Gir overgang til ny ledelsesmodell i Trondheim kommune ønsket måloppnåelse innenfor helse- og velferdssektoren?*» undersøker jeg om disse endringene påvirker måloppnåelse.

Undersøkelsen er gjennomført som en komparativ analyse av to helse- og velferdssentre i Trondheim kommune. Det er brukt kvalitativ metode hvor jeg foretar dybdeintervju av lederne tilhørende de to helse- og velferdssentrene.

Det sentrale teoretiske grunnlaget er knyttet til ledelsesteori og økonomisk teori. I tillegg har jeg benyttet teori om organisasjon og strategi for å fremstille bakgrunnen for endringen i lederstruktur og avdelingsledelse. Et sentralt funn gjennom undersøkelsen viser ulik implementeringen av endringene i avdelingsledelsen. Dette funnet undersøkes gjennom teori om implementering av politikk og gjennom prinsipal-agentteori.

På tross av ulik implementering av endringene i avdelingsledelsen kan jeg konkludere med at ledelse i team kan påvirke måloppnåelse positivt, og at dette er sterkt knyttet til gode forutsetninger for effektive lederteam. Sammensetning av gruppemedlemmenes kompetanse pekte seg ut som en viktig og avgjørende faktor. Overgang til helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen er ikke implementert godt nok til at jeg kan konkludere i denne undersøkelsen. Endring til relasjonsledelse var godt implementert ved begge mine analyseenheter. Her kan jeg konkludere med positiv påvirkning på måloppnåelse.

For å sammenfatte et svar på problemstillingen, kan jeg gjennom min undersøkelse si at overgang til ny ledelsesmodell i Trondheim kommune, gir delvis ønsket måloppnåelse.

Abstract

This master thesis explores themes related to future economic sustainability within public sector services. In this context, I have explored relations between management and the ability to achieve stated desired objectives. The emphasis is placed on the tension between adequate professional quality and economic responsibility in the health- and welfare sector.

Trondheim municipality has altered both management structure and reorganized department management. In this master thesis, I explore the relationship between three changes to department management and the ability to reach stated desired objectives. The three changes are transition to team-management, holistic responsibility for professional standards, personnel and economy in the department manager role. The research question *«Does the transition to a new management model in Trondheim municipality produce the desired objectives in the health sector»* explores how the implemented changes affect the ability to achieved desired objectives.

The research question is explored through a comparative analysis of two health- and welfare centers in Trondheim municipality. The qualitative method is used to further investigate the research questions and theses by conducting in-depth interviews with the department managers of the two facilities.

The thesis' central theoretical foundation is management theory and economic theories. I have made additional use of strategy and organization theory to provide a theoretical foundation to discuss the changes made to management structure and department management.

The central theoretical foundation utilized is management- and economic theory. Additionally, organization theory and strategy theory are used to present the reasoning behind the changes made to management structure and department management. A central finding in the conducted research reveal different implementation in changes to department management. This finding is explored through theory of implementation of policy and through principal-agent theory.

Despite differences in implementation of changes made to department management, I conclude that that team management can positively influence the ability to reach desired objectives, and that the ability to do so is strongly linked to favourable conditions for effective management teams. The compositions of team members' competence stood out as an important and decisive factor. The transition to holistic responsibility for professional standards, personnel and economy in the department manager role is not implemented well

enough that I am able to make conclusions in my analysis. Changes made to relational management was well implemented in both units of analysis. Here, I conclude that the changes made had a positive impact on the ability to achieve desired objectives.

My summary analysis of the research question is that the transition to a new management model in Trondheim municipality partially improve the ability to reach desired objectives.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning ... 1
1.1 Begrunnelse for valg av tema ... 1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål ... 2
1.3 Oppgavens avgrensning og struktur ... 3
2. Presentasjon av case ... 3
3. Teori ... 6
3.1 Analytisk rammeverk ... 6
3.1.1 Den integrerte implementeringsmodellen ... 6
3.1.2 Den konseptuelle foretaksmodellen ... 8
3.2 Hvilke teoretiske begrunnelser finnes for behovet for endring? ... 9
3.2.1 Strategisk styring ... 9
3.2.2 Organisasjonsteori ... 10
3.3 Hvilke teoretisk grunnlag kan knyttes til kausalteori? ... 11
3.3.1 Kausale sammenhenger ... 11
3.3.2 Effektivitet ... 12
3.3.3 Ledelsesperspektiv ... 14
3.3.4 Ledelse i team ... 15
3.3.5 Relasjonsledelse ... 17
3.3.6 Økonomistyring ... 18
3.4 Hvilke teoretisk grunnlag kan knyttes til resultat av endringen? ... 20
3.4.1 Implementering av endringen ... 20
3.4.2 Ulike styringsfilosofier ... 20
3.4.3 Resultatmålinger ... 21
3.4.4 Prinsipal-agentteori ... 22
3.4.5 Kompetanse ... 23
3.5 Oppsummering teori ... 23
4. Metode ... 24
4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming ... 24
4.2 Forskningsdesign ... 25
4.3 Metodevalg ... 27
4.4 Beskrivelse av datamaterialet ... 28
4.4.1 Case/analyseenheter ... 28
4.4.2 Valg av datainnsamlingsmetoder ... 28
4.4.3 Valg av informanter ... 29

4.5 Vurdering av datas kvalitet 30
4.5.1 Gyldighet og pålitelighet 30
4.5.2 Overførbarhet 32
4.6 Forberedelse av undersøkelse 32
4.7 Innsamling av data 33
4.8 Analyse/fortolkning av data 34
5. Empiri og drøfting 35
5.1 Forskningsspørsmål 1 35
5.1.1 Empiri 35
5.1.2 Drøfting 37
5.1.3 Sammenfatning forskningsspørsmål 1 38
5.2 Forskningsspørsmål 2 39
5.2.1 Empiri 39
5.2.2 Drøfting empiri og teori 46
5.2.3 Sammenfatning forskningsspørsmål 2 53
5.3 Forskningsspørsmål 3 54
5.3.1 Empiri 54
5.3.2 Hvordan har måloppnåelsen vært? 58
5.3.3 Kan endringene knyttes til måloppnåelse? 60
5.3.4 Sammenfatning forskningsspørsmål 3 66
6. Konklusjoner 68
6.1 Forskningsspørsmål 1 68
6.2 Forskningsspørsmål 2 68
6.3 Forskningsspørsmål 3 69
6.4 Svar på problemstillingen 71
Litteraturliste 75

Figurer og tabeller

Figur 1. Modell som viser lederstruktur før endring 4
Figur 2. Modell som viser lederstrukturen etter endring 4
Figur 3. Den integrerte implementeringsmodellen 7
Figur 4. Den konseptuelle foretaksmodellen 8
Figur 5. Sammenheng mellom kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet 12
Figur 6. Bang og Midelfarts modell for effektive ledergrupper 16
Figur 7. Faktorer som påvirker økonomistyring 19
Figur 8. Ulike former for styring 20

Tabell 1. Undersøkelsens kausale sammenhenger 11
Tabell 2. Undersøkelsens sammenheng mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet . 13
Tabell 3. Bakgrunnsvariabler analyseenheter 39
Tabell 4. Oversikt over lederansvar pr. leder ved analyseenhetene 40
Tabell 5. Budsjettavvik i prosent ved analyseenhetene 54
Tabell 6. Score på brukerundersøkelsen 2018 ved analyseenhetene 55
Tabell 7. Utvikling av sykefravær i prosent ved analyseenhetene 56
Tabell 8. Utvikling i antall årsverk ved analyseenhetene 56
Tabell 9. Oversikt over hvordan endringene er implementert ved analyseenhetene 57
Tabell 10. Oversikt over lederkompetanse ved analyseenhetene 57
Tabell 11. Grad av måloppnåelse ved analyseenhetene 58

Vedlegg

Vedlegg 1. Godkjenning kommunaldirektør
Vedlegg 2. Informasjon og samtykkeerklæring
Vedlegg 3. Intervjuguide enhetsleder
Vedlegg 4. Intervjuguide avdelingsleder
Vedlegg 5. Godkjenning NSD

1. Innledning

Denne masteroppgaven er en studie hvor jeg har til hensikt å undersøke om Trondheim kommunes endring i ledelsesmodell påvirker måloppnåelse. Kommunen opprettet to nye ledernivå og endret fra fagledelse til avdelingsledelse i 2017. Bakgrunnen for dette var dårlig økonomisk kontroll og høyt sykefravær blant ansatte. Dette forsøkes løst gjennom endring i ledelsesmodell, hvor hensikten er å oppnå bedre økonomisk kontroll, lavere sykefravær og god kvalitet på tjenestene.

Endringen fra fagledelse til avdelingsledelse innebærer tre konkrete endringer for avdelingsledernivået. De 3 endringene er overgang til ledelse i team, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen, samt relasjonsledelse i samme rolle. Gjennom masteroppgaven vil jeg undersøke om disse tre endringene kan knyttes til økt måloppnåelse ved to helse- og velferdssentre i Trondheim kommune. Målet er å finne svar på om kostnadene og kvaliteten på tjenestene påvirkes av endringen til avdelingsledelse. Her benytter jeg budsjettavvik, brukertilfredshet og sykefraværsstatistikk som parameter for måloppnåelse.

1.1 Begrunnelse for valg av tema

Regjeringens perspektivmelding viser ulike årsakssammenhenger som begrunner en negativ fremtidig økonomisk bæreevne innenfor offentlig sektor (Finansdepartementet, 2017, s. 170). Ut fra dette har regjeringen lagt klare føringer for utvikling mot en fremtidig effektiv og bærekraftig offentlig sektor (Finansdepartementet, 2017). Blant disse føringene er strengere prioriteringer, god styring, fornuftig fordeling av oppgavene og lære av andre (Finansdepartementet, 2017, s. 189). I samme dokument formuleres følgende om ledelse:

> Virksomhetslederes evne til å skape resultater er vesentlig for produktiviteten i offentlig sektor. Det omfatter å ta strategiske og operative beslutninger, motivere medarbeidere og legge til rette for gode prosesser og riktig disponering av ressurser. Ledere må skape kultur for endring og evne å prioritere mellom oppgaver, herunder nedprioritere oppgaver når nye oppgaver kommer til. Effektivitet i oppgaveløsningen og egnede tiltak for å oppnå dette er viktige forutsetninger for å lykkes. (Finansdepartementet, 2017, s. 182).

Innledningsvis kobler jeg økonomisk bærekraftig utvikling i offentlig sektor til måloppnåelse og effektivitet innenfor helse- og velferdsområdet i Trondheim kommune. Ledelses påvirkning for økt effektivitet og måloppnåelse vil være mitt fokus i masteroppgaven.

Effektivitet omhandler måloppnåelse både på økonomi og kvalitet. Disse to dimensjonene står ofte i konflikt til hverandre i organisasjoner hvor tjenesteproduksjonen er bistand rettet mot enkeltindivider. Rettigheter, profesjonalisering, lovverk og brukermakt vil ofte tale for kvalitet og har ikke alltid den økonomiske dimensjonen i fokus. Motsatt vil et ensidig fokus på økonomi føre til nedprioritering av kvalitet. I masteroppgaven vil jeg bevege meg innenfor dette spenningsfeltet, hvor jeg vektlegger både økonomi og kvalitet i operasjonaliseringen av effektivitetsbegrepet.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

«*Gir overgang til ny ledelsesmodell i Trondheim kommune ønsket måloppnåelse innenfor helse- og velferdssektoren?*»

For å svare på denne problemstillingen vil jeg benytte 3 forskningsspørsmål. Det vil være nødvendig å analysere bakgrunnen for endringen og hva endringen består i, for å kunne forklare hvordan endringen skal kunne påvirke måloppnåelse. Dette vil jeg gjøre gjennom analyse og drøfting under forskningsspørsmål 1. Deretter vil jeg under forskningsspørsmål 2 knytte kausalteori til et teoretisk perspektiv. Med dette vil det være mulig å gå videre til forskningsspørsmål 3 hvor jeg undersøker om endringen kan knyttes til måloppnåelse. Kjernen i min masteroppgave vil omhandle endringene i avdelingsledelse gjennom drøfting og analyse av forskningsspørsmål 2 og 3. Forskningsspørsmål 1 vil derfor vies vesentlig mindre plass enn de to siste forskningsspørsmålene.

1. ***Hvorfor endring og hva består den av?***

Under analyse og drøfting av forskningsspørsmål 1, vil jeg gjennom dokumentanalyse tegne et bilde av endringens opprinnelse for å synliggjøre hvorfor Trondheim kommune så et behov for endring. Videre vil jeg gjennom organisasjonsteori og teori om strategi forklare hvordan politikerne har kommet frem til valgte endringer. Ut fra dette vil jeg kunne beskrive hva endringene består av, og dermed ha et grunnlag for å gå over til forskningsspørsmål 2.

2. ***Hvordan påvirke effektivitet gjennom endringen?***

Endringene i avdelingsledelse er endring til ledelse i team, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen, samt relasjonsledelse i samme rolle. Disse endringene drøftes gjennom å benytte ledelsesteori og økonomisk teori. Endringene i avdelingsledelse har som mål å øke effektivitet. Jeg operasjonaliserer effektivitetsbegrepet under tre dimensjoner, kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Operasjonaliseringen av effektivitetsbegrepet gjør at jeg kan skille mellom økonomiske og kvalitative måloppnåelser.

I denne konteksten kobler jeg økonomiske mål til kostnadseffektivitet. Videre er formålet god kvalitet på tjenestene. Kvalitet i tjenesteproduksjonen kobles da til begrepet formålseffektivitet. Prioriteringseffektivitet knyttes til hvorvidt enhetene evner å utnytte ressursene på best mulig måte. Disse tre begrepene diskuteres i sammenheng med de tre endringene i avdelingsledelse, hvor jeg undersøker kontekstens sammenhenger mellom ledelse og måloppnåelse. Dette redegjøres for under teorikapitlet.

3. ***Hvordan har måloppnåelsen vært, og kan den knyttes til endringen?***

I lys av de to foregående forskningsspørsmålene vil jeg her drøfte i hvilken grad de tre endringene i avdelingsledelse har påvirket kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet. I denne sammenheng vil jeg også kunne se om endringen påvirker prioriteringer mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

Problemstillingen analyseres og drøftes gjennom Trondheim kommunes endring i lederstruktur og ledelsesmodell i 2017, hvor forutsetninger for ledelsesmodellen settes inn i den kontekst Trondheim kommune befinner seg i. Den strukturelle og organisatoriske endringen er et perspektiv i seg selv. Dette perspektivet vil få plass i masteroppgaven fordi det påvirker måloppnåelse og fordi den er en forutsetning for endringene i avdelingslederrollen. Jeg har valgt å se på kravene og virkemidlene i den nye avdelingsledelsen som endringer. Disse endringenes påvirkning på måloppnåelse vil være mitt hovedfokus i masteroppgaven.

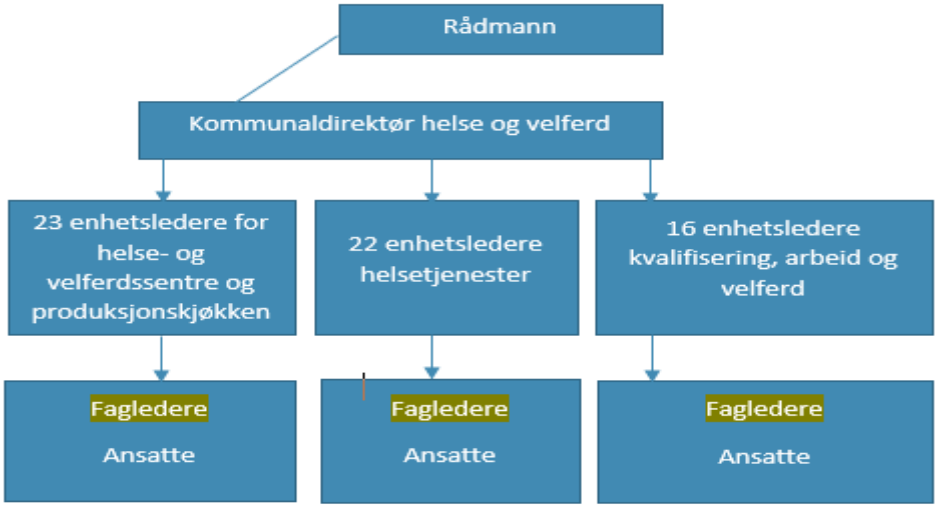
1.3 Oppgavens avgrensning og struktur

Jeg har gjort rede for problemstilling og forskningsspørsmål under kapittel 1. Videre vil det gjennom kapittel 2 presenteres data for den casen jeg har lagt til grunn for oppgaven. Det gis en gjennomgang av det teoretiske grunnlaget for å svare på problemstillingen i kapittel 3, mens kapittel 4 inneholder en redegjørelse for mine metodiske valg. Deretter, gjennom kapittel 5, presenterer jeg empiri og funn knyttet til forskningsspørsmålene. Under analyse og drøfting velger jeg først se på analyseenhetene hver for seg, for deretter å foreta en sammenligning. Til slutt vil jeg gjennom kapittel 6 sammenfatte og konkludere.

2. Presentasjon av case

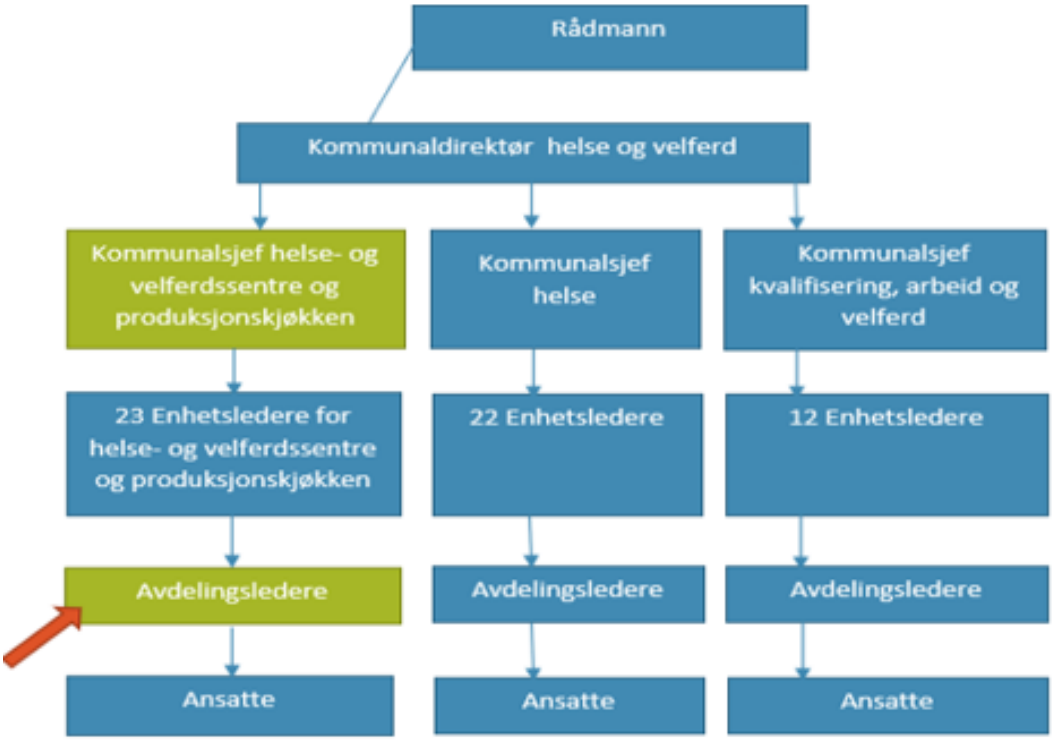
I oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i avdelingsledelse på helse- og velferdssentre, også benevnt som «HVS» videre i dokumentet.

Figur 1. Modell som viser lederstruktur før endring



Trondheim kommune gjorde endringer i lederstrukturen gjennom revidering av strategidokumentet «Arbeidsgiverpolitisk plattform» i 2016» (Trondheim kommune, 19.01.16). Før endring hadde kommunen en relativ flat organisasjonsstruktur hvor rådmannen ble representert via kommunaldirektører for spesifikke områder. Enhetsledere rapporterte direkte til sine kommunaldirektører. På avdelingene under enhetsleder var det fagledere. Før endring var enhetsleder ansattes nærmeste leder. Noen fagledere hadde delegert personalansvar, men ingen hadde økonomiansvar.

Figur 2. Modell som viser lederstrukturen etter endring



Figur 2 viser den organisatoriske endringen i sin helhet på området for helse- og velferd. Figuren viser to viktige endringer. Den ene er opprettelse av et kommunalsjefnivå og det andre er opprettelse av avdelingsledernivået. Kommunalsjefsnivået er lagt mellom rådmannsnivået og enhetsledernivået. Innenfor området helse- og velferd ble det opprettet 3 slike stillinger, fordelt på områdene «helse», «kvalifisering, arbeid og velferd» og «helse- og velferdssenter» (Trondheim kommune, 01.01.2020). Det andre nivået som ble tilført lederstrukturen var avdelingsledernivået. Ledernivået ligger organisasjonsmessig under enhetsleder og erstatter de gamle faglederstillingene (figur 2). For helse- og velferd skulle endringen medføre at forholdet ledere og antall fast ansatte ble redusert fra 1:45 til 1:25 (Trondheim kommune, 13.02.17, s. 5).

Alle de nye avdelingslederstillingene ble utlyst eksternt, hvor fagledere fikk anledning til å søke. Fagledere som søkte stilling som avdelingsleder ble vurdert etter kvalifikasjoner for ledelse på lik linje med eksterne søkere. Samtidig var det for flere enheter et mål om at fagleder som fikk tilbud om avdelingslederstilling, ikke skulle være avdelingsleder for den samme avdelingen de hadde vært fagleder for. Ved mine analyseenheter hadde ingen av avdelingslederne hatt tilknytning til avdelingene, hverken som ansatt eller som fagledere tidligere.

I masteroppgaven vil jeg ta utgangspunkt i avdelingsledernivået, hvor jeg vil undersøke om endringene i tilknytning til avdelingsledelse har effekt på måloppnåelse. Det vil si at kommunalsjefnivået ikke blir en del av mine studier og det jeg vil undersøke.

Endringene i den nye avdelingslederrollen kan sammenfattes i 3 deler. Den første endringen er overgang til ledelse i team. Det innebærer at enhetsledere og avdelingsledere skal lede enheten gjennom team. Andre aktuelle aktører trekkes inn i teamet etter behov. Dette kan f.eks. være tillitsvalgte og verneombud. Den andre endringen er at avdelingsledernivået fikk tilført, i tillegg til fagansvar, ansvar for både personell og økonomi. Trondheim kommune omtaler dette som «en større vektlegging for å se fag, folk og penger som en helhet» (Trondheim kommune 13.02.17, s. 6). Den tredje endringen er overgang til relasjonsledelse i avdelingslederrollen. Dette er det som betegnes som «nærledelse» i saksdokumentet «Innovasjonsledelse i Trondheim kommune» (Trondheim kommune 13.02.17). «Nærledelse» og forankringen til teori om relasjonsledelse forklares under kapittel 3.3.5.

Avdelingsleders ansvar for å se fag, personell og økonomi som en helhet, understrekes som viktig for å kunne se betydningen av faglige prioriteringer og disponering av ansattes

tilgjengelige arbeidstid som to sider av samme sak. Relasjonsledelse som virkemiddel for ledelse knyttes i nevnte dokumenter til brukernærhet og nærhet til de som ledes (Trondheim kommune 13.02.17). Relasjonsledelse er beskrevet som virkemiddel for bedre ledelse gjennom tillitsskapende relasjoner med ansatte. I tillegg skal relasjonsledelse øke avdelingsleders muligheter til å se brukernes behov (Trondheim kommune 13.02.17). Avdelingsledere inngår samtidig som en del av lederteamet ved enheten.

Trondheim kommune har knyttet behov for kompetanseutvikling av ledere til endringen. Denne består av «Ledelseskolen» som omfatter lederteamene, og sertifisering av de enkelte avdelingslederne. Lederteamene skal innen 60 dager etter fra tilsetting være i gang med lederskolen. Sertifisering av avdelingsledere er satt opp som e-læringskurs og skal ligge inne i opplæringsplanen til alle avdelingsledere.

Generelle forventinger til endringen i sin helhet, presentert gjennom saksfremleggene, er bedre styring og kontroll som følge av styrking av styringsdialogen, mindre lederspenn og måloppnåelse som følge av endring i utøvelse av ledelse. På enhetsnivå beskrives forventninger til redusert sykefravær, økning av heltid blant ansatte, forbedret internkontroll og økning i innovativ atferd. Relasjonsledelse i avdelingslederrollen er særlig koblet til mål om redusert sykefravær. Måloppnåelse er videre knyttet til lederatferd som skal fremme engasjering og ansvarliggjøring blant ansatte gjennom endringene i ledelsesmodellen. Forventningene kan leses og tolkes til å være tilknyttet mål om økt effektivitet (Trondheim kommune, 19.01.16) (Trondheim kommune 13.02.17).

3. Teori

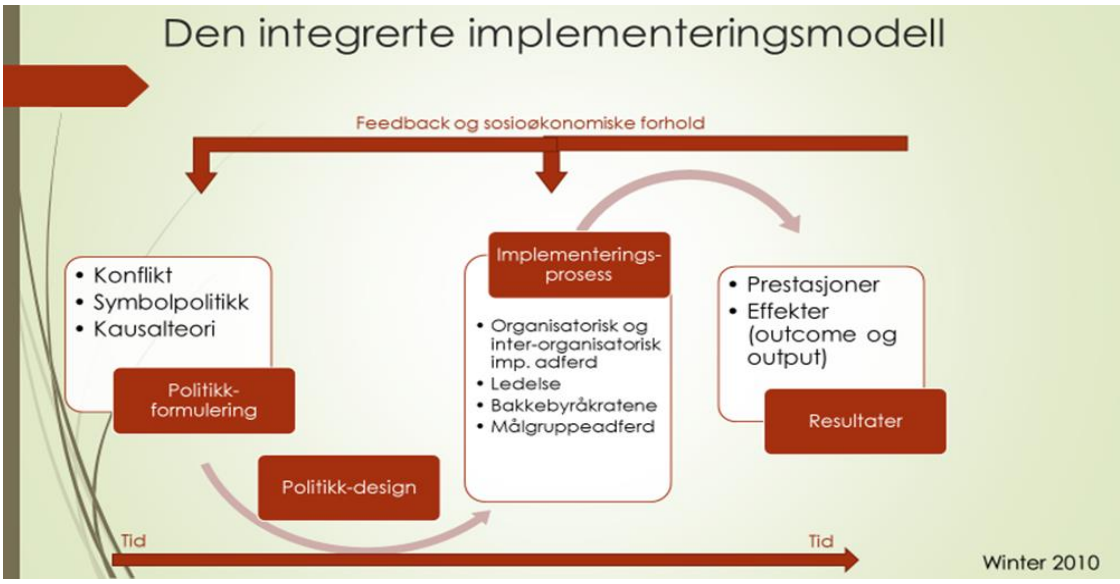
Kapitlet innledes med en redegjørelse for analytisk rammeverk. Deretter vil jeg ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene og knytte relevant teori til disse.

3.1 Analytisk rammeverk

3.1.1 Den integrerte implementeringsmodellen

I analyse og drøfting av politikkprosessen vil jeg benytte den integrerte implementeringsmodellen som rammeverk (Winther & Nielsen, 2008, s. 17). Modellen er utarbeidet av Søren Winther og har inngått som en del av pensum i MPA-studiet. Modellen benyttes ved analyse av ulike politikkprosesser, som kan være alt fra store reformer til implementering av ny arbeidsgiverpolitikk.

Figur 3. Den integrerte implementeringsmodellen



Den første fasen i modellen omhandler politikkformuleringen. Hvorfor behovet for endring og kausale sammenhenger med de valg som ble tatt, skal kunne analyseres under denne fasen. Ut fra de valg som tas under politikkformulering, utarbeides et politikkdesign. Politikkdesignet vil i første omgang være strategidokumentene «Arbeidsgiverpolitisk plattform 2016-2020» (Trondheim kommune, 19.01.16) og «Innovasjonsledelse i Trondheim kommune» (Trondheim kommune, 13.02.17).

Politikkdesignet danner grunnlaget for neste fase, som er implementeringsfasen. Organisatorisk og inter-organisatorisk implementeringsadferd studeres, gjennom å se på de ulike aktørenes adferd og påvirkning av implementeringen. Disse aktørene kan gjøre det mulig å vri opprinnelig intensjon i ulike retninger, noe som igjen kan medføre ikke-intenderte virkninger. Ledelse, ansatte og brukere vil være hovedaktører for implementering av endringer beskrevet i politikkdesignet. Sammenhenger mellom implementering av endringene i avdelingsledelsen og måloppnåelse vil gjennomgås i analyse og drøfting under forskningsspørsmål 2 og 3.

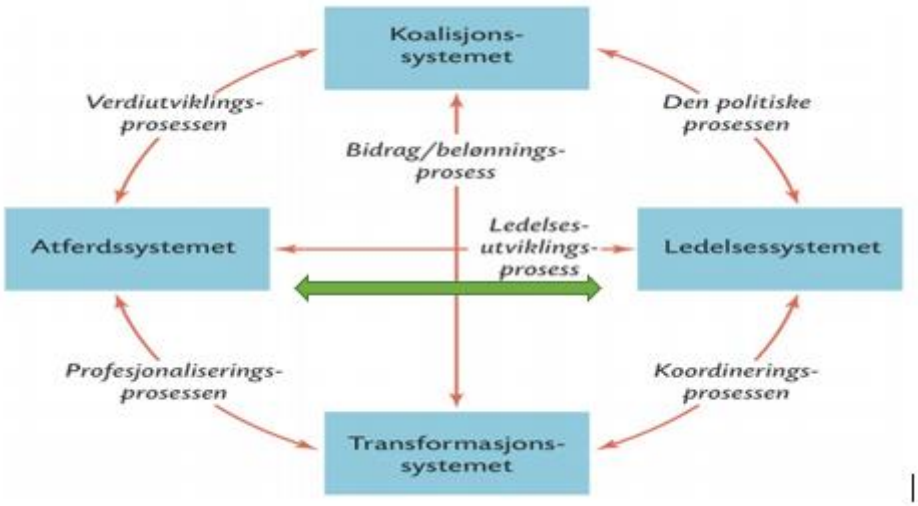
Etter implementering av strukturendringen og ny avdelingsledelse er det videre knyttet forventninger til resultater. Denne fasen kan analyseres med søkelys på «output» og/eller «outcome». Output oversettes her til å omhandle hvordan innføring av kravene til den nye avdelingslederrollen er implementert på de to helse- og velferdssentrene. Outcome eller effekter kan undersøkes med ulike utgangspunkt og vil være avhengig av output. Outcome er knyttet til måloppnåelse på økonomiske mål og kvalitative målsettinger i

tjenesteproduksjonen. Den antatte kausale sammenhengen mellom output og outcome vil være at implementering av ny lederstruktur og endringer i avdelingsledelse, skal kunne ha positiv effekt på måloppnåelse. Det er likevel ikke gitt at det er sammenheng mellom output og outcome. Hvordan implementeringsfasen er gjennomført og hvordan intensjoner med endringen viser seg å ha kausalitet, vil kunne påvirke outcome.

3.1.2 Den konseptuelle foretaksmodellen

Den konseptuelle foretaksmodellen er relevant som analytisk rammeverk når jeg skal undersøke hvordan den nye avdelingsledelsen påvirker måloppnåelse. Gjennom modellen kan organisasjoner analysere eget eksistensgrunnlag gjennom forståelse og analyse av foretakets koalisjonssystem, atferdssystem, ledelsessystem og transformasjonssystem, gjennom de prosessene som binder systemene sammen.

Figur 4. Den konseptuelle foretaksmodellen



Koalisjonssystemet består av alle interessentene og er et politisk system. Grunnlaget for sentrale mål kommer fra dette systemet, og der finnes både harmoni og konfliktfelt (Busch, Johnsen, Valstad &Vanebo, 2007, s. 34). *Transformasjonssystemet* representerer teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet for å transformere bidrag over til belønninger. Det vil si transformasjon av bidrag fra interessenter til belønninger til interessenter (Busch et al, 2007, s.35). *Atferdssystemet* representerer de kognitive, motivasjonelle og emosjonelle egenskapene menneskene bringer inn i organisasjonen. Systemet innbefatter alle interessentene og vil påvirke alle delsystemene (Busch et al, 2007, s.35). Til slutt har vi *ledelsessystemet* som er utviklet for sette mål for seg selv og de de andre systemene. Ledelsessystemet legger opp til løsninger for måloppnåelse, både for systemet som helhet og for delsystemene (Busch et al,

2009, s. 12). Modellen legger til 6 ulike prosesser som binder disse delsystemene sammen. Jeg vil i hovedsak benytte bare en av disse i analyse og drøfting og begrenser omtale av prosessene kun til denne. Dette er ledelsesutviklingsprosessen.

Ledelsesutviklingsprosessen skaper koblingen mellom ledelsessystemet og atferdssystemet. Atferdssystemet tilfører ledelsessystemet kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi. Ledelsessystemet tilfører atferdssystemet en mer målrettet funksjonalitet gjennom kognitive, emosjonelle og motivasjonelle egenskaper som er nødvendig for måloppnåelse (Busch et al, 2007, s. 14). Ledelsesutviklingsprosessen vil være særlig relevant i drøfting og analyse, hvor hensikt er å påvirke adferd for måloppnåelse i denne masteroppgaven.

3.2 Hvilke teoretiske begrunnelser finnes for behovet for endring?

Under forskningsspørsmål 1 vil teoretisering rundt strategi og organisasjon være relevant. Først og fremst for å kunne forstå hva politikkdesignet bygger på.

3.2.1 Strategisk styring

Fellestrekk er at strategiske prosesser inneholder en strategiformulering, strategiimplementering og evaluering jf. «den integrerte implementeringsmodellen». Strategi som rasjonell prosess har et funksjonelt perspektiv. Her handler strategisk ledelse om å matche organisasjonens mål og midler for å sikre organisasjonens eksistens. Den strategiske ledelse er todelt hvor det først fokuseres på analyse av organisasjonens omgivelser for å avdekke muligheter og trusler. Dette ses opp mot egne styrker og svakheter, som videre fører til beslutning om strategisk posisjon og strategiske initiativ. Under implementering vil det i stor grad dreie seg om endringer og tilpasninger i strukturer og prosesser. Søkelyset vil være på formulering av strategier og planlegging av hvordan strategiene skal gjennomføres (Busch et al, 2007, s. 62-63). Opprettelse av flere ledernivå kan tolkes som strategi gjennom en rasjonell prosess. Det vil si at strategien om endring i struktur ses på som en strategi hvor strategisk posisjon og virkemidler tar utgangspunkt i trusler mot organisasjonens eksistens. Deretter implementeres strategien gjennom endringer i struktur for bedre måloppnåelse. Strukturendringen her er opprettelse av de to nye ledernivåene.

Strategi som naturlig prosess innehar et syn på organisasjoner som åpne og dynamiske system. Søkelyset rettes mot kulturelle, sosiale, menneskelige og politiske relasjoner. Strategisk ledelse vil fokusere på prosesser med tanke på meningsskaping. Det vil innebære å skape en sosial virkelighet som medfører at koalisjonssystemet blir motivert til å videreutvikle relasjonene til organisasjonen. Legitimitet for endringer er viktig for meningsskaping innenfor

strategien. (Busch et al, 2007, s. 63- 65). Strategi som en naturlig prosess kan knyttes til endringer i avdelingsledelsen. Dette begrunnes i forventninger til måloppnåelse ved utøvelse av ledelse gjennom påvirkning i atferdssystemet.

Strategi som søke-læreprosess er en handlingsorientert teori, hvor organisasjoner gjennom handling tester omgivelsenes respons. Ved prøving og feiling vil strategisk ledelse fokusere på organisasjonslæring (Busch et al, 2007, s. 65-68). Strategi som søke-læreprosess vil være aktuelt å drøfte i forbindelse med ev. evalueringer av endringen.

3.2.2 Organisasjonsteori

Å forstå organisasjonens kompleksitet er viktig i endringsprosesser. Generelt kan man si at en organisatorisk endring har skjedd når en organisasjon utviser forskjellige trekk på to tidspunkter (Jacobsen, 2012, s. 23).

Egne bilder, teorier og modeller vil være med å påvirke hva vi ser, hva vi gjør og hvordan vi vurderer det vi oppnår. Politikere, ledere og ansatte i Trondheim kommune vil stå i en verden full av kompleksitet, uklarhet, vanskelige verdivalg, politisk press og motstridende interessegrupper. Hvordan en forstår organisasjonen vil derfor kunne være med å påvirke strategiske valg.

Bolman og Deal presenterer 4 ulike fortolkningsrammer for å forstå organisasjoner og hvordan endringer og endringsprosesser påvirkes. De 4 fortolkningsrammene er den strukturelle rammen, human resource-rammen (HR-rammen), den politiske rammen og den symbolske rammen (Bolman & Deal, 2017). Jeg vil i analyse og drøfting benytte to av disse rammene, den strukturelle rammen og HR-rammen. Jeg utelater derfor nærmere omtale av de to andre rammene.

Gjennom den strukturelle rammen ser man på organisasjonen som en fabrikk, et maskineri som går rundt som et tannhjul. Organisasjoner er til for å oppnå fastsatte mål, og det gjøres mest effektivt gjennom samordning, spesialisering, arbeidsdeling og kontroll. Strukturene tilpasses organisasjonens omgivelser og teknologi. Videre er organisasjonen inndelt i ulike ansvarsområder hvor regler og strategier følges. Det finnes ledelseshierarkier for ulike og sidestilte aktiviteter, som gjerne avspeiles gjennom et organisasjonskart. Ubalanser som lav effektivitet, konflikter og andre organisatoriske problemer løses gjennom endring i strukturer (Bolman & Deal, 2017. s. 71). Det faktum at det har blitt flere ledere og flere ledernivå kan tas inn i drøfting og analyse under denne fortolkningsrammen..

HR-rammen retter søkelyset på menneskene i organisasjonen. Grunnantagelsen er at organisasjoner er til for å oppfylle menneskenes behov, og at enkeltmennesker og organisasjoner er gjensidig avhengige av hverandre. God tilpasning mellom mennesket og organisasjonen vil medføre at mennesket vil oppleve å ha et meningsfylt og tilfredsstillende arbeid. Dermed får organisasjonen det menneskelige talentet og den energien den har bruk for (Bolman & Deal, 2017, s. 147). HR-rammen er relevant for drøfting og analyse tilknyttet endringene i den nye avdelingsledelse. Endringen sett gjennom denne rammen vil være tett forbundet med dynamikken som foregår gjennom ledelsesutviklingsprosessen jf. den konseptuelle foretaksmodellen.

3.3 Hvilke teoretisk grunnlag kan knyttes til kausalteori?

Forskningsspørsmål 2 er relatert til mål-middel sammenhenger. Jeg vil først redegjøre for kausalteori før jeg går videre og forklarer hva jeg legger i effektivitetsbegrepet. Deretter vil jeg gjøre rede for relevant ledelsesteori og økonomisk teori.

3.3.1 Kausale sammenhenger

Tabell 1. Undersøkelsens kausale sammenhenger

Ledelse = X	**Måloppnåelse = Y**	**Undersøkes gjennom**
Ny ledelsesmodell	**Økonomi/kvalitetsmål**	**Hvordan har endring påvirket**
Ledelse i team		**Helhetlig forståelse blant avd.ledere for**
	Prioriteringseffektivitet	Fordeling av resurser mellom avdelingene
Ansvar fag, personal, økomomi		**Avdelingsleders prioriteringer ved**
	Kostnadseffektivitet	Økonomiske målsettinger
	Formålseffektivitet	Kvalitative målsettinger
Relasjonsledelse		**Endring i ansattes holdninger til**
	Kostnadseffektivitet	Økonomiske målsettinger
	Formålseffektivitet	Kvalitative målsettinger

Tabell 1 viser at ledelse er den uavhengige variabelen, som videre operasjonaliseres til de tre endringene i den nye avdelingsledelsen. Avhengige variabler vil være på dimensjonen effektivitet gjennom operasjonaliseringen til kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Teoretisk kan en tenke at lederteam som virkemiddel i ledelse vil styrke handlingsrommet for strategisk styring og dermed påvirke prioriteringseffektivitet positivt innenfor enheten. Dette fordi innsikt og kunnskap om andre avdelingers prioriteringer og utfordringer, bør kunne

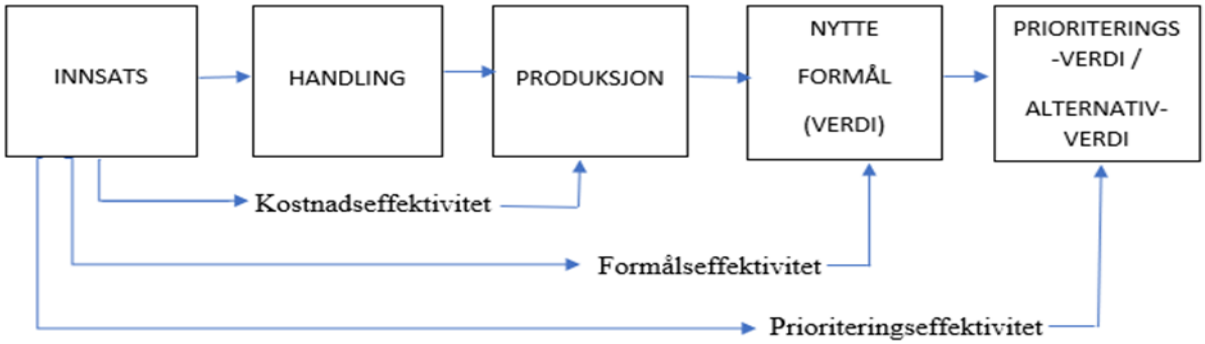
tenkes økt blant avdelingslederne. Her kan det gi økt grunnlag for forståelse og ansvar for enheten som helhet, og dermed ha potensiale til å øke prioriteringseffektivitet innenfor enheten.

Tillegg til ansvar for økonomi i avdelingslederrollen kan tenkes å kunne påvirke avdelingsleders prioriteringer mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Her ser jeg på om prioriteringer endres mer mot økonomiske målsettinger som følge av tillegg til økonomiansvar i rollen. Min antagelse er at tillegg til ansvar for økonomi i avdelingslederrollen, vil kunne føre til økt prioritering av økonomiske målsettinger.

Relasjonsledelse som virkemiddel undersøkes gjennom endringer i ansattes holdninger til kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Min antagelse er at avdelingsleder gjennom relasjonsledelse skal kunne endre ansattes holdninger til økonomiske og kvalitative målsettinger som to sider av samme sak. Dette ses i oppgaven opp mot endringer i ansattes holdninger til sykefravær og sykefraværsoppfølging. Teorien er at relasjonsledelse vil øke kunnskap blant ansatte rundt hvordan sykefravær påvirker kostnader og kvalitet, og at sykefravær dermed skal kunne reduseres.

3.3.2 Effektivitet

Figur 5. Sammenheng mellom kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet



Effektivitetsbegrepet har tre dimensjoner: Kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet (Opstad, 2013, s. 221). Disse begrepene er relevant som teoretisk grunnlag under dimensjonen for måloppnåelse, og vil brukes aktivt under analyse og drøfting. Figur 5 viser sammenhenger mellom de tre dimensjonene. Kostnadseffektivitet vil si å produsere en gitt mengde varer og tjenester til en gitt kvalitet med minst mulig ressursbruk. Kostnadseffektivitet (produktivitet) måler forholdet mellom produksjon og innsats (Opstad,

2013, s. 221). Et eksempel på kostnadseffektivitet kan være antall sykehjemsplasser til lavest mulig kostnader.

Formålseffektivitet (resultateffektivitet) er forholdet mellom resultat og innsatsen, dvs. ressursbruk i forhold til måloppnåelse (Opstad, 2013, s. 221). Formålseffektivitet betyr å velge de tiltakene som er mest effektive for formålet. Et relevant eksempel som beskriver forholdet mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet er hvorvidt man skal leie inn vikar under sykefravær. Det å ikke leie inn vikar vil være kostnadseffektivt, men ikke uten videre formålseffektivt. Kvalitet i tjenesteproduksjonen kan bli redusert som følge av lavere bemanning. I slike tilfeller vil man på kort sikt i beste fall oppnå økt kostnadseffektivitet men lavere formålseffektivitet. På lang sikt, og i verste fall også lavere kostnadseffektivitet om merbelastningen for øvrige ansatte fører til økt sykefravær. Tåles det å ikke leie inn vikar og kvaliteten opprettholdes, kan en tenke omvendt. Økt kostnadseffektivitet blir da et middel for økt formålseffektivitet på lengre sikt.

Prioriteringseffektivitet (allokeringseffektivitet) måler om ressursene har vært anvendt riktig (Opstad, 2013, s.221). Her ser man på verdien av produksjon i forhold til beste alternativ. Spørsmålet vil være om ressursene kan benyttes på en bedre måte. I den konteksten jeg undersøker vil dette dreie seg om fordelingen av ressurser mellom avdelingene innenfor enhetene.

Tabell 2. Undersøkelsens sammenheng mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet

	Høy kostnadseffektivitet	**Lav kostnadseffektivitet**
Høy formålseffektivitet	• Mange førnøyde brukere • Budsjettbalanse = God ressursutnyttelse	• Mange fornøyde brukere • Negativ budsjettbalanse
Lav formålseffektivitet	• Mange misfornøyde brukere • Budsjettbalanse	• Mange misfornøyde brukere • Negativ budsjettbalanse

Tabell 2 viser kontekstsrelatert sammenheng mellom begrepene. I masteroppgaven knytter jeg kostnadseffektivitet til økonomisk målsetting om budsjettbalanse. Kvalitative målsettinger kobles til formålseffektivitet, hvor brukerundersøkelser og utvikling av sykefravær benyttes som indikator for måloppnåelse. Prioriteringseffektivitet vil drøftes i sammenheng med måloppnåelse på kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

3.3.3 Ledelsesperspektiv

Det finnes et utall av meninger om hva ledelse er og hvilken betydning den har for måloppnåelse. Martinsen oppsummerer grovt likhetene gjennom de ulike definisjonene: Lederskap er fokus på gruppeprosesser, personlighetsavhengig anliggende, fenomen som fremkaller føyelighet, utøvelse av innflytelse, bestemte typer adferd, type overtalelse, maktrelasjon, instrument for å oppnå mål, resultat av samhandling, en annen rolle, som iverksetting av struktur og som ulike kombinasjoner av disse (Martinsen, 2019, s. 34). Mitt valg for lederperspektiv begrunnes med at jeg ser på ledelse som et gjensidig prosessorientert samspill mellom den som leder og den som ledes.

Jeg velger derfor å ta utgangspunkt i Erik Johnsens (1975) definisjon hvor ledelse defineres som «et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker» (Busch, et al, 2007, s. 27). Definisjonen innbefatter en klar prosessorientering hvor samspill er virkemiddel gjennom målformulering, problemløsning og språkskaping. Samspillet er avhengig av et felles språk og en felles forståelsesramme for problemløsning, jf. Bolman & Deal`s forståelsesrammer. Gjennom dette fremmes mening og meningsskapende prosesser, som er spesielt viktig for tilpasningsledelse (ledelse mot tilpasningsmål) og utviklingsledelse (ledelse mot utviklingsmål) (Busch et al, 2007, s. 29). I og med at ledelse her er knyttet opp mot måloppnåelse vil det være relevant å forklare hva som legges i driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål.

Driftsmål er knyttet til ledelse mot å søke og oppfylle koalisjonssystemets kontrakter. Innenfor en tidsperiode vil disse målene være stabile, men vil endres over tid (Busch, et al, 2007, s. 27). Et eksempel på driftsmål er overholdelse av årets budsjettrammer. Budsjettrammene er vanligvis stabile innenfor budsjettåret, men vil endres over tid. Ved knapphet på ressurser vil utfordringen for ledelsen være å prioritere, for å finne en balanse som søker å oppfylle alle interessentenes kontrakter i koalisjonen. I denne konteksten vil kostnadseffektivitet og budsjettbalanse kunne kobles til driftsmål.

Tilpasningsmål settes når det skjer endringer i omgivelsene. Ledelse dreier seg her om å søke å finne nye løsninger som fører til likevekt. Denne søken kan resultere i nye kontrakter, nye bidragsstrømmer, nye interessenter og /eller produksjon av nye belønninger (Busch, et al, 2007, s. 27). Relevant eksempel her vil være ved endringer i brukers behov. I den konteksten jeg undersøker kan jeg koble formålseffektivitet og kvalitetsmål til tilpasningsmål.

Utviklingsmål handler om mål knyttet til organisasjonens eksistensgrunnlag (Busch, et al,

2007, s. 27). Organisasjoner må utvikles i takt med samfunnet for øvrig, hvor både forventinger og krav til leveranser endres over tid. Disse forventingene og kravene skal samtidig sammenstilles med økonomisk bæreevne. Dette har relevans for drøftinger og analyse av forskningsspørsmål 1. Endringen som helhet kan ses som en tilpasning mot fremtidig økonomisk bærekraft i møte med nye og endrede krav og forutsetninger. Ledelse mot utviklingsmål på organisasjonsnivå vil i all hovedsak bety toppledelsens strategiske ledelse og styring.

3.3.4 Ledelse i team

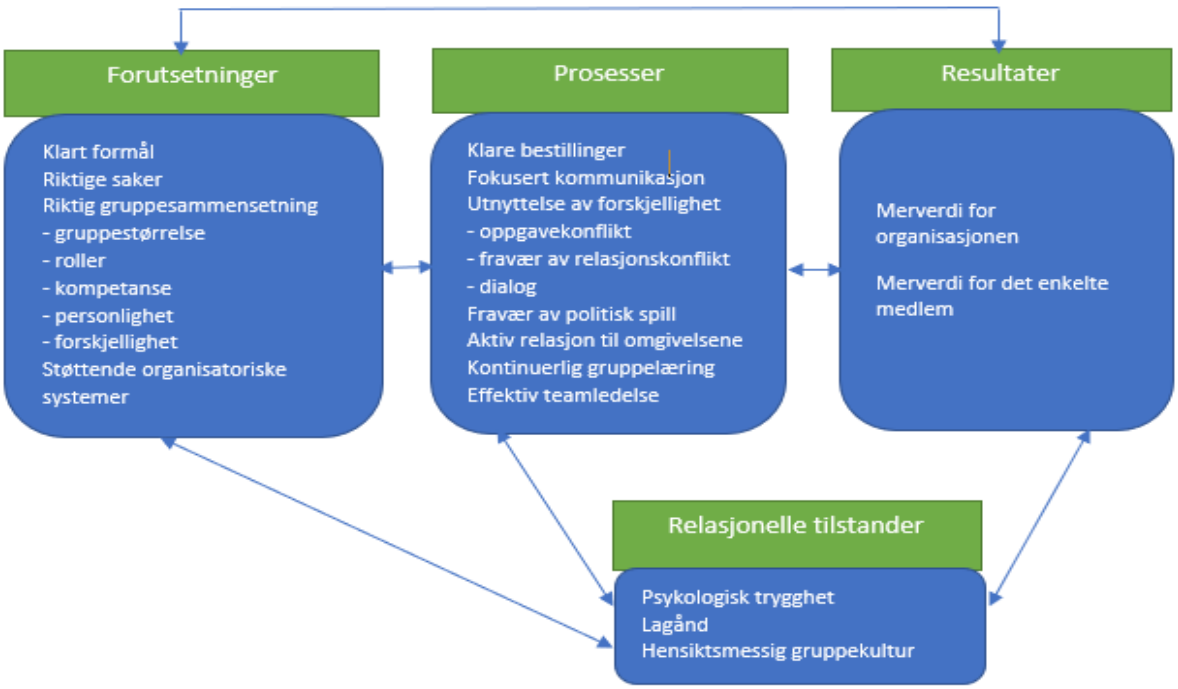
En av endringene i den nye ledelsesmodellen er at enhetene skal ledes gjennom lederteam. «Et team kan defineres som en formalisert gruppe med minst to personer som har felles mål eller oppgaver som de er kollektivt ansvarlige for og avhengige av hverandre for å få løst, og som derfor må samarbeide og koordinere handlingene sine med hverandre» (Bang & Midelfart 2019, s. 35). Definisjonen innehar to aspekter som er avgjørende for om en gruppe kan kalles et team. Disse to aspektene er felles mål eller oppgaver, samt at det finnes en avhengighet mellom gruppens medlemmer (Bang & Midelfart 2019, s. 35). Lederteam klassifiseres under kategorien «beslutningsteam» (Bang, 2008, s. 273). Beslutningsteam kjennetegnes av at fokuset er problemløsning, og det at produseres beslutninger og grunnlag for beslutninger. Medlemmene må inneha både intellektuelle og kommunikasjonsmessige ferdigheter. De må også kunne være i stand til å analysere og vurdere den informasjonen som kommer frem i lederteamet. Produksjonen i lederteamet vil videre kunne påvirkes av medlemmenes samspill og den enkeltes interesse for de sakene som diskuteres. Dermed vil effektivitet i lederteam være avhengig av hvilke personer som er medlemmer av teamet (Bang, 2008, s. 273-274).

Lederteam har spesielle karakteristika i forhold til andre beslutnings- og problemløsningsgrupper. For det første er ikke deltakelse basert på hvilke behov gruppen har, men av hvilken posisjon en har i systemet. Det vil si at medlemskap er en funksjon ut av organisasjonsstrukturen (Bang & Midelfart 2019, s. 25). For det andre vil medlemmene alltid bære to hatter. En som innehar et felles ansvar for en helhet og en som innehar et spesielt ansvar for en del av helheten (Bang & Midelfart 2019, s. 25). Eksempel her er avdelingsleders medansvar for hele enheten og ansvaret for den avdelingen vedkommende er satt til å lede. For det tredje vil gruppemedlemmene ha sin primære identitet knyttet til den avdelingen eller enheten de leder. Dette fordi det oppleves som deres primære produksjonsbase (Bang &

Midelfart 2019, s. 25). For det fjerde vil ledergrupper ofte mangle et klart og eksplisitt mandat, og for det femte er gruppens oppgaver sammensatte, komplekse og uoversiktlige.

En rekke studier viser at det ikke er automatikk i at arbeidet blir mer effektivt når det gjøres i team (Hackman, 1990), (Katzenbach & Smith, 1993), (Steiner, 1972). Enkelte forskere hevder at alle team vil oppleve prosesstap som følge av dysfunksjonelle gruppeprosesser mellom medlemmene (Steiner, 1972). Uavhengig av konklusjoner og resultater, er det gjennom denne forskningen identifisert faktorer som vil ha betydning for effektiviteten i lederteam.

Figur 6. Bang og Midelfarts modell for effektive ledergrupper



Det har vært få publiseringer som sammenfatter tidligere forskning på ledergrupper (Bang & Midelfart 2019, s. 18). Dette er utgangspunktet for den modellen Bang & Midelfart skisserer, hvor de gjennom en sammenfatning av forskningslitteraturen, har de tatt ut de faktorene de mener er viktigst for effektive lederteam (Bang & Midelfart 2019, s. 48) (figur 6). Modellen beskrives som ikke lineær, hvor resultater vil være påvirket av både forutsetninger og prosessene i lederteamet. Under resultater, vil merverdi for organisasjonen vies oppmerksomhet under analyse og drøfting. Måloppnåelse på økonomiske og kvalitative målsettinger i tjenesteproduksjonen vil være merverdien for organisasjonen.

Under forutsetninger kobles teamsammensetning til kompetanse og mangfold. Kompetansebegrepet omhandler både kunnskap og ferdigheter. Analytisk kompetanse, sosial og mellommenneskelig kompetanse, samt kontekstuell kompetanse vil ha betydning innenfor

et lederteam. Under intervjuene har temaet vært knyttet til endring av avdelingsledernes holdninger til allokering av ressurser internt på enheten. For å konkretisere og sette dette i sammenheng med måloppnåelse, vil det si at merverdi av ledelse i team ses opp mot prioriteringseffektivitet. Forutsetninger for gode prosesser vil være tema under analyse og drøfting relatert til endringen ledelse i team.

3.3.5 Relasjonsledelse

I Trondheim kommune er nærledelse er et sentralt begrep knyttet til avdelingslederrollen. Begrepet er lite omtalt som selvstendig faktor i ledelseslitteraturen. I politikkdesignet om innovasjonsledelse er begrepet knyttet til ledelse gjennom fysisk tilstedeværelse og relasjonsbygging til ansatte (Trondheim kommune, 2017). Ut fra dimensjonene oppgaveorientering og relasjonsorientering, vil jeg drøfte nærledelse som en ønsket utvikling mot økt grad av relasjonsorientering i ledelsen av ansatte. Begrepet nærledelse kan i forlengelsen av dette knyttes til begrepet «relasjonsledelse». Jan Spurkeland beskriver relasjonsledelse som en menneskeorientert ledelsesteori som bygger på et humanistisk menneskesyn (Spurkeland, J. 2017). Teorien handler om å påvirke ansatte gjennom tillitsrelasjoner og dialog, hvor målet er å oppnå resultater sammen.

Forskning på relasjonsledelsens effekt på måloppnåelse er ikke entydig, men ses gjerne i sammen med flere dimensjoner (Martinsen, 2019, s. 163). Likevel er det mye som tyder på at relasjonsledelse som selvstendig faktor har en positiv påvirkning på ledereffektivitet (Martinsen, 2019, s. 165). Martinsen setter leders fokus på strukturering av arbeidet opp mot leders omtanke for ansatte i en sammenfatning av den forskningen han har tatt for seg. Der konkluderer han med at begge deler trengs, men at tyngdepunktet synes å helle mot mer omtanke for ansatte og noe mindre på strukturering (Martinsen, 2019, s. 165).

Relasjons-kompetanse blir av Spurkeland understreket som en forutsetning for relasjonsledelse. Han har utviklet et måleverktøy som inkluderer 14 ulike elementer. Disse 14 elementene ser han som viktige for relasjons-kompetanse (Spurkeland, 2012, s. 16). Jeg vil bruke deler av dette måleverktøyet i analyse og drøfting om relasjonsledelsens påvirkning på måloppnåelse. Samtidig vil jeg understreke at de de 14 dimensjonene utgjør en helhet i denne modellen, og at de er gjensidig avhengig av hverandre. Dette aktualiseres under analyse og drøfting. Tillitt, synlighet, prestasjonshjelp og emosjonell modenhet er faktorer jeg vil vektlegge i analyse og drøfting relatert til relasjonsledelse. Disse faktorene vil bli diskutert i sammenheng med det siste elementet i måleverktøyet, resultatorientering. Resultatorientering har en kontrollfunksjon for virkningen av de andre elementene.

Tillitt er bærebjelken i en relasjon og må være til stede for å kunne påvirke. Dimensjonen omhandler den gjensidige tillitten mellom leder og ansatt og ses på som avgjørende for måloppnåelse. Synlighet vektlegger leders egen bevissthet rundt det å være til stede. Det innebærer å være tilgjengelig, ha tid til samtaler, oppsøke ansatte i ulike situasjoner og være fysisk til stede sammen med ansatte (Spurkeland, 2012, s. 163). Dimensjonen prestasjonshjelp handler om evnen til å gjøre andre gode og bygge opp andres selvfølelse og kompetanse (Spurkeland, 2012, s. 17). Spurkeland deler prestasjonshjelp opp mellom det mentale samspillet og den aktive, konkrete og emosjonelle støtten (Spurkeland. 2012, s. 299). Prestasjonshjelp har ifølge Spurkeland betydning for motivasjon, selvfølelse og utholdenhet (Spurkeland, 2012, s. 300). Emosjonell modenhet viser til leders empatiske evner og emosjonelle intelligens. Dette er en av hoveddimensjonene i modellen. Empatiske evner handler om å sette seg inn i andres situasjon, og ses i sammenheng med emosjonell intelligens. Emosjonell intelligens er evnen til å takle de følelsesmessige utfordringene. Dette kan være evnen til å motivere seg selv, holde ut, kontrollere egne impulser samt evne til medfølelse.

Relasjonsledelse og effekt av dette, vil knyttes opp mot avdelingsleders sykefraværsoppfølging. God sykefraværsoppfølging, hvor resultatet er lavt sykefravær, vil ses som indirekte faktor på både økonomiske målsettinger og kvalitative målsettinger i tjenesteproduksjonen.

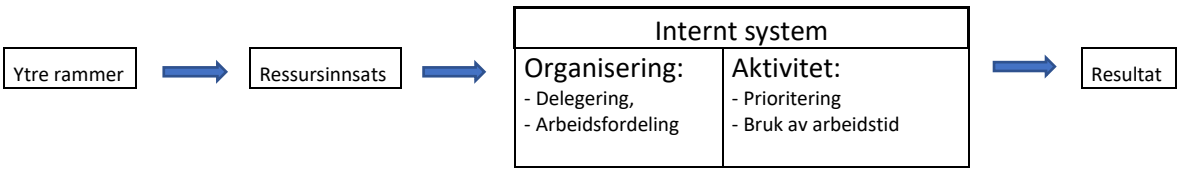
3.3.6 Økonomistyring

Økonomiansvar i avdelingslederrollen kan kobles til teori om økonomistyring. Opstad definerer begrepet økonomistyring slik: «Økonomistyring er ledelsens evne til å styre enheten på en slik måte at ressursene utnyttes på en best mulig måte» (Opstad, 2013, s. 239). Forutsetninger for dette er at ledere evner å prioritere, påvirke, ha oversikt og kontroll, samt holde seg innenfor gitte rammer.

Avdelingsleders tilføring av ansvar for økonomi vil også diskuteres med fokus på spenningsfeltet mellom profesjonskrav og krav til budsjettbalanse. Dette kan videre oversettes til å bety prioriteringer mellom kvalitet i tjenesteproduksjonen og økonomisk måloppnåelse. Samtidig kan dette spenningsfeltet også ses i sammenheng med avdelingsleders evne til å økt innovativ løsningsorientering for å imøtekomme krav på begge sider. Runar Danielsen og Jens Kristoffer Hertel publiserte nylig relevant forskning på dette temaet. Undersøkelsens hovedtema er hvordan økonomistyring utfordrer sykepleieledere i reformerte sykehus. Konkusjoner på denne undersøkelsen viste at sykepleierledere ofte opplevde etiske dilemmaer

ved ansvar for fag og personell, med samtidig økonomiansvar. Undersøkelsen viste videre at sykepleierledere ga utrykk for at økonomi har en lavere prioritet enn de øvrige målområdene knyttet til pasientbehandling og personalansvar (Danielsen & Hertel, 2018, s. 60). Et annet studie har tatt for seg utvikling over tid til det samme i helseforetakene. Dette studiet viser at kompetanse og tettere oppfølging av ledere endrer avdelingsledernes kjerneverdier over tid, noe som har medført økt økonomifokus hos avdelingsledere ved helseforetakene (Nyland & Olsen, 2017, s. 51). Jeg tror disse resultatene også kan overføres til å gjelde primærhelsetjenesten, og at det denne forskningen derfor vil være relevant for mine drøftinger.

Figur 7. Faktorer som påvirker økonomistyring



Det er flere faktorer som påvirker økonomistyringen. Både ytre og indre begrensninger vil virke inn. Når det gjelder ytre rammer vil de tydeligste faktorene her være budsjett, brukeren sine behov, tilgang på personell og politiske prioriteringer. Ressursinnsatsen vil hovedsakelig være personell. De ytre rammene skal være retningsgivende for ressursinnsatsen, som videre legger forutsetninger for det interne systemet. Ledelse er en sentral faktor i det interne systemet. Innenfor dette systemet skal avdelingsledere prioritere, påvirke, ha oversikt og kontroll og holde seg innenfor gitte rammer. I tilknytning til avdelingsledelse og ansvar for økonomi, vil jeg undersøke om dette kan ha ført til endringer i prioriteringer mellom økonomiske mål og kvalitative mål hos avdelingslederne.

Organisasjonskultur vil påvirke økonomistyring (Opstad, 2013). Den nye avdelingsledelsen forutsettes å påvirke atferdssystemet gjennom ledelsesutviklingsprosessen. Særlig gjelder dette overgangen til relasjonsledelse i avdelingslederrollen. Gjennom atferdssystemet tilføres ledelsessystemet kunnskap fra ansatte om brukernes behov, hvor de gjerne også ha gode løsninger for hvordan behovene skal dekkes, samtidig som ledelsessystemet forutsettes å påvirke atferdssystemet for økt økonomisk ansvar. Her vil det kunne være potensiale for målkonflikter. Spørsmålet vil være om endringene i avdelingsledelse har økt mulighet for å redusere disse målkonfliktene gjennom endring av atferdssystemet.

For god økonomistyring er *evnen til å tenke helhetlig* viktig (Opstad, 2013). Dette gjelder for både ansatte og ledere. Her vil evnen til å se ut over sitt eget arbeidssted og egen enhet ha betydning. Jeg kobler dette til prioriteringseffektivitet internt innenfor enhetene under endringen til ledelse i team. Samtidig vil jeg også belyse avdelingsleders tillegg til ansvar for økonomi opp mot prioriteringer mellom fag, personell og økonomi gjennom evnen til helhetlig tenking i ledelsen. Disse prioriteringene vil ses i sammenheng med kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

3.4 Hvilke teoretisk grunnlag kan knyttes til resultat av endringen?

Foruten det teoretiske grunnlaget for kausalteori vil det være flere faktorer som kan forklar ledelse mot måloppnåelse. Under forskningsspørsmål 3 vil disse faktorene, sammen med teoretisk grunnlag for kausalteori ligge grunn for analyse og drøfting.

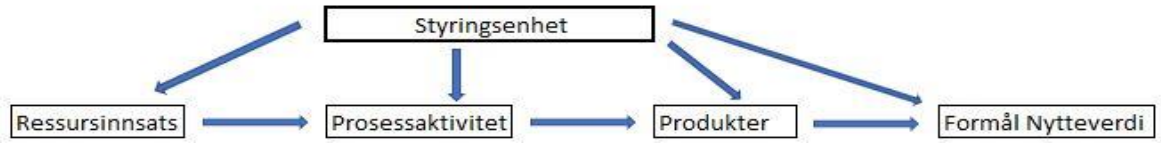
3.4.1 Implementering av endringen

Hvordan endringene er implementert ved de ulike enheten kan ha betydning for måloppnåelse. Jf. implementeringsmodellen har ledelse en selvstendig betydning ved implementering av vedtatt politikk. Politikkdesignet er førende for implementeringen av endringer (Winther & Sørensen, 2008, s. 71). Hvordan dette er utformet med tanke handlingsrom for lokale tilpasninger vil være av interesse for analyse og drøfting. Samtidig vil jeg også drøfte andre årsaker til ulik implementering av endringene ved mine analyseenheter. Dette vil være koblet til ulike deler av det teoretiske grunnlaget for masteroppgaven.

3.4.2 Ulike styringsfilosofier

Når ressurser og økonomi skal styres trenger en å vite noe om hvordan dette styres. Opstad presenterer 4 ulike styringsfilosofier.

Figur 8. Ulike former for styring



Disse er som vist i figur 8, styring mot ressurser, mot aktivitet og prosesser, mot produkter og mot formål og nytteverdi (Opstad, 2013 s. 245). Styring mot produkter og formål/nytteverdi kan relateres til begrepene kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

Styring mot produkter kan knyttes til begrepet kostnadseffektivitet. Dette er forholdet mellom ressursinnsats og produksjonsmengde (Opstad, 2013, s. 245). Her er ikke kvalitet i tjenesteproduksjonen en del av styringsprinsippet. Det er først når vi kommer til styring mot formål og nytteverdi at begge dimensjonene er tatt med. Både økonomi og kvalitet teller og blir sett i en sammenheng. Kvaliteten kartlegges, og nytten blir målt i forhold til formål og oppgaver.

Man kan anta at tilførsel av avdelingsleders ansvar for økonomi vil kunne føre til økt fokus på økonomiske målsettinger, noe som vil innebære mindre fokus på formål og nytteverdi. Samtidig kan en tenke at relasjonsledelse også tilfører avdelingsleder mer nærhet og forståelse for kvalitet i tjenesteproduksjonen gjennom den kunnskap ansatte tilfører. Dette vil bety et økt fokus på formål og nytteverdi.

3.4.3 Resultatmålinger

Trondheim kommune benytter i stor grad mål og resultat som verktøy i sin styring av kommunens ressurser mot måloppnåelse. Det er derfor relevant og nødvendig å sette dette teoretisk inn i konteksten, for å synligjøre sammenhenger med ledelsesutfordringer.

Formål med resultatmålinger er å gjøre riktige prioriteringene, se på effekt av tiltak, synligjøre ressursbruk, gjøre sammenligninger, vurdere grad av måloppnåelse og styrke motivasjon (Opstad, 2013, s. 214, 215). Krav til gode resultatmål er at de skal være resultatbeskrivende, objektivt målbart, tidsbestemte, utviklende, realistiske, aktuelle og relevante (Opstad, 2013, s. 217). Et resultatmål for helse- og velferdssentrene, er at sykefraværet skal ned målt gjennom året. Resultatmålet er klart og fyller kravene til et godt resultatmål, men det er ikke klart hvordan målet skal nås. Det vil si at det er uklar en sammenheng mellom mål og middel. Gjennom endringen knyttes forventninger til måloppnåelse på reduksjon av sykefravær sterkt til relasjonsledelsen i avdelingslederrollen.

Hvilke bestemte mål en blir målt på, vil kunne ha betydning for den adferden som utvises. Som leder vil det en blir målt på bli relevant på individnivå, hvor en kan stå i fare for å prioritere det man måles på foran det man ikke blir målt på. Ut fra denne sammenhengen vil strategisk planlegging også handle om planlegging av sammensetningen av hva ledere måles på.

Utfordringer med resultatmålinger ved helse- og velferdssentrene knytter seg til at leveransen er tjenester hvor kvalitet er en like viktig faktor i resultatmålinger som ved økonomiske målsettinger. Måling av kvalitet utløser gjerne måleproblemet. Jeg benytter

brukerundersøkelser sammenstilt med sykefraværsprosent som mål på resultatoppnåelse på kvalitet i masteroppgaven. Brukerundersøkelser er for så vidt en god indikator på hvordan brukerne opplever kvaliteten i knyttet til de tjenestene de får, men likevel er dette en bilde av den subjektivt opplevde kvaliteten.

For å bøte på måleproblemet benyttes ulike resultatindikatorer. Resultatindikatorer er mål en antar har en korrelasjon med de aktuelle kvalitetsmålene. En rekke slike indikatorer benyttes i en sammenstilling som mål på kvalitet i tjenesteproduksjonen. Eksempler på dette er hvor stor andel av brukerne har det siste året hatt en legemiddelgjennomgang, hatt legetilsyn, fått kartlagt helsetilstand, vært hos tannlege etc. Sykefravær, bemanning og ansattes fagutdanning er også eksempler på slike resultatindikatorer. Hver for seg vil ikke disse indikatorene si noe om kvalitet på tjenestene er gode eller dårlige. Derimot vil en sammenstilling av indikatorene, gjerne kombinert med både brukerundersøkelser og ansattundersøkelser kunne gi gode svar på måloppnåelse innenfor tjenestekvalitet. En utfordring med sammenstilling av resultatindikatorene er at det vil kreves kompetanse for å unngå tolkningsfeil.

3.4.4 Prinsipal-agentteori

Målkonflikter mellom prinsipal og agenter vil kunne påvirke måloppnåelse (Fallan & Pettersen, 2016, s. 264). Prinsipal-agentteori vil kunne bidra som forklaringsmodell for påvirkning på måloppnåelse ved målkonflikter. Prinsipalen er leder, mens agenter vil være de ansatte. Det er også aktuelt å se enhetsleder som prinsipal og avdelingsledere som agenter innenfor lederteamet.

Et kjernespørsmål i teorien er hvordan prinsipalen leder agenten til å handle i samsvar med prinsipalens interesser. Dette er agentproblemet. Ulike mål, asymmetrisk informasjon og ulik risikoaversjon hos partene er hovedårsakene til at agentrelasjoner er problematiske (Opstad, 2013, s.256). Ulike mål hos prinsipal og agent kan vise seg mellom ulikt fokus på økonomiske og kvalitative mål. Dette er ikke et problem i seg selv, men utfordringer oppstår om agenten utnytter et handlingsrom til å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsipalen. Agenten utfører da det en kaller for perverterende atferd. Utfordringer rundt agentproblemer og perverterende adferd kan oppstå i spenningsfeltet mellom krav til økonomisk måloppnåelse og krav til kvalitet. Utfordringer i et prinsipal-agentforhold vil ha potensiale for å påvirke ledelsesutviklingsprosessen. Ved agentproblemer vil atferdssystemet i mindre grad tilføre ledelsessystemet den kunnskap og forpliktelse den trenger for god ledelse mot måloppnåelse.

I den klassiske mikroøkonomiske forståelse av prinsipal-agentteori vil agentens motiver være styrt ut fra maksimering av egennytte (Winther & Nielsen, 2008, s. 148). Min bruk av teorien vil i hovedsak drøftes som kontekstavhengig opp mot målkonflikter, gjeldende spenningsfeltet mellom økonomi og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

3.4.5 Kompetanse

Kompetansebegrepet er relevant i drøftingene opp mot endringene i avdelingsledelse. En persons kompetanse er summen av kunnskaper og ferdigheter på et område. Mens kunnskap er knyttet til den informasjon en besitter på et område, er ferdigheter knyttet til de oppgavene personen er i stand til å løse. Kunnskap er ofte nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å være kompetent på et område. Ferdigheter er også nødvendig. *Analytisk kompetanse* knyttes til ferdigheter i å håndtere informasjon og kompleksitet, problemløsning, logisk resonering og systematikk. *Sosial og mellommenneskelig kompetanse* er de ferdigheter som er nødvendig i relasjon til andre mennesker, samtidig som det også innebærer å forstå hvordan en selv virker på andre. *Kontekstuell kompetanse* er rettet mot å kjenne særtrekk ved egen organisasjon, sentrale aktører, rammebetingelser, samt beherske normer og spilleregler. *Fag/oppgavekompetanse* er koblet til bestemte oppgaver eller saksområder og er kjernen i profesjon- yrkesutdanningen (Forelesning ved Hyrve, 10.01.18). Jeg vil komme inn på kompetanse og betydningen av dette knyttet til relasjonskompetanse, kompetanse for effektive ledergrupper og kompetanse for økonomisk forståelse.

3.5 Oppsummering teori

I teoridelen har jeg kort redegjort for relevant forskning tilknyttet forskningsspørsmålene. Jeg benytter teori om strategi og organisasjon i analyse og drøfting av behovet for endringen. Videre har jeg gjort rede for ulike perspektiver på ledelse. Ledelsesteori brukes først i analyse og drøfting for kausalteori, deretter for å sette endringene i avdelingsledelse i sammenheng med måloppnåelse.

Økonomisk teori ses i sammenheng med endringer i den nye avdelingslederrollen og knyttes til lederteori. Effektivitetsbegrepet og operasjonaliseringen av dette, er en sentral del av analysen i forholdet mellom ledelse og måloppnåelse. Resultatmålinger er et viktig styringsverktøy i organisasjonen, og vil diskuteres i sammenheng med ledelsesutfordringer. Prinsipal-agentteori benyttes som forklaringsmodell ved målkonflikter. Jeg tar også opp ulike teorier for å forstå utfordringer i implementering av ny avdelingsledelse.

Som verktøy i analyse og drøfting har jeg benyttet to analytiske rammeverk. Den konseptuelle foretaksmodellen bruker jeg for å forklare sammenhenger mellom den nye ledelsesmodellen og måloppnåelse. Modellen benyttes også i analyse og drøfting ut fra primærdata under forskningsspørsmål 3. Den integrerte implementeringsmodellen benyttes og legges til grunn for politikkprosessen.

4. Metode

4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Ulike synspunkt og holdninger rundt forståelsen av ontologi og epistemologi har skapt to hovedretninger innen vitenskapsteorien. Kunnskap og synspunkter rundt dette vil igjen påvirke forskeres metodologi, hvordan forskere går fram for å etablere ny kunnskap. Utgangspunktet for positivismen er at det finnes en virkelig verden, uavhengig av vår opplevelse av den. Forskningen bygger på empiriske byggesteiner og frembringer generelle sannheter (Moses & Knutsen, 2012). Konstruktivismen kom som en motreaksjon på den positivistiske retningen. Den sådde ontologisk tvil om at det vi umiddelbart observerer, tenker og sier faktisk finnes. Positivismen kritiseres blant annet med innvending om at mennesket eller sosiale relasjoner ikke kan måles eller objektiveres. Dermed kritiseres antakelsen om objektiv og verdinøytral forskning (Moses & Knutsen, 2012). De grunnleggende forskjellene innenfor disse to hovedretningene innenfor vitenskapsteoriens ontologi og epistemologi påvirker dermed hvilken metodologi som tas i bruk ved søken etter svar.

Menneskesyn er med og bestemmer hvordan kunnskap innhentes og tolkes rundt tema i denne oppgaven. Mitt valg av ledelsesperspektiv legger til grunn at mennesket motiveres ut fra fellesskap og samspill i gode relasjoner. Menneskesynet knyttes dermed ontologisk til en konstruktivistisk forståelse hvor epistemologi kobles til kunnskap om relasjoner, prosesser, samspill og meningsskaping i ledelse av ansatte.

Det er flere faktorer som påvirker ledelse og måloppnåelse i helse- og velferdssektoren, og disse kan vektlegges i ulik grad, også påvirket av forskers preferanser. Mine preferanser er farget av at jeg gjennom hele min yrkeskarriere enten har arbeidet som leder innenfor den kommunale helse- og velferdstjenesten, eller hatt roller hvor jeg har hatt tett kontakt med både enhetsledere og avdelingsledere innenfor samme område. I løpet den perioden jeg har arbeidet med masteroppgaven har jeg selv tiltrådt som avdelingsleder ved bo- og aktivitetstilbud i Trondheim kommune. Både erfaringer og forventninger til min nye rolle som avdelingsleder i Trondheim kommune, har vært med å påvirke min virkelighetsforståelse rundt det temaet jeg

undersøker i denne masteroppgaven. Min virkelighetsforståelse er at ledelse skapes av menneskene som utfører ledelse og at deres ledelse vil være påvirket og avhengige av flere faktorer. Deriblant responsen fra de som ledes. Mine erfaringer og observasjoner forsterker derfor mitt syn på ledelse som en samhandlingsprosess hvor relasjoner vil spille en stor rolle. Ved å legge dette til grunn for ledelse, vil min tilnærming være fortolkningsbasert ut fra et konstruktivistisk forståelse av hvordan virkeligheten er i denne konteksten. Samtidig er jeg på jakt etter sikker og objektiv kunnskap. Et eksempel er data som viser avdelingenes sykefraværsstatistikk. Fra et positivistisk ståsted er sykefraværet lett å måle hvor tallenes tale viser en sannhet. Legges en konstruktivistisk forståelse til grunn, kan sykefravær skyldes mange ulike forhold. I min masteroppgave vil sykefraværstallene ikke ses i sammenheng med årsaksforhold, og vil i så måte innebære et positivistisk utgangspunkt. Det vil bety at jeg også lener meg noe mot et positivistisk ståsted.

4.2 Forskningsdesign

«Metode er de teknikker som anvendes for å tilegne seg kunnskap om virkeligheten» (Jacobsen, 2015, s. 23). Dette omhandler hvordan en går fram for å samle inn data om virkeligheten. Metode blir dermed et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 21).

En deduktiv tilnærmingsmåte innebærer at man først har skapt seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og dernest går ut og samler inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten. Forenklet vil det si at en går fra teori til empiri. Med induktiv menes at man antar eller utvikler noen generelle sammenhenger ut fra observasjoner av enkelttilfeller» (Tjora, 2017, s. 33). Her går man fra empiri til teori hvor forskeren trekker slutninger på bakgrunn av empiri.

Både deduktiv og induktiv tilnærmingsmåte er kritisert for sine metoder. Kritikken mot deduktiv metode går blant annet ut på at forskeren kan komme til særlig å søke informasjon som han/hun finner relevant, og som støtter de forventningene har (Jakobsen, 2015, s. 34). Induktiv tilnærming kritiseres for at det er naivt å tro at en forsker går inn og ser på fenomenet på en åpen måte, fri for forutinntatthet (Jacobsen 2015, s. 34). Jacobsen mener at praktisk kunnskap utvikles både gjennom det deduktive og induktive (Jacobsen, 2015, s. 35). I arbeidet med min oppgave vil jeg dele hans syn på dette. Jeg baserer oppgaven på etablerte teorier rundt ledelse og antar å finne noe samsvar mellom mine funn og teoretisk etablert kunnskap. Dette vil tilsi en deduktiv tilnærming. Samtidig er jeg opptatt av problemstillingen i den kontekst jeg undersøker den i. Faktorer som prosesser, samspill og relasjoner vil påvirke. En

induktiv tilnærming vil da være nødvendig for ikke å legge føringer for analysen bare ut fra teori. Med bakgrunn i dette legger jeg til grunn en kombinasjon av deduktiv og induktiv tilnærmingsmåte.

Problemstillingen er formulert som et åpent spørsmål hvor jeg har til hensikt å gå dybden for å få svar på det jeg vil undersøke. Dette leder til et intensivt design med få analyseenheter. Et intensivt design avdekker mange detaljer ved de analyseenhetene som undersøkes, og man sikres mulighet til å kvalitetssikre det man oppfatter gjennom de data som kommer frem. Dette vil sikre en høy intern gyldighet, mens den eksterne gyldigheten blir lavere. Ved ekstensive design og mange analyseenheter vil man oppnå det motsatte. Lav intern gyldighet og høy ekstern gyldighet (Jacobsen, 2018, s. 87).

Individualistisk kontra holistisk tilnærming handler om hvilket analyseperspektiv som inntas (Ringdal, 2012, s. 49). I det holistiske perspektivet er forklaringsvariabler koblet til makro- eller samfunnsnivå. I det individualistiske perspektivet er forklaringsvariabler knyttet til mikro- eller individnivået (Ringdal, 2012, s. 49). Spørsmålet er om det er sosiale strukturer som bestemmer individenes handlinger, eller om det er individenes handlinger som skaper sosiale strukturer. Jeg legger til grunn begge perspektivene også her. Dette begrunnes i kompleksitet i det jeg studerer.

Vi kan skille mellom det å beskrive et fenomen og forklare et fenomen. Mens et beskrivende design legger opp til å til å beskrive forskjeller og likheter på et gitt tidspunkt, vil et forklarende design inneholde en ambisjon om å forklare hvorfor disse forskjellene oppstår (Jacobsen, 2015, s. 82). Skillet mellom disse to er ikke veldig klart ifølge Jacobsen. Han mener at forutsetningen for et forklarende design avhenger av at fenomenet er beskrevet på forhånd. Det vil si at forklaring forutsetter beskrivelse, og at vi må ha kunnskap om selve fenomenet før vi kan ha forutsetning for å forklare det (Jacobsen, 2015, s. 82). I masteroppgaven innhentes empiri for å få kunnskap om fenomenet ledelse og måloppnåelse i en valgt kontekst, som vil danne grunnlag for å beskrive. Hensikten er å bruke det teoretiske grunnlaget og empiri til å peke på, og om mulig forklare sammenhenger mellom årsak (ledelse) og virkning (måloppnåelse). Jeg legger dermed opp til et forklarende design med utgangspunkt i et beskrivende design. Gjennom forskningsspørsmål 1 vil jeg beskrive ved å først å forklare bakgrunnen for endringen. Deretter vil jeg under forskningsspørsmål 2 sette endringen inn i en teoretisk sammenheng. Dette vil videre være grunnlag for å besvare hovedproblemstillingen gjennom forskningsspørsmål 3.

Jeg har valgt en komparativ design i denne masteroppgaven. Ved å velge en komparativ design økes muligheten for å forklare mulige årsakssammenhenger. Ragin, 1987 refereres av Ringdal: «Kjernen i enhver komparativ design er å finne teoretisk interessante egenskaper ved analyseenhetene som kan brukes til å forklare det fenomen eller det utfallet som studeres» (Ringdal, 2012, s. 171). Jeg sammenligner avdelingenes måloppnåelse etter innføringen av ny avdelingsledelse. Min hensikt er å kunne benytte ulikheter på de avhengige variablene til drøfting av årsakssammenhenger mellom de avhengige og de uavhengige variabelen. De uavhengige variablene er her knyttet til ledelse, mens de avhengige variablene er knyttet til måloppnåelse. Innholdet i det komparative designet gjennomgås under kap. 4.4.1.

4.3 Metodevalg

Hovedforskjellene mellom kvantitativ og kvalitativ metode skildres vanligvis gjennom to ulike syn på hvordan en ser på virkelighet og kunnskap. Den kvantitative metoden tar som regel utgangspunkt i at verden er en objektiv sosial verden og har en deduktiv tilnærming i forskning. Utvalgene er gjerne store og data baseres på tallmateriale som analyseres etter statistiske analyseteknikker. Samtidig inntas det avstand til de eller det som studeres. Kvantitativ metode søker ofte årsaksforklaringer (Ringdal, 2012, s. 104). Den kvalitative metoden tar utgangspunkt i en sosialt konstruert verden og har vanligvis en induktiv tilnærming i forskning. Forskningen foregår gjennom å studere små utvalg av case og metoden innebærer nærhet til de eller det som studeres. I stedet for tallmateriale vil tekstdata benyttes. Disse analyseres med uformelle teknikker. Kvalitativ metode knyttes ofte til formålsforklaringer (Ringdal, 2012, s. 104).

I masteroppgaven tas det utgangpunkt i en konstruktivistisk forskningsfilosofi, samtidig som både deduktiv og induktiv tilnærming benyttes. Jeg vil benytte kvalitativ metode med bakgrunn i den fortolkingsbaserte tilnærmingen til tekstdata generert fra intervjuene og fra dokumentanalyser. Samtidig er del kvantitative data tilgjengelig for min case. Brukerundersøkelser, sykefraværstatistikk og budsjettavvik er eksempler på dette. Disse benyttes som deskriptive data.

Der er knyttet noen ulemper ved å benytte kvalitativ metode. Metoden er ressurskrevende, noe som medfører at man må prioritere antall respondenter. Dette medfører videre at man kan få et problem med representativiteten til de man spør. Spørsmålet er om de man spør er representative for andre enn seg selv. Disse utfordringene vil igjen kunne påvirke overførbarhet av de funnene som blir gjort (Jacobsen, 2018, s. 131).

Fordelene med kvalitativ metode er at man får frem en nyanserikdom som man ikke har mulighet til gjennom å bruke kvantitativ metode i min masteroppgave. For å svare på min problemstilling er detaljer, meninger og oppfattelser viktig, spesielt med tanke på å fange opp ikke intenderte virkninger og årsakssammenhenger i den konteksten jeg undersøker.

4.4 Beskrivelse av datamaterialet

4.4.1 Case/analyseenheter

Mine analyseenheter er to av Trondheim kommunes helse- og velferdssentre. I det komparative designet har jeg valgt to analyseenheter etter prinsippet for mest mulig like case (Jacobsen, 2015, s. 104). Jeg forutsetter da i utgangspunktet likhet på de uavhengige variablene (x = ledelse) som her er innføring til ny ledelsesmodell.

Analyseenhetene er videre valgt ut fra at de skal ha ulike verdier på de avhengige variablene som her er effektivitet (y=effektivitet). Dette vil bety at analyseenhetene scorer ulikt på måloppnåelse gjennom målinger på både økonomiske og på kvalitative resultater. For å få minst mulig forstyrrende faktorer som kan påvirke undersøkelsen har jeg brukt analyseenheter som er forholdsvis lik på variablene størrelse, type og antall avdelinger og ressurstildeling.

Effektivitet kobles til både økonomiske og kvalitetsmessige mål (avhengige variabler). I og med at jeg har med flere variabler, vil tilnærmingen i det komparative designet være strukturert ved sammenligning. Dette vil likevel ikke gjøre oppgaven til en statistisk studie.

4.4.2 Valg av datainnsamlingsmetoder

Det viktigste argumentet for innhenting av primærdata, er at forskeren selv kan skreddersy data etter problemstilling og forskningsspørsmål (Ringdal, 2012, s. 112). Normalt skilles teknikkene mellom spørreundersøkelser, observasjon og intervju. Sekundærdata er alle typer foreliggende data (Ringdal, 2012, s. 112). Den mest brukte metoden for datagenering innenfor kvalitativ forskning er intervjuing (Tjora, 2017, s. 113). Tjora skiller mellom dybdeintervju (semistrukturerte intervju), fokuserte intervju og fokusgrupper (Tjora, 2017). Den vesentlige forskjellen mellom disse metodene ligger i grad av strukturering gjennom ulike krav til innsnevring av tema før intervjuene starter. I dybdeintervjuene vil innsnevring av tema skje under selve intervjuene. Det informanten sier vil være en kilde til avgrensing av forskningen etter hvert som den skrider fram. Ved de to andre metodene vil en avgrensing av tema ville måtte gjøres før intervju gjennomføres (Tjora, 2017, s. 129).

Dokumentanalyser benyttes i forskning både som rene dokumentstudier hvor empiri generes kun fra foreliggende data, og for generering av tilleggsdata kombinert med primærdata (Tjora,

2017, s. 183). Min bruk av dokumenter er koblet til behov for tilleggsdata. Jeg har hatt behov for å benytte saksdokumenter som beskriver årsaksforhold, mening og intensjoner for endringen. Dette er dokumenter produsert for en denne saken, i et annet tidsrom og vil representere et tidsbilde. Intervjuene representerer minner, personlige opplevelser og refleksjoner rundt dette tidsbildet (Tjora, 2017, s. 190). Jeg benytter andres forskning innenfor temaet ledelse og måloppnåelse, som støtte og inspirasjon i drøfting. Bruk av andres forskning vil kunne understøtte undersøkelsens pålitelighet, fordi den støtter seg til allerede etablert og relevant kunnskap. Til slutt brukes Trondheim kommunes hjemmeside som kilde til informasjon. Publikasjoner som brukerundersøkelser, sykefraværsstatistikk og budsjett har vært nyttig og nødvendig som dokumentasjon på dimensjonen for måloppnåelse. Dette er deskriptive data som ikke viser bakenforliggende årsakssammenhenger. Ved behov for informasjon om årsakssammenhenger, har jeg kompensert ved å be informanter utdype aktuelle tema under intervjuene.

For drøfting og analyse av forskningsspørsmål 1 har jeg hatt behov for sekundærdata. Disse har jeg funnet i saksdokumentene relatert til endringen. Jeg anser dybdeintervju som å være godt egnet for datainnsamling ved forskningsspørsmål 2 og 3. Problemstilling er kompleks og sammensatt, og jeg mener refleksjon rundt tema vil være best egnet for å få kunnskap relatert til sammenheng mellom variablene.

4.4.3 Valg av informanter

Valg av kriterier for utvalg av informanter er knyttet til problemstillingen og er formålsstyrt (Jacobsen, 2015, s. 180). Utvalgskriterier kan være, tilfeldig utvalg, bredde og variasjon, informasjon, det typiske, det ekstreme og snøballmetoden (Jacobsen, 2015, s. 181-183). Formålet har vært å øke min kunnskap for å svare på problemstillingen. Problemstillingen omhandler endring og dens virkninger, noe som tilsier at jeg har behov for informanter som kan si noe om tiden før og etter endring. Jeg har konkludert med at enhetsledere vil kunne være de beste på å si noe om resultater etter endringen, og som også kan reflektere og sette tiden før endring inn i en sammenheng. Jeg har dermed tatt hensyn til at informanter på enhetsnivå var enhetsledere også før endringen. Enhetsledere vil kunne reflektere rundt årsak og virkning, både rundt intenderte og ikke intenderte virkninger innenfor sine enheter, samt reflektere rundt ev. forskjeller i utøvelse av avdelingsledelsen knyttet ulike avdelingstyper. Jeg ble gitt mulighet til dette også ved å intervjue avdelingsledere, med den forskjellen at jeg antok de tok mer utgangspunkt i egne roller og egne avdelinger. Ved å intervjue

avdelingsledere fikk jeg mulighet til å gå dypere inn i hvordan prioriteringer i rollen vektlegges.

Jeg har valgt å intervjue til sammen 6 informanter. En enhetsleder og to avdelingsledere ved hvert av de to helse- og velferdssentrene. Informantene er valgt ut fordi de er aktører innenfor endringene i avdelingsledelse. Jeg har valgt informanter med bakgrunn i utvalgskriteriet informasjon. Mitt valg om en komparativ casestudie har utgjort en begrensing i valgmuligheter. Likevel har jeg vært heldig og fått informanter som har vært villige til å stille til intervju, hvor vilkårene for utvalgskriterier i det komparative designet er relativt godt ivaretatt.

Jeg kunne også valgt å intervjue øvrige ansatte for å få et bilde av hvordan de opplever ledelse gjennom den nye avdelingslederrollen. Det siste har jeg valgt bort, og begrunner det med at jeg mener at enhetsledere og avdelingsledere gjennom intervju, samt sekundærdata vil gi god nok informasjon for analyse og drøfting opp mot dimensjonene ledelse og måloppnåelse. Det er alltid ønskelig med flere intervjuer, men et valg må gjøres slik at det ikke blir for mange. Jeg mener valget jeg har gjort er det beste for å svare på problemstillingen innenfor oppgavens rammer.

4.5 Vurdering av datas kvalitet

Pålitelighet handler om intern logikk eller sammenheng gjennom hele forskningsprosessen (Tjora, 2017, s. 231). Det vil i hovedsak dreie seg om hvordan selve forskningsprosessen har foregått, at gjennomføringen og de valg som er tatt framstår som pålitelige. Gyldighet handler om prosjektets logiske sammenheng mellom utforming og funn, og de spørsmål man ønsker å få svar på (Tjora, 2017, s. 231). Utgangspunktet vil være hvorvidt mine funn sier noe om det jeg vil ha svar på. Generaliserbarhet handler om i hvilken grad funnene i et forskningsprosjekt kan generaliseres til å gjelde andre enn de man faktisk forsker på. Dette vil igjen være avhengig av hvordan forskningsprosessen gjennomføres og hvilke funn jeg gjør. Begrepet generaliserbarhet er vanligvis relatert til kvantitative undersøkelser. I kvalitative undersøkelser erstattes begrepet gjerne med «teoretisk generalisering» eller «overførbarhet». På bakgrunn av dette velger jeg i fortsettelsen benytte begrepet «overførbarhet».

4.5.1 Gyldighet og pålitelighet

Høy pålitelighet er en forutsetning for validitet i forskningsprosjekt (Ringdal, 2012, s. 96). I første omgang vil det være avgjørende for gyldighet at kausale sammenhenger er argumentert for på en troverdig måte. Her vil dette være sammenhengen mellom ledelse og måloppnåelse,

hvor måloppnåelse er operasjonalisert til de ulike begrepene for effektivitet. Dette gjøres gjennom å benytte det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og vil i så måte være en deduktiv tilnærming som grunnlag for kausalteori. Deretter vil gyldighet i forskningsprosjektets gjennomføring være avhengig av det empiriske materialet, samt min tolkning og behandling av dette. Kausale sammenhenger er redegjort for under kap. 3.3.1.

Jeg har tidligere begrunnet valg av informanter hvor ansatte er utelatt fra å være informanter. Ved å ta ansatte med som informanter ville jeg ha fått et nyansert bilde av hvordan endringen oppleves av de som ledes, noe som kunne ha tilført empiriske data jeg ellers ikke ville fått. En viktig årsak til denne utelatelsen er at det vil være fare for at avdelingsledere oppfatter prosjektet som en undersøkelse av deres prestasjoner som ledere. Ut fra hvordan mine argumenter for hvordan dette valget tolkes av andre, vil dette kunne enten styrke eller redusere prosjektets gyldighet.

Måleproblemer vil kunne påvirke gyldighet i denne forskningen. Hvordan skal jeg kunne utelukke andre kausale sammenhenger for måloppnåelse? Målet er å sannsynliggjøre kausale sammenhenger mellom ledelse og måloppnåelse, gjennom analyse og drøfting av empiri. I analyse og drøfting vil andre faktorer være en del av diskusjonsgrunnlaget som igjen vil påvirke konklusjoner rundt funn i denne undersøkelsen. Ved å velge en komparativ casestudie vil jeg få utvidet casen, og jeg får anledning til å sammenligne to i utgangpunktet like analyseenheter. Dette vil kunne bidra til å øke både pålitelighet og gyldighet i undersøkelsen.

Videre vil måloppnåelse knyttes til både økonomiske målsettinger og til kvalitet. Den største utfordringen vil være å finne mål for kvalitet. Det benyttes indikatorer som Trondheim kommune har utarbeidet, foreliggende brukerundersøkelser, samt empirisk materiale fremskaffet gjennom intervju. En del av det jeg ønsker å undersøke er om det er mulig å si noe om endringen kan tenkes å ha ført til en forskyving mellom økonomiske og kvalitetsmessige prioriteringer. Måleproblemer her kan påvirke undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

Manglende erfaring som forsker vil kunne påvirke både pålitelighet og gyldighet. Det viktigste vil likevel være hvordan jeg forholder meg til *tolkning.* Dette vil gjelde tolkning av informantenes refleksjoner og svar i forhold til både kontekst og roller. Samtidig vil mine egne holdninger og forventinger kunne påvirke både intervjusituasjonene, tolkinger av det som sies og tolkninger under analyse og drøfting. Det vil være viktig for undersøkelsens pålitelighet og gyldighet at jeg under hele prosessen forholder meg til de utfordringer som

ligger i dette. Samtidig vil den veiledning jeg får gjennom forskningsprosessen bidra til å redusere fare for tolkningsfeil.

Tjora er opptatt av transparens i forskningen. Transparens handler om hvor godt valg i forhold til pålitelighet og gyldighet fremstilles i forskningen. Målet er at leseren gis et så godt innblikk i forskningen at de selv kan gjøre seg opp en mening om forskningens kvalitet (Tjora, 2017, s. 248). Effekten av transparens i forskningen vil da lettere kunne verifisere pålitelighet og gyldighet som sann eller usann. Transparens øker ikke nødvendigvis forskningens gyldighet. Derimot vil forskningens pålitelighet øke, gjennom at tillit til forskningen økes ved en transparent fremstilling av forskningsmaterialet.

Jeg har vært oppmerksom på at de som skal intervjues, spesielt de som innehar rollene som avdelingsledere, ville kunne oppleve intervjuene som en undersøkelse av deres prestasjoner som ledere. For å unngå dette har jeg lagt vekt på å informerer om prosjektets hensikt. Samtidig har det stilt krav til meg som intervjuer hvor jeg tar fokus bort fra prestasjoner og måloppnåelser, og retter søkelys på refleksjon rundt endringene i ledelsesmodellen, i den kontekst de befinner seg i. Dette har vært viktig for å få den informasjonen jeg trenger for å kunne måle det jeg har hatt til hensikt å måle.

4.5.2 Overførbarhet

Om funn i undersøkelsen vil kunne være gjeldende for andre vil først og fremst være avhengig av funnenes pålitelighet og gyldighet. Dersom konklusjoner basert på funnene knyttes til spesifikke årsakssammenhenger tilknyttet den enkelte analyseenhet, vil grunnlag for overførbarhet falle bort. En komparativ casestudie basert på teoretisk utvelging vil kunne øke muligheten for overførbarhet (Ringdal, 2012, s. 248). Formålet med komparativ metode er at funnene skal ha teoretisk gyldighet utover seg selv. Min ambisjon er derfor at funnene skal kunne være relevante for hele helse- og velferdsområdet i Trondheim kommune. På tross av mitt valg, hvor jeg har landet på et intensivt design, mener jeg likevel at overførbarhet innenfor området helse og velferd i Trondheim kommune er mulig. Dette begrunnes i forutsetninger for samtidig og lik implementering av endringen.

4.6 Forberedelse av undersøkelse

Jeg har innhentet tillatelse til å gjennomføre denne undersøkelsen i Trondheim kommune fra kommunaldirektøren for området helse- og velferd (vedlegg 1). I samarbeid med kommunalsjef fant jeg analyseenheter som kommer inn under utvalgskriteriene. Deretter tok jeg telefonisk kontakt med enhetsledere ved aktuelle enheter for å rekruttere informanter. Jeg

oppnådde positiv respons ved begge de analyseenhetene jeg hadde valgt ut. Jeg orienterte begge enhetslederne om undersøkelsen pr. telefon. Alle informanter fikk deretter skriftlig informasjon om forskningsprosjektet og dets hensikt. Dette ble sendt på mail til enhetsledere, som videre sørget for distribusjon til sine avdelingsledere. Det ble samtidig sendt ut informasjon om skriftlig informert samtykke og bruk av lydopptak under intervjuene (vedlegg 2). Bruk av lydopptak ble inkludert inn i det informerte samtykket.

4.7 Innsamling av data

I min analyse har jeg behov for data som sier noe om tiden før endring og etter endring ved begge helse- og velferdssentrene. Dette innebærer en tidsseriestudie som viser utvikling over tid. Data som innhentes om fortiden kalles for retrospektiv design (Ringdal, 2012, s. 168). Primærdata som omhandler fortid innhentes via intervju av enhetsledere og sekundærdata ved dokumentanalyse. Tidsperioden tar utgangspunkt i status 2016 og 2018/2019.

Jeg ønsker å innhente kunnskap om hvordan endringene i den nye ledelsesmodellen er implementert på enhetene og de ulike avdelingene. Videre ønsker jeg å innhente informasjon om hvordan informantene ev. kan sette endringene i sammenheng med måloppnåelse. Jeg skiller måloppnåelse mellom mål mot kostnadseffektivitet og mål på kvalitet i tjenesteproduksjonen (ref. kap.4.4 om kostnadseffektivitet og formålseffektivitet).

I intervjuguidene åpner jeg med noen bakgrunnsvariabler (vedlegg 3 og 4). Disse er like for alle, men tilpasset rolle. Deretter benytter jeg endringene i avdelingsledelsen som hovedtema. Disse knyttes opp mot de ulike effektivitetsbegrepene. I tillegg ønsker jeg en refleksjon rundt hvorvidt endringen har påvirket allokering av ressurser. Jeg ønsker så langt det er mulig åpne intervju, hvor refleksjon rundt tema er målet. Likevel er det to grunner til at jeg har pre-strukturert intervjuguidene noe. For det første er det et hjelpemiddel for meg som uerfaren intervjuer. For det andre er det hensiktsmessig ved en komparativ casestudie, hvor sammenligning får økt legitimitet om sentrale spørsmål stilles likt blant informantene (Ringdal, 2012, s. 243).

De etiske aspektene ved forskningen er en kontinuerlig prosess. Når det gjelder informantene har jeg forsikret anonymitet og orientert om trygg og sikker behandling av de data som har kommer fram under intervjuene. Da navn skal oppgis i samtykkeerklæring og lydopptak under intervju skal foretas, er det sendt søknad til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for godkjenning av behandling av persondata. Godkjenning er mottatt 30.09.19 (vedlegg 5). Det er videre knyttet etiske aspekter relatert til selve gjennomføringen av intervjuer (Tjora, 2017,

s. 175). Jeg har ved intervjuenes start informert informantene om at de når som helst kan avslutte intervjuet og at de kan trekke seg fra selve undersøkelsen. Som en del av det etiske aspektet, har jeg utvist takknemlighet og ydmykhet for informantenes bidrag. Videre er mye av etikken knyttet til presentasjon av data (Tjora, 2017, s. 175). Jeg anonymiserer alle informanter og analyseenheter, og jeg har hatt fokus på å unngå å sette informanter, analyseenheter og Trondheim kommune i et dårlig lys.

4.8 Analyse/fortolkning av data

Hvordan jeg analyserer og tolker de data som framkommer gjennom datagenerering er avhengig av hvilke data jeg får og hvordan jeg vil benytte dataene. Som tidligere nevnt vil det ut fra sekundærdata genereres kvantitative data på dimensjonen for måloppnåelse. Disse benytter jeg som deskriptive data mot to formål. For det første brukes disse dataene til å kontrollere mot teori og data som fremkommer ut fra generering av primærdata. For det andre har jeg behov for å sammenligne mellom de to helse- og velferdssentrene. For øvrige sekundærdata, innhentet med det formål å skape mening rundt politikkdesign og videre sammenheng med ledelse og måloppnåelse, benyttes kvalitativ metode. Empiri knyttet til måloppnåelse vil kunne være relatert til andre årsaker enn endringene i avdelingsledelse. Under intervjuene har jeg derfor også fokusert på å fremskaffe informasjon om dette.

Jacobsen skiller mellom innholdsanalyser og prosessanalyser (Jacobsen, 2015). Innholdsanalyse er basert på at det som kommer fram av tekstdata i et intervju, kan reduseres til et sett færre overordnede og meningsskapende kategorier. I prosessanalyser vil sekvenser over tid benyttes i stedet for kategorier (Jacobsen, 2015, s. 217). Jeg tar utgangspunkt i en innholdsanalyse fordi jeg først og fremst er ute etter å skape et bilde av hvordan informantene tenker og erfarer rundt sammenhenger mellom ledelse og måloppnåelse. Jeg tror også tidsperspektivet er for kort i en så stor endring til å foreta en prosessanalyse, samtidig som jeg da ville måtte ta inn flere parallelle sekvenser for en god analyse. Jacobsen har delt analysefasen inn i fire deler: 1. Dokumentere. 2. Utforske. 3. Systematisere og kategorisere. 4. Sammenbinding (Jacobsen, 2015, s. 199). Første fase vil være å transkribere lydopptak fra intervjuene over til tekst. Jeg transkriberte alle intervjuene kort tid etter gjennomføring av intervjuene. Neste fase er å utforske. Ved innholdsanalyse vil dette si å granske tekstene fra det transkriberte materialet for å se etter innhold som gir mening til det det spørres om. Ifølge Jacobsen kan det allerede ved utarbeidelsen av en intervjuguide startes kategorisering ved formulering av spørsmål som er rettet mot spesifikke tema (Jacobsen, 2015, s. 208). Jeg har sett etter tematisk innhold tilhørende endringene i den nye ledelsesmodellen. Jeg har da

allerede i denne fasen opprettet hovedkategorier for analysen gjennom tematisk oppsett i intervjuguiden.

Det skilles vanligvis mellom to former for kategorisering. Den første er åpen koding og den andre er aksial koding/andre-sykluskoding (Jacobsen, 2015, s. 207). Jeg har i fortsettelsen benyttet åpen koding. Åpen koding tar utgangspunkt i tekstmaterialet fra intervjuene hvor kategorisering sikres en forankring i det empiriske materialet, som videre øker legitimitet for induktiv analyse.

Sammenbinding handler om å finne sammenhenger i data (Jacobsen 2015, s. 213). Under dette stadiet i analysen vil jeg nå sitte med informasjon om flere forhold. Jeg vil ha informasjon om temaene jeg undersøker, om kontekst, om analyseenhetene og om personer jeg intervjuer. Disse ulike forholdene vil påvirke hverandre. Min problemstilling fordrer kunnskap om tema ledelse og måloppnåelse, og det vil være naturlig at disse temaene sammenbindes med kontekst og de ulike personene jeg får kunnskap om.

I en komparativ casestudie vil sammenligning være en fase. Jeg gjorde arbeidet frem til denne fasen så likt som mulig for begge analyseenhetene for å ivareta gyldighet ved sammenligning. Er det noe i det materialet jeg har som forklarer hvorfor måloppnåelse ikke er tilnærmet lik på begge enhetene? Finner jeg noe interessant for analyse som peker seg ut på den uavhengige variabelen? Eller er kontekst og de jeg intervjuer en forklaring? Disse spørsmålene kan besvares først når data for sammenligning er generert og har gjennomgått de ulike fasene for analyse.

5. Empiri og drøfting

Under dette kapitlet vil jeg under hvert forskningsspørsmål først presentere empiri. Deretter vil jeg under forskningsspørsmålene drøfte empiri mot teoretisk grunnlag. Under forskningsspørsmål 3 vil jeg først drøfte empiri tilhørende hver analyseenhet, før jeg til slutt foretar en komparativ analyse. Forskningsspørsmål 3 vil ha et analytisk perspektiv knyttet til primærdata, hvor implementering av ledelsesmodellen og resultater drøftes med utgangspunkt i analyse av de to foregående forskningsspørsmålene.

5.1 Forskningsspørsmål 1

«Hvorfor endring og hva består den av?»

5.1.1 Empiri

I 2015 og 2016 var sykefraværet blant ansatte i kommunen høyt opp på agendaen. Samtidig,

og i kjølvannet av denne saken, erkjennes det at kommunens ledelsesmodell ikke lenger holder mål i forhold til kommunens størrelse og kompleksitet. Dette fører til at kommunen endrer sin ledelsesmodell ved å opprette to nye ledernivå. Videre innføres det en overgang fra fagledelse til avdelingsledelse på nivået under enhetsleder. Behovet for endring synliggjøres først i saksdokumentet «Arbeidsgiverpolitisk plattform 2016-2020» (Trondheim kommune, 19.01.16). Saksdokumentet er en revidering av kommunens daværende arbeidsgiverpolitikk. Videre ses sak om forebygging av sykefravær i Trondheim kommune i sammenheng med kommunens revidering av arbeidsgiverpolitikken (Trondheim kommune, 23.05.16). Sak om innovasjonsledelse kommer et år etter revidering av arbeidsgiverpolitikken og inneholder føringer og begrunnelse knyttet til endringer rundt ledelse (Trondheim kommune, 13.02.17).

Endringene på et overordnet plan er koblet til arbeidsgiverpolitiske mål. I forlengelsen av dette har rådmannen pekt ut ledelse som et område av særlig betydning for måloppnåelse, ressursforvaltning og attraktive arbeidsplasser. Han sier videre at utviklingen i oppgavene og enhetenes størrelse tilsier at måten enhetenes lederteam fungerer på har mye å si for kommunens gjennomføringskraft. Dette setter han i sammenheng med bedre muligheter for å lykkes med satsingen på heltid, reduksjon i sykefravær og økning i kvaliteten på tjenestene. For å oppnå dette må enhetene sikres kompetanse, kapasitet og stabilitet på ledelsessiden (Trondheim kommune, 19.01.16, s. 7). Endringens sammenheng med sak om forebygging av sykefravær ses i sak om forebygging av sykefravær i Trondheim kommune: «Rådmannen er tydelig på at dette er et linjeansvar og ledelsesansvar. Rådmannen jobber med å styrke ledelseskapasiteten i organisasjonen, jamfør bystyresak om arbeidsgiverpolitikk. Herunder jobbes det med tydeliggjøring av det helhetlige lederansvaret på nivå tre i organisasjonen» (Trondheim kommune, 23.05.16). Nivå 3 er avdelingsledernivået.

Flere ledernivå vil kunne være med å påvirke måloppnåelse. Den første begrunnelsen for flere ledernivå er koblet til organisasjonens evne til å koordinere. Trondheim kommune er en stor og kompleks organisasjon som utfordrer organisasjonens evne til å koordinere (Trondheim kommune, 19.01.16). Dette knyttes videre til et behov for å begrense kontrollspennet til den enkelte direktør og til lederes kapasitet til å være ledere (Trondheim kommune, 13.02.17). Samtidig påpekes behov for at alle medarbeider skal følges opp av en ansvarlig leder. Denne oppfølgingen skal ha god nok kvalitet, blant annet som følge av kapasitet (Trondheim kommune, 13.02.17). Flere ledernivå knyttes i saksdokumentene hovedsakelig til et behov for økt koordineringsevne og økt kapasitet blant ledere til å drive ledelse.

Endringene i avdelingsledelsen gjennom ledelse i team, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi, samt relasjonsledelse begrunnes gjennom følgende: Ledelse i team er koblet til behov for bedre koordinering hvor enhetsleder gis mulighet til å støtte seg på avdelingsledere (Trondheim kommune, 19.01.16). Samtidig er ledelse i team knyttet til behov for bedre styring, kontroll og gjennomføringskraft. Avdelingsledelsen helhetlige ansvar for fag, personell og økonomi ses som et virkemiddel som skal øke evne til å se disse elementene i en sammenheng. Målet er å øke evne til gode prioriteringer (Trondheim kommune, 19.01.16) (Trondheim kommune, 13.02.17). Relasjonsledelse er i første omgang omtalt som en bedre måte å lede ansatte mot måloppnåelse. Relasjonsledelse er flere ganger nevnt i sammenheng med mulighet for bedre sykefraværsoppfølging (Trondheim kommune, 13.02.17). Samtidig er relasjonsledelse i avdelingslederrollen knyttet til behov for å bedre kunne fange opp brukere sine behov.

5.1.2 Drøfting

Gjennom den integrerte implementeringsmodellen blir behov for endring formulert under fasen for politikkformulering. Empiriske funn over kan sammenfattes til å være behov for bedre koordinering, bedre kontroll og styring samt økt kapasitet for utøvelse av ledelse. Min tolkning er at saken om forebygging av sykefravær i Trondheim kommune, har vært viktig under fasen for politikkformulering og dermed for politikkdesignet. Behovet for endring kobles til behov for bedre oppfølging av ansatte og økte muligheter til å fange opp brukere sine behov. Om en tar dette et skritt videre og kobler disse behovene til et funksjonelt perspektiv, vil strategisk tenking handle om å matche organisasjons mål og midler for å sikre organisasjonens eksistens. Dette er et utviklingsmål hvor egne styrker og svakheter analyseres og fører til strategiske initiativ. Initiativer vil i stor grad dreie seg om endringer i strukturer og prosesser. Ser man på organisasjonen gjennom den strukturelle rammen vil et funksjonelt perspektiv harmonere med initiativ som tas gjennom endringer i strukturer og organisering.

Gjennom et strukturelt perspektiv og en rasjonell prosess, vil økning i antall ledernivå kunne forklares. Økning i antall ledernivå vil kunne løse utfordringer som handler om koordinering, bedre styring og kontroll samt kapasitet til utøvelse av ledelse. Som følge av dette kan den strukturelle endringen også påvirke oppfølging av ansatte og evnen til å fange opp brukere sine behov. Det vil si at økning i antall ledernivå kan ha potensiale til å virke positivt på måloppnåelse.

Endringene i avdelingsledelse kan analyseres gjennom HR-perspektivet og som en naturlig prosess. HR-rammen tar utgangspunkt i menneskene i organisasjonen. Det er gjennom de

ansatte man når målene gjennom en balanse mellom organisasjonens mål og ansattes behov. Endring som en naturlig prosess tar utgangspunkt i dette hvor søkelyset settes på kulturelle, sosiale, menneskelige og politiske relasjoner. Strategisk initiativ vil handle om virkemidler som påvirker dette. Både ledelse i team, økt ansvar i avdelingslederrollen og relasjonsledelse i samme rolle kan forklares gjennom HR-rammen og strategi som naturlig prosess. Disse initiativene kan alle knyttes til påvirkning av adferd, enten hos ledere eller hos ansatte. Virkninger av dette kan videre knyttes til påvirkning av måloppnåelse.

Gjennom denne gjennomgangen ser man at Trondheim kommune har foretatt endringer både gjennom en funksjonell prosess og gjennom en naturlig prosess. Den strukturelle endringen er økning i antall ledernivå. Den strukturelle endringen består av de to nye ledernivåene kommunalsjefer og avdelingsledere (figur 2, s.4). Den naturlige prosessen kan kobles til endringer i avdelingsledelse. Dette er ledelse i team, et helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen og relasjonsledelse i samme rolle.

5.1.3 Sammenfatning forskningsspørsmål 1

Jeg har valgt å se på bakgrunnen for endringen for å ha et grunnlag for videre analyse og drøfting av problemstillingen. Dette har jeg gjort gjennom å se på endringen som utgangspunkt for en funksjonell prosess og som en naturlig prosess.

Behovet for endring kan knyttes til politisk press på administrasjonen i saken «Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune» (Trondheim kommune, 23.05.16). Saken bidro til å synligjøre utfordringene med daværende ledelsesmodell, hvor størrelse på enheter, lederspenn og virkemidler i ledelse blir aktualisert.

Endringen består av strukturelle endringer i form av økning i antall ledernivå. Den består i tillegg til dette av endringer i avdelingsledelse. Dette er styrking av ledelse i team, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi, samt relasjonsledelse i avdelingslederrollen. Disse endringene har potensiale for påvirkning på måloppnåelse. Jeg vil videre se på den strukturelle endringen som en forutsetning for endring til avdelingsledelse, uten å isolere den for analyse av påvirkning på måloppnåelse. Videre drøfting og analyse vil dermed omhandle endringen til avdelingsledelse.

5.2 Forskningsspørsmål 2

Hvordan påvirke effektivitet gjennom endringen?

5.2.1 Empiri

Her vil jeg først presentere bakgrunnsdata som ligger til grunn for analyseenhetene og respondentene. Jeg har lagt vekt på å finne analyseenheter som er forholdsvis like. Dette for å ha bedre grunnlag for sammenligning og for å få minst mulig forstyrrende faktorer for årsakssammenhenger.

Tabell 3. Bakgrunnsvariabler analyseenheter

BAKGRUNNSVARIABLER	HVS 1	HVS 2
Antall avdelinger	2	2
Antall sykehjemsplasser	24	24
Antall heldøgns omsorgsboliger	30	24
Antall spesialplasser	10	10
Aktivitetssenter	Ja	Nei
Antall brukere hjemmetjeneste	Nei	11

Tabell 3 viser at analyseenhetene har likt antall avdelinger, og dermed også likt antall avdelingsledere. Videre har analyseenhetene likt antall sykehjemsplasser. Ulikheten i antall HDO-boliger [1] er forholdsvis liten. Ulikheten kompenseres noe ved at HVS 2 har en liten hjemmetjeneste. Hjemmetjenesten ligger under avdelingsleder for omsorgsboligene. Hovedforskjellen på tjenesteytingen mellom HDO-boligene og hjemmetjenesten er at de som får hjemmetjeneste ikke har behov for bistand på natt, mens de som bor i HDO-boliger også får bistand på natt. Bistanden ytes av samme personale ved HDO-boligene og hjemmetjenesten. Antall spesialplasser er likt for begge analyseenhetene. Jeg har valgt å ikke omtale hvilke type plasser dette er for å sikre anonymitet i forhold til hvilke analyseenheter jeg innhenter primærdata fra. Jeg har ingen grunn til å anta at type spesialplasser vil påvirke resultater i min masteroppgave. Den største forskjellen ligger i at HVS 1 har et aktivitetssenter hvor avdelingsleder for sykehjemmet har lederansvar. Jeg har forsøkt å redusere betydningen dette kan ha i analyse og drøfting ved å isolere intervjuet til kun å gjelde lederansvaret på sykehjemmet.

[1] «HDO-boliger» er en forkortelse for heldøgns omsorgsboliger

Tabell 4. Oversikt over lederansvar pr. leder ved analyseenhetene

	HVS 1 ansvarsfordeling	HVS 2 ansvarsfordeling
Enhetsleder	Hele enheten	Hele enheten
Avdelingsleder 1	24 sykehjemsplasser	24 sykehjemsplasser
	Aktivitetssenter	
Avdelingsleder 2	30 HDO-boliger	24 HDO-boliger
	10 spesialplasser	10 spesialplasser
		11 Hjemmetjenestebrukere

Tabell 4 viser en oversikt over det lederansvaret som tillagt ledere ved enhetene. Ut fra dette er min konklusjon er at jeg har analyseenheter som er egnet for en komparativ analyse. Det er da forutsatt likhet på den uavhengige variabelen og ulik på den avhengige variabelen. Dette fremstilles empirisk under forskningsspørsmål 3.

Tabell 1, s. 11 viser en skjematisk fremstilling av de kausale sammenhengene jeg undersøker i min masteroppgave. Denne vil være utgangspunktet for å svare på forskningsspørsmål 2.

Ledelse i team

I intervjuene knyttet jeg dette til temaet prioriteringseffektivitet gjennom «*Påvirker helhetlig styring enhetsleders handlingsrom?*» Temaet ble fulgt opp med 3 hovedspørsmål:

1) Hvordan praktiseres ledelse i team ved din enhet?
2) Påvirker ledelse i team avdelingsledere sin forståelse for omfordeling av ressurser internt innenfor enheten?
3) Har enhetsleders handlingsrom for strategisk styring økt som følge av ledelse i team?

På det første spørsmålet svarer enhetsleder ved HVS 1 at denne endringen er godt implementert ved enheten. De har faste ukentlige møter hvor også økonomikonsulent og driftskoordinator ofte deltar. I hverdagen er de lokalisert i felles kontorlandskap og får dermed gode dialoger seg imellom også utenfor møtene. Ledergruppa har i tillegg faste månedlige medbestemmelsesmøter med tillitsvalgte og verneombud.

> *«Vi er veldig forskjellige og utfyller hverandre, har faste møter hver mandag. Vi har en kontinuerlig dialog, fordi vi sitter så tett. Vi har også driftsmøter. Deltagere på mandagsmøter er avdelingsledere, drift, konsulent og meg.»* (Enhetsleder HVS 1)

Avdelingslederne ved HVS 1 er også av samme oppfatning. De forteller at de opplever å ha stor påvirkningskraft gjennom deltagelse i lederteam og at det her de store tingene blir

diskutert. Ofte handler dette om økonomi og kvalitetsforbedringer. Begge avdelingslederne oppfatter at lederteamet også omfatter økonomikonsulent og driftskoordinator. Videre forteller de at det er høyt under taket i ledergruppa. Det oppleves trygt å komme med innspill. De har mange diskusjoner og er ofte uenige, men de greier alltid å komme til enighet om løsninger.

Ved HVS 2 sier enhetsleder at de i utgangspunktet skal ha et ukentlig møte i lederteam. Dette har ikke blitt godt nok prioritert i det siste. Enhetsleder kompenserer ved å samle lederteamet etter hun har vært på enhetsledermøter. Disse møtene har et mer informativt innhold hvor agendaen er overføring av informasjon fra enhetsledermøtene. Lederteam har i utgangspunktet også ukentlige driftsmøter med merkantil og driftskoordinator. Avdelingsledere deltar på disse møtene om de har anledning.

> *«Egentlig har vi møter hver mandag, men det har sklidd ut litt de siste mnd. Treffes jo daglig, så vi har pr. d.d. ikke sånn avsatt tid for vi får det ikke til på mandag»* (Enhetsleder HVS 2).

Videre forteller hun at hun har hatt utfordringer med overgangen til avdelingsledelse fordi hun alltid har hatt alt selv. I starten syntes hun at hun mistet oversikt fordi hun måtte slippe opp litt og gi fra seg oppgaver til avdelingslederne.

Avdelingslederne ved HVS 2 bekrefter at møtene i lederteam ikke blir prioritert for tiden. Begge savner mer struktur på dette. Nedprioritering av møtene blir begrunnet i mangel på tid. Avdelingsleder 1 sier at ledermøtene ikke har vært prioritert etter sist sommer fordi det har vært litt hektisk.

Enhetsleder ved HVS 1 svarte ganske entydig spørsmål 2. Hun bekreftet sammenhengen mellom ledelse i team og avdelingsledernes forståelse for omfordeling av ressurser innenfor enheten. Hun forteller at avdelingslederne har stor forståelse for det og at de blir enige om ting. Hun forteller videre at de ar gode diskusjoner på om det skal leies inn eller flyttes på noen, og at det blir ganske gjennomtenkt.

Når det gjelder avdelingslederne ved HVS 1 svarer begge bekreftende på at ledelse i team har økt deres forståelse for den andre avdelingens utfordringer og at de dermed også har fått økt forståelse for omfordeling av ressurser internt. Avdelingsleder ved HDO-boligene er tydelig på at han ofte har mer ressurser å rutte med i perioder fordi antall brukere endres ofte. Han

sier også at sykehjemmet alltid er marginalt bemannet, og at han forstår at det som regel blir omfordelt fra hans avdeling til sykehjemmet på grunn av dette.

Enhetsleder ved HVS 2 svarte ikke like entydig på dette. Hun sier at de har et stort merforbruk på sykehjemmet og et underforbruk på boligene, og at dette er litt vanskelig å forstå for avdelingslederne. Samtidig forteller hun at de har overskudd og at de bruker pengene når det er behov for det. Hun forteller også at hun ikke vil redusere noe på sykehjemmet for å flytte pengene riktig.

Ved HVS 2 svarer avdelingsledere vagt på spørsmål 2. Begge sier at de har stort fokus på å bidra i enheten som en helhet, men knytter dette til samarbeidet mer mellom avdelingslederne enn til ledelse i team. Samtidig blir fokuset rundt spørsmålet vendt til årsaker til at de ikke helt er i mål med dette. Tid, kultur og manglende struktur på møter i lederteamet angis som årsak. Avdelingsleder 2 forteller at hun savner at de er mer som en enhet. Hun forteller at de er veldig separate og at hun tror at dette også skyldes bygningsmasse og kultur.

På spørsmål 3 svarer enhetsleder ved HVS 1 at hennes handlingsrom for strategisk styring har økt som følge av ledelse i team. Dette på tross av at enheten sliter med økonomien. Hun knytter dette spesielt til at det er dyktige og selvstendige avdelingsledere i teamet. Hun peker også på medbestemmelsesmøtene lederteamet har med tillitsvalgte og verneombud som en positiv faktor i forhold til dette. Samtidig legger hun vekt på fordelen med at medlemmene i teamet er forskjellige og at dette gjør at hun får gode innspill. Avdelingslederne ved HVS 1 mener at enhetsleder får økt sitt handlingsrom som følge av ledelse i team. Begge knytter dette til at det høy lojalitet til enhetsleder og det som blir bestemt i teamet. Samtidig vektlegger de teamets sammensetning hvor de utfyller hverandre både på kompetanse og personlige egenskaper.

Enhetsleder ved HVS 2 relaterer dette til at hun har noen å diskutere med og at det er bra. Også hun påpeker fordelene med at medlemmene i teamet er forskjellige og at hun dermed får gode innspill. Avdelingsledere ved HVS 2 svarer at dette er litt vanskelig å ta stilling til fordi ledelse i team ikke har vært godt nok prioritert i det siste.

Helhetlig ansvar i avdelingslederrollen

Temaet ble koblet til påvirkning av kostnadseffektivitet og formålseffektivitet gjennom «*Påvirker helhetlig ledelse avdelingsleders prioriteringer?*» Temaet ble fulgt opp med 2 hovedspørsmål:

1. Hvordan praktiseres det helhetlige ansvaret?
2. Påvirkes prioriteringer i avdelingslederrollen gjennom det helhetlige ansvaret?

Ved HVS 1 viser svarene fra både enhetsleder og avdelingsledere at økonomiansvaret er knyttet til enheten som helhet. Ingen av avdelingslederne mener seg målt på økonomi gjennom hvordan de ligger an i forhold til budsjett på sine avdelinger. De forteller at de blir målt på dette etter hvordan enheten som helhet ligger an. Enheten har også tilsatt en økonomikonsulent. Han deltar på møtene i lederteamet. Det er i disse møtene avdelingslederne er delaktig i diskusjoner som gjelder økonomi. Begge mener de har stor påvirkningskraft i forhold til dette, og at de føler et stort ansvar for enhetens økonomi. Økonomikonsulenten foretar all rapportering på økonomi på vegne av enhetsleder. Enhetsleder synes det er en god ordning.

> *«Avdelingslederne har ikke budsjettansvar sånn sett, følger opp det faglige uten tvil, følger opp personell uten tvil, og så er det sykefraværet. De rapporterer ikke på økonomi, det er det konsulenten som gjør, også på vegne av meg. Men vi diskuterer og snakker og er enige om det vi rapporterer om. Vi er delaktig i prosessen. Men det er konsulenten som rapporter og har dialogen for oss da. Jeg synes det er veldig greit.».* (Enhetsleder HVS 1)

Informantene beskriver godt hvordan ansvaret for økonomi blir praktisert ved enheten. Enhetsleder mener avdelingsledere følger opp sitt ansvar for fag og personell godt. Under samtale med avdelingslederne fikk jeg også inntrykk av dette. De forteller at de har stort fokus på arbeidsmiljø og kompetansebygging. Samtidig er avdelingslederne opptatt av sykefraværsoppfølgingen som et virkemiddel knyttet til økonomi. De forteller at dette er noe de måles på.

Ved HVS 2 viser svarene at økonomiansvaret ligger mest til enhetsleder. Enhetsleder forteller at avdelingslederne ikke har så mye ansvar for økonomi. Det ligger mest til henne. Samtidig forteller hun at det i framtiden er tenkt mer fokus på avdelingsledernes økonomiansvar.

> *«Målet er at avdelingslederne skal bli mer aktive på økonomi, men jeg har tenkt at de først må gå stegene. De er snar til å velge bort økonomien når vi sitter med sånn rapportering. Men det er jo fordi det går greit. Jeg er mer avhengig av at de deltar når det går dårlig.»* (Enhetsleder HVS 2)

I intervju med avdelingslederne ble praksisen enhetsleder beskriver bekreftet. Begge er tydelige på at de har mest fokus på fag og personell. En av de synes det er helt greit at enhetsleder styrer økonomien fordi hun er så god på det. Den andre avdelingslederen gir delvis utrykk for det samme, men skulle likevel ønsket å hatt mer påvirkning i forhold til bruk av ressursene.

På det andre spørsmålet ble alle lederne bedt om å reflektere rundt temaet og ev. knytte det til erfaringer de hadde. Enhetsleder ved HVS 1 sier at avdelingslederne helt klart har økonomi med seg i sine vurderinger, men at fag og personell prioriteres veldig høyt hos begge. Avdelingslederne ved HVS 1 forteller at de begge tenker mer på det økonomiske ansvaret som følge av det er tillagt rollen. De forteller at de alltid har med seg det økonomiske aspektet i de valgene som foretas og at deres prioriteringer dermed påvirkes. Begge avdelingslederne knytter økonomiansvaret til forebygging gjennom sykefraværsoppfølging. Samtidig forteller de at de er opptatt av å utnytte ressursene på best mulig måte. De gir også inntrykk av å ha et bevisst forhold til innleie av vikarer og hvordan dette påvirker økonomi.

Ved HVS 2 ble dette spørsmålet vanskelig å reflektere over, da økonomiansvar ikke var tillagt rollen i praksis. På tross av at avdelingslederne ved HVS 2 ikke opplevde å ha samme grad av påvirkning i forhold til økonomiansvaret som ved HVS 1, ga de likevel inntrykk av opplevd ansvar. Begge koblet dette til forebygging gjennom sykefraværsoppfølging og et bevisst forhold til innleie av vikarer.

Relasjonsledelse

Temaet ble knyttet til både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet gjennom spørsmålet «*Påvirker relasjonsledelse ansattes holdninger?*» Temaet ble også her fulgt opp med 2 hovedspørsmål.

1. Hvordan praktiseres relasjonsledelsen?
2. Hvilke erfaringer har du med relasjonsledelse og påvirkning av ansattes holdninger?

På det første spørsmålet svarer enhetsleder ved HVS 1 at relasjonsledelse er noe avdelingslederne er gode på og har fulgt opp meget godt. Hun forteller at de er tett på personalet både gjennom å være tilgjengelige, de tar ting med en gang og støtter i de utfordringene personalet opplever. Her nevnes spesielt sykefraværsoppfølging som et aspekt ved relasjonsledelse. Hun forteller også at ansatte sier de føler seg godt ivaretatt. Avdelingslederne bekrefter det enhetsleder forteller. De sier begge at de er veldig til stede for sine ansatte. De deltar på ulike utfordrende møter som støtte for ansatte, de deltar i

vaktskiftene og de har faste møter med sine ansatte i form av personalmøter. De forteller at de er mye stede i hverdagen. De forteller også om en praksis som innebærer at de stiller opp på fritiden om det er nødvendig. De opplever begge at ansatte har tillit til dem som sin nærmeste leder.

Ved HVS 2 sier enhetsleder at relasjonsledelse i avdelingslederollen fungerer godt. Begge er tett på personalet i forhold til samtaler og utfordringer. Samtidig forteller hun om utfordringer under implementeringen av relasjonsledelsen:

> *«Begge gikk litt i fella når de startet. De gjorde mye for de ansatte. Ansatte var veldig selvgående for de hadde jo bare en fagleder før. Innføring av avdelingslederne har vært litt negativt sånn sett, fordi de tok over en del oppgaver som f. eks mot HVK[2]. Så ble det til slutt for mye for avdelingslederne og da måtte de begynne å gi litt tilbake av oppgavene igjen. Det har vært arbeidsomt.»* (Enhetsleder HVS 2)

Avdelingsleder ved HVS 2 nevner også den samme utfordringen rundt implementeringen av relasjonsledelse.

> *«Har vel deltatt litt for mye, og det synes jeg er artig selv også, men kjenner nå at jeg trenger å trene meg på å prioritere litt bedre. Jeg bør vel bistå mer på et mer overordnede mål. Når jeg ikke er her så stopper det litt opp, da skjer det ikke så mye».* (Avdelingsleder 1 HVS 2)

Utover dette gir intervjuene det samme inntrykket som ved HVS 1. Begge enhetene ser ut til å ha implementert relasjonsledelse i tråd med intensjonene i politikkdesignet.

Under spørsmål to setter enhetsleder ved HVS 1 arbeidet med kompetansebygging i sammenheng med relasjonsledelse. Dette arbeides det mye med gjennom relasjonsledelse. Hun setter videre dette i sammenheng med at økt kompetanse endrer holdninger, både gjennom mestring og kunnskap. Avdelingsleder 2 ved HVS 1 understreker at det er viktig å bli anerkjent som leder før man kan påvirke ansattes holdninger. Han mener at relasjonsledelse har bidratt til at han fikk denne anerkjennelsen. Samtidig er han opptatt av ansattes selvstendighet og mestringsfølelse gjennom at han må være bevisst på å ikke bryter seg inn på for mange arenaer. Avdelingsleder 1 ved HVS 1 sier i denne sammenheng at hun tror relasjonsledelse har ført til at ansatte er trygge på henne som leder, og at det kan ses i

[2] HVK er kommunens helse- og velferdskontor. Søknader og tildeling av helse- og omsorgstjenester behandles av 2 helse- og velferdskontor i Trondheim kommune. Kontorene er tildelt tilnærmet likt ansvar etter geografisk inndeling.

sammenheng med at det også for henne er lettere å påvirke til endret holdning og adferd. Samtidig forteller hun at hun i sin relasjonsledelse er opptatt av medvirkning. Ansatte er derfor delaktig i mange prosesser og holdninger endres gjerne under prosessene. Hun understreker også betydningen av å kjenne seg selv og det å være ekte i sin ledelse av ansatte. Hun synes dette er viktig, også for å kunne sette seg inn i ansattes utfordringer og deres måter å møte disse på. Hun forteller om et lavt konfliktnivå mellom henne som leder og ansatte, men at hun alltid må gi gode begrunnelser for de valgene som blir tatt.

På spørsmål to sier enhetsleder ved HVS 2 at ansatte har blitt mer fokusert på målene etter relasjonsledelsen. Samtidig har enhetsleder en god refleksjon rundt dette med økonomiansvar i avdelingslederrollen under spørsmålet som omhandler påvirkning av ansattes holdninger. Hun sier hun tror at ansatte ville hatt mer fokus og forståelse for økonomien om avdelingslederne hadde hatt ansvar for økonomi. Hun forteller videre at selv om avdelingslederne er tett på personalet, så tror hun ikke at ansatte opplever dette som kontrollerende. Avdelingslederne ved HVS 2 knytter spørsmålet opp mot sykefraværsoppfølgingen. De forteller at holdninger til den tette oppfølgingen som blir praktisert har endret seg til det positive. Det har også medvirket til flere kreative løsninger for sykefraværsoppfølging. Avdelingsleder 1 sier at det er lettere å få ansatte til å delta i sykefraværsoppfølgingen nå. Hun synes heller ikke det er vanskelig å sette i gang tiltak, da hun møter mer velvillighet nå.

5.2.2 Drøfting empiri og teori

Ledelse i team

Prioriteringseffektivitet handler om å benytte resursene mest mulig effektivt for formålet. Formål er her å er å gi best mulig tjenester til så mange som mulig innenfor tildelt budsjett. Empiri viser at ledelse i team kan ha potensiale til å påvirke prioriteringseffektivitet.

Forutsetninger for at en gruppe kan kalle seg et team er at de at de har felles mål og felles oppgaver, samt at de er avhengige av hverandre for å nå målene (Bang & Midelfart 2019, s. 35). Medlemmene i lederteamene ved helse- og velferdssentrene er alle forpliktet til de samme politiske bestillingene gjennom mål både på økonomi, kvalitet i tjenesteproduksjonen og arbeidsmiljø. Når det gjelder å påvirke mål knyttet til prioriteringseffektivitet, vil jeg også si at de er avhengige av hverandre. Bang & Midelfart utdyper dette med kompetanse i ledergrupper. De sier at kompetanse kan tilføres ledergruppen både gjennom den *funksjonen* medlemmene har og gjennom de *personene* som fyller de ulike funksjonene (Bang & Midelfart 2019, s. 95). I valg som tas mot økt prioriteringseffektivitet vil enhetsleder først og

fremst være avhengig av den kunnskap som følge av avdelingsledernes funksjon. Det vil være naturlig å tenke at det er de som vet best hvordan situasjonen er på sine respektive avdelinger. Samtidig vil enhetsleder være avhengig av den kunnskap som følger de personene som innehar funksjonen. Dette vil blant annet omhandle avdelingsledernes evne til helhetlig tenking og dermed evne og vilje til å gi og ta utfra fra endrede forutsetninger.

I fortsettelsen vil jeg gjennom Bang og Midelfarts modell for analyse av effektive ledergrupper knytte forutsetninger, prosesser og resultat til analyseenhetene (Bang & Midelfart 2019, s. 48) (Figur 6, s. 16).

Den første grunnforutsetningen i modellen for effektive ledergrupper, er at ledergruppen har et *klart formål*. Formålet er i denne konteksten knyttet til mål om økt prioriteringseffektivitet gjennom omfordeling av ressurser mellom avdelingene. Her vil jeg dvele litt ved forståelsen for organisasjonsbegrepet. Medlemmenes definisjon av hva som er *organisasjonen* vil ha betydning. For avdelingslederne kan en tenke at dette kan fortone seg å være enten Trondheim kommune, enheten eller den avdelingen de er satt til å lede. HVS 1 sine avdelingsledere var tydelige på at de fokuserte på enheten som helhet. Ved HVS 2 var ikke dette bildet like tydelig. Inntrykket der var at de fokuserte mer på sine avdelinger enn på hele enheten. Ut fra mål om økt intern prioriteringseffektivitet bør også avdelingsledere ha hele enheten som sitt fokusområde. Om dette ikke er tilfelle vil det kunne oppstå målkonflikter i ledergruppen. Videre kan det føre til asymmetrisk informasjon og opportunistisk adferd, med derpå følgende agentproblemer. Min tolkning ut fra empiri er at formålet for ledergruppen er tydeligere forstått ved HVS 1 enn ved HVS 2.

Den andre grunnforutsetningen er *riktige saker*. Det betyr at gruppen bruker tiden på vesentlige saker som trenger hele ledergruppens oppmerksomhet, og som er i tråd med gruppens formål (Bang & Midelfart, 2019, s. 50). I denne konteksten er saken knyttet til fordeling av ressurser mellom avdelingene for å oppnå økt prioriteringseffektivitet ved enheten. Saken vil være både riktig og i tråd med formål for ledergruppen. Dette gjelder for begge mine analyseenheter.

Den tredje grunnforutsetningen er *riktig gruppesammensetning*. Her handler det om gruppestørrelse, roller, kompetanse, personlighet og forskjellighet. For at ledelse i team skal kunne påvirke avdelingsledernes holdninger til allokering av ressurser internt innenfor enheten, ble både kompetanse og forskjellighet vektlagt som viktig i det empiriske materialet. Ved HVS 1 ble sammensetningen av fagkompetanse, kommunal erfaring og ledererfaring

fremhevet som positiv for gruppen. Ved HVS 2 ble ledererfaring og økonomisk kompetanse fremhevet. Begge enhetene var også særlig opptatt av gruppemedlemmenes forskjellighet og fremla dette som positive faktorer for ledergruppen. Dette dreide seg om ulike personligheter hvor evne til kreativitet og analytiske evner ble vektlagt. Ved HVS 1 er mitt inntrykk at gruppesammensetningen ble opplevd som særdeles god. Ved HVS 2 er inntrykket at gruppesammensetningen ble opplevd som god, men den kunne også oppleves som utfordrende. Inntrykket ved HVS 2 begrunnes i forholdet mellom behov for kontroll og kreativitet blant gruppemedlemmene.

Den fjerde grunnforutsetningen er *støttende organisatoriske systemer*. Her dreier det seg som om organisasjonens belønningssystemer, informasjonssystemer og opplæringssystemer. Internt vil det også handle om støttefunksjoner i form av spesiell kompetanse. Begge enhetene har tilknyttet seg personer som fyller rollen som driftskoordinator. I tillegg har HVS 1 valgt å tilsette en person med kompetanse innenfor økonomi, mens HVS 2 har tilsatt en person som tar merkantile oppgaver. Disse personene kan ses på som en del av det støttende organisatoriske systemet. Samtidig har Trondheim kommune i kjølvannet av endringene lagt til rette for kompetanseutvikling som har som mål å gjøre lederne i stand til å fylle sine roller. Alle lederne ved mine analyseenheter har gjennomført «ledelsesskolen». Dette er opplæring direkte knyttet til intensjonen med endringen. Informasjon og tilgang til styringsinformasjon er lagt opp via digitale plattformer. Ledere og ansatte har alle tilgang til styringsinformasjonen på alle nivå. Samtidig har Trondheim kommune opprettet ekstra HR-støtte for å bistå enhetene etter endringen til avdelingsledelse. Utgangspunktet for mine analyseenheter tolkes til å være likt, og at de støttende organisatoriske systemene er både tilgjengelige og gode.

Prosesser påvirkes av forutsetningene. Prosessen i lederteamet ved HVS 1 gir inntrykk av å være fri for relasjonelle konflikter, positivitet til mangfold i gruppen, evne til å ta inn over seg andres perspektiv og lite politisk spill. Ved HVS 2 mener jeg at forutsetningene for lederteamet er noe svakere, noe som videre vil kunne påvirke prosesser. Dette gjelder gruppens forståelse av formål og forholdet mellom behov for kontroll og kreativitet i gruppesammensetningen. Ved HVS 2 er det naturlig å innlemme det faktum at struktur på møtefrekvens vil ha betydning for prosesser og resultat.

Ledelse i team skal i siste instans føre til resultater. Dette er i modellen til Bang & Midelfart enten resultater koblet til merverdi for organisasjonen eller merverdi for det enkelte gruppemedlem. Merverdi for organisasjonen vil i denne konteksten være økt

prioriteringseffektivitet. For individet vil merverdi være knyttet til blant annet læring, hvor medlemmet blir bedre til å gjøre jobben sin, opplever medlemskapet motiverende, lærerik og utviklende (Bang & Midelfart, 2019, s. 49). Igjen vil forutsetninger og prosesser være avgjørende for resultater, både for organisasjonen og for det enkelte medlem. Ut fra dette kan en anta noe bedre resultater som følge av ledelse i team ved HVS 1 enn ved HVS 2. Ved HVS 1 ga avdelingslederne uttrykk for at det var både lærerikt og motiverende å delta i lederteam. De knyttet dette til opplevelse av å kunne påvirke og at de opplevde læring gjennom den ulike kompetansen medlemmene i gruppa har.

Helhetlig ansvar i avdelingslederrollen

Tidligere har jeg koblet kostnadseffektivitet til driftsmål og formålseffektivitet til tilpasningsmål i den konteksten jeg undersøker. Ideelt sett bør avdelingsledere prioritere måloppnåelse på budsjettbalanse (driftsmål) samtidig som de skal tilpasse dette mot kvalitetsmål (tilpasningsmål). Rådmannens hensikt har vært akkurat dette, hvor han ønsker at avdelingsledere skal bli gode på å se økonomi og kvalitet som to sider av samme sak.

Modellen for økonomistyring viser at innenfor det interne systemet vil avdelingsledere naturlig drive med styring, gjennom organisering som delegering og arbeidsfordeling (Figur 7, s. 19). Samtidig vil de ved sine avdelinger prioritere bruk av arbeidstid og behov for innleie av vikarer. Spørsmålet er om de styrer innenfor det interne systemet med likevekt mellom prioriteringer av kvalitative målsettinger og økonomisk måloppnåelse. Sammenstilt med styringsprinsippene vist i figur 8, s. 20 vil det være et spørsmål om avdelingsledere påvirkes mer mot produktstyring eller om de styrer mot formål og nytteverdi.

Om en tar utgangspunkt i økonomisk teori og modellen for økonomistyring (Figur 7, s. 19) kan man se at økonomiansvar fordrer noen forutsetninger for måloppnåelse. Relevant ut fra empiri er først virksomhetens system for rapporterings- og evalueringsordning. Interessant funn gjennom empiri er at avdelingslederne ikke mente seg målt på økonomiske målsettinger ved sine avdelinger, men at de ble målt på måloppnåelse knyttet til både personell og fag. Dette kan tenkes å påvirke prioriteringer mer mot god måloppnåelse på det man blir målt på, her fag og personell. En annen forutsetning er kompetanse. Fagprofesjoner er eksperter på sitt fagområde og forventes dermed å ha grunnlag for måloppnåelse innenfor kvalitet i tjenesteproduksjonen. Kvalitet er videre avhengig av ressurser. Evne til å se disse to dimensjonene i sammenheng er, slik jeg forstår rådmannen i Trondheim kommune, hensikten med å tilføre avdelingsledere et økonomiansvar. Dette fordrer interesse og kunnskap om begge dimensjonene. I forlengelsen av dette er alle lederne ved mine analyseenheter

sykepleiere, noen også med videreutdanning innen faget. Forskning viser at fagprofesjoner som tillegges økonomiansvar vil møte utfordringer i prioriteringer mellom kvalitet i tjenesteproduksjonen og økonomiske krav (Danielsen & Hertel, J, 2018). Samtidig viser forskning at kompetanse og tett oppfølging endrer kjerneverdier hos sykepleieledere over tid (Nyland & Olsen, 2017). Ved begge analyseenhetene var avdelingslederne tydelige på at økonomiske krav aldri gikk på bekostning av kvalitet i tjenesteproduksjonen. Begge enhetslederne bekreftet dette gjennom høy faglig standard og at dette alltid kom først i prioriteringene blant avdelingslederne. Samtidig var enhetsleder ved HVS 1 fornøyd med hvordan avdelingslederne håndterte økonomikrav ved enheten som helhet. Dette kan ses som en konsekvens av ledelse i team.

Det er videre en forutsetning at prioriteringer i avdelingslederrollen innebærer kompetanse på ledelse. To av avdelingslederne hadde hverken lederutdanning eller ledererfaring før de tiltrådte. Lederkompetanse dreier seg ikke bare om formell kompetanse og erfaring. Personlige egenskaper i form av analytisk kompetanse og sosial og mellommenneskelig kompetanse har betydning for hvordan prioriteringer mellom kvalitet i tjenesteproduksjonen og krav til økonomiske målsettinger gjøres. I tillegg vil kontekstuell kompetanse ha betydning. Ved begge analyseenhetene er mitt inntrykk at lederne hadde en sammensetning av kompetanse som stort sett fylte egenskaper for fungerende lederteam. Hver for seg og forbindelse med avdelingsledelse, kan en se for seg at ulik kompetanse vil gi ulike prioriteringer.

Ingen avdelingsledere ved mine analyseenheter ga inntrykk av å ha oppfattet et personlig ansvar gjennom avdelingslederrollen for den økonomiske delen for sine avdelinger. Ved HVS 1 er inntrykket at ledergruppen hadde et felles ansvar for enhetens økonomi som helhet. Men ved HVS 2 har jeg gjennom empirien tolket avdelingsledernes oppfattelse av både personlig og felles ansvar for økonomi som liten. Ved HVS 2 kan dette forklares med manglende implementering av endringen på dette området. Årsaker til dette kan være flere, men empiri peker på en sammenheng mellom god kunnskap og kontroll på enhetens økonomi hos enhetsleder, og dermed redusert behov for involvering av avdelingsledere.

Empirien fra HVS 1 bekrefter at ansvaret for økonomi kan ha ført til endrede prioriteringer gjennom smartere valg for hvordan oppgaver løses. Likevel tolker jeg dette til å være mer en følge av et godt fungerende lederteam. Empiren viser manglende implementering av økonomiansvaret knyttet til egne avdelinger i avdelingslederrollen ved begge analyseenhetene. Konsekvenser av dette vil bli drøftet under kapittel 5.3.

Relasjonsledelse

Relasjonsledelse har som mål å endre adferd gjennom ledelsesutviklingsprosessen. Et av målene med endringen, gjengitt i saksdokumentene er å oppnå større grad av ansvarliggjøring og engasjering blant organisasjonens ansatte (Trondheim kommune, 19.01.16). I denne konteksten vil dette være knyttet til ansvarliggjøring og engasjering i forhold til økonomiske målsettinger og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Under ledelsesutviklingsprosessen vil dette bety at holdninger og adferd blant ansatte skal påvirkes gjennom kognitive, emosjonelle og motivasjonelle egenskaper som er nødvendig for måloppnåelse.

Tillitt, synlighet, prestasjonshjelp og emosjonell modenhet er noen av faktorene Spurkeland fremhever som viktige angående relasjonskompetanse. En tillitsfull relasjon er viktig for ansattes frihet til å utøve den adferden de finner mest hensiktsmessig og det skaper større ansvarlighet (Busch, 2012, s. 36). Dette leder mot målsettingen i saksdokumentene om økt ansvarlighet. Alle avdelingslederne ga inntrykk av å ha et bevisst forhold til betydningen av tillitt i relasjonene til ansatte.

Likevel var det ulike faktorer som ble lagt til grunn for opparbeidelse av tillitt. En av avdelingslederne vektla sin faglige kompetanse som viktig for å opparbeide tillitt blant ansatte. Dette kan videre kobles til ledelsesutviklingsprosessen påvirkning av følelsen av trygghet ved å alltid kunne stole på at avdelingslederen stilte opp når utfordringene melde seg. En annen avdelingsleder knyttet opparbeidelse av tillitt i relasjonen til det å kjenne seg selv og være ærlig i kommunikasjonen med ansatte. Gjennom dette mente hun dermed å kunne være bedre i stand til å forstå ansatte. Dette koblet hun til påvirkning av følelsen av å bli forstått og å bli møtt som likeverdig part i kommunikasjon mellom ansatte og leder. Dette viser at avdelingsledere har ulike utgangspunkt for hva som skal til for å oppnå relasjonell tillitt.

Når det gjelder relasjonskompetanse og elementet om synlighet, svarte avdelingslederne nokså likt. De var alle med under vaktskifter og hadde faste ukentlige avdelingsmøter. Samtlige deltok også som støtte i møter ved behov. De ga alle inntrykk av å være mye til stede sammen med ansatte i hverdagen. Samtidig koblet de også synlighet til alltid å ha en åpen dør og til å ta tak i det personalet måtte komme med. Under ledelsesutviklingsprosessen kan synlighet ses som en påvirkning av ansatte gjennom nærhet til ansatte og oppgavene i hverdagen. Synlighet vil kunne bidra med å tilføre ledelsessystemet kunnskap gjennom atferdssystemet om både brukere og ansatte. Dette kan videre føre til økt trygghet blant ansatte for å oppnå forståelse i møte med utfordringer. Hvordan synlighet blir oppfattet blant

ansatte vil kunne være avhengig av om ledersystemet påfører atferdssystemet en følelse av kontrollerende lederskap eller relasjonelt lederskap. Ut fra svarene til mine informanter hadde alle avdelingslederne til hensikt å vektlegge relasjonell ledelse. De var samtidig bevisst faren for å bli oppfattet som kontrollerende i sitt lederskap gjennom å være så mye til stede i hverdagen.

Prestasjonshjelp skal i utgangspunktet medføre økt selvstendighet. Gjennom ledelsesutviklingsprosessen vil det bety å tilføre atferdssystemet kunnskap fra ledelsessystemet. Først vil det handle om i prioriteringer ved knappe ressurser og bevisstgjøring av økonomiske krav. Deretter, i samarbeid med ansatte, skape løsninger for god nok tjenestekvalitet innenfor de økonomiske rammene. Empiri viser at alle avdelingslederne yter prestasjonshjelp. Ved HVS 2 har utfordringen vist seg å være balanse mellom å yte prestasjonshjelp som støtte for selvstendige valg, og det å overta både valg og oppgaver som i utgangspunktet var selvstendiggjorte i personalgruppen. Prestasjonshjelp vil kreve at ledelsessystemet er bevisst på om det tilfører eller fratar atferdsystemet den energien som allerede ligger til grunn. Her er mitt inntrykk at det er en forskjell mellom analyseenhetene. HVS 1 har en bevissthet rundt dette på et tidligere tidspunkt enn ved HVS 2. Likevel har HVS 2 gjennom sine erfaringer, tatt konsekvensene av den kunnskapen de fikk fra atferdssystemet.. Evalueringer ble gjort og kursen ble endret mot økt fokus på selvstendighet i atferdssystemet.

Emosjonell modenhet ble av to avdelingsledere og begge enhetsledere vektlagt som viktige egenskaper i både relasjonsledelsen og i lederteam. Under ledelsesutviklingsprosessen vil dette ha betydning for *hvordan* ledelsessystemet tilfører atferdsystemet energi. Emosjonell modenhet handler om å forstå og håndtere egne og andres følelser. I spørsmål som omhandler prioriteringer mellom økonomiske mål og kvalitet i tjenesteproduksjonen vil det være potensiale for målkonflikter. Målkonflikter kan videre utløse negativt samhandlingsklima hvor det å forstå reaksjoner vil ha betydning for ledelsesutviklingsprosessen. Ved å forstå bakenforliggende årsaker for uhensiktsmessige reaksjoner vil potensiale for bedre håndtering være til stede. Dermed vil balanse i begge systemene kunne oppettes og ledelsesutviklingsprosessen vil igjen kunne være konstruktiv.

Mine analyseenheter har forholdsvis like forutsetninger som følge av relasjonsledelse. Begge meldte om lavt konfliktnivå mellom leder og ansatte. Enhetene som helhet var også mer eller mindre like i hva de vektla som viktig i relasjonsledelsen. Samtidig ga de inntrykk av å være bevisst på dimensjonen kontrollerende versus relasjonell ledelse. Likedan var de i stand til å

reflektere over faktorer som påvirker balansen mellom det å tilføre eller frata atferdssystemet energi.

5.2.3 Sammenfatning forskningsspørsmål 2

Et viktig empirisk funn er at implementering av endringen til avdelingsledelse er ulik ved mine to analyseenheter.

Ledelse i team er implementert ved HVS 1, men ikke i samme grad ved HVS 2. Forutsetninger for at lederteamene kan kalle seg et team er til stede. På tross av ulik implementering av endringen, mener jeg å ha funnet støtte for kausale sammenhenger mellom ledelse i team og prioriteringseffektivitet gjennom empirien. Empiri fra HVS 1 gir svar på at ledelse i team kan ha potensiale til å påvirke prioriteringseffektivitet. Ledelse i team og påvirkning på prioriteringseffektivitet begrunnes gjennom teori om effektivitet i ledergrupper. Gruppesammensetning pekte seg ut som den viktigste faktoren. Her ble forskjellighet, komplementerende kompetanse og personlighet vektlagt som viktige faktorer under intervjuene. Ut fra min tolkning av empirien var disse faktorene optimalisert ved HVS 1. Sammenhengen mellom ledelse i team og prioriteringseffektivitet bekreftes videre gjennom HVS 1 sin evne til helhetlig forståelse for enhetens måloppnåelse. Jeg fant ikke samme grad av denne forståelsen ved HVS 2.

Min tolkning er at endringen til helhetlig ansvar for fag. personell og økonomi i avdelingslederrollen ikke er implementert ved analyseenhetene. Ansvar for fag og personell var implementert, men ikke økonomiansvaret. Avdelingslederne ved HVS 1 var likevel mer opptatt av enhetens økonomi enn avdelingslederne ved HVS 2. Empiriske funn viser at det finnes mangler i forutsetninger for god økonomistyring. Forskning på fagprofesjoners ledelse med økonomiansvar bekreftes ved at spenningsfeltet mellom kvalitative og økonomiske målsettinger også er til stede ved mine analyseenheter. Ved begge enhetene ble kvalitet i tjenesteproduksjonen prioritert foran økonomiske målsettinger. HVS 1 hadde i større grad fokus på kostnadseffektivitet enn ved HVS 2. Min tolkning er at kan denne effekten kobles til endringen ledelse i team.

Relasjonsledelse er godt implementert ved begge analyseenhetene. Relasjonsledelse blir av informantene satt i sammenheng med påvirkning av ansattes holdninger gjennom mestring, kunnskap, tillitt, trygghet, medvirkning og forståelse. Det er videre en samstemmighet blant informantene i at det er en sammenheng mellom relasjonsledelse og påvirkning av ansattes holdninger. Informantene brukte alle eksempler på hvordan oppfølging av sykemeldte har

endret seg. Informantene så en klar endring i ansattes holdninger til sykefraværsoppfølging og til sykefravær. Relasjonsledelse er undersøkt ut fra faktorer knyttet til relasjonskompetanse. Tillitt, synlighet, prestasjonshjelp og emosjonell modenhet var faktorer som ble fremholdt som viktigst gjennom empiri. Avdelingslederne vektla faktorene individuelt ut fra egne forutsetninger og kompetanse. Teoretisk ble disse faktorene knyttet til balanse mellom kontrollerende lederskap og relasjonelt lederskap. Både avdelingsledere og enhetsledere hadde et bevisst forhold til dette. Et funn gjennom empiri er at prestasjonshjelp ved HVS 2, har ført til utfordringer med å balansere det å tilføre atferdssystemet energi og det å frata energi. Dette medførte at ansatte ble mindre selvstendige og mer avhengig av avdelingsleders tilstedeværelse. Min konklusjon er at det finnes en sammenheng mellom relasjonsledelse og påvirkning av ansattes holdninger. Ut fra dette vil også potensiale for påvirkning av måloppnåelse være til stede.

5.3 Forskningsspørsmål 3

«Hvordan har måloppnåelsen vært, og kan den knyttes til endringen?»

Her vil jeg først presentere empiri knyttet til måloppnåelse. Data sammenstilles i tabeller og kommenteres fortløpende. Videre vil jeg benytte det som tidligere har kommet frem av empiriske funn og drøfting for analyse opp mot måloppnåelse.

5.3.1 Empiri

Økonomiske målsettinger handler i stor grad om forholdet mellom budsjett og regnskap innenfor denne konteksten. Målet for området helse- og velferd er å yte kvalitativt gode tjenester, innenfor rammen for tildelte ressurser.

Tabell 5. Budsjettavvik i prosent ved analyseenhetene

	2016	2017	2018	2019
HVS 1	-1,7	-2,9	-5,8	-4,1
HVS 2	0	2,6	4,3	3,8

Tabell 5 (tallene er hentet fra styringskraftportalen[3]) viser utvikling fra 2016 til og med 2019 gjennom prosentvis størrelse på budsjettavvik ved analyseenhetene. Ved HVS 1 har utviklingen mot måloppnåelse på økonomiske mål vært negativ. 2016 starter med et negativt budsjettavvik på -1,7 %. Dette året er det siste året før endringen trer i kraft. Etter endringen i 2017 fortsetter en negativ utvikling som ender med et budsjettavvik på -4,1 % ved årets slutt i

[3] Nettside for ansatte som viser intern styringsinformasjon

2019. HVS 2 startet i 2016 med balanse og har deretter holdt en jevn stigning frem til 2019. I 2019 har de et budsjettavvik på +3,8 %.

Bak tallene skjuler det seg noen forklaringsvariabler. HVS 1 la ned en bolig i 2017. De har i etterkant hatt utfordringer med å harmonisere antall årsverk opp mot budsjett. De forteller at de har gått med flere årsverk utover budsjettrammen etter denne nedleggingen, og at de fortsatt har for mange som følge av dette. Dette er rapportert, og akseptert av kommunalsjef. HVS 2 har i løpet av perioden fått endret vilkårene for tildeling av ressurser. Dette har medført forutsetninger for romsligere budsjettildeling.

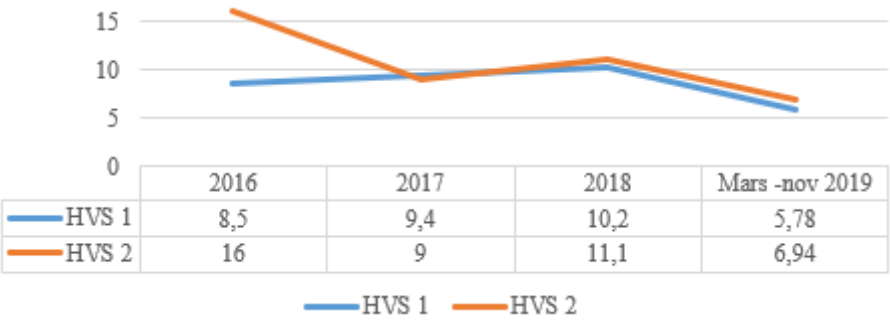
På avdelingsnivå vil balanse mellom budsjett og regnskap innebære å maksimere kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Tallene i tabell 5 s. 54 sier noe om kostnadseffektivitet og ingenting om formålseffektivitet. For å kunne si noe om formålseffektivitet må vi en vite noen om kvalitetsmål og resultat knyttet opp mot disse.

Tabell 6. Score på brukerundersøkelsen 2018 ved analyseenhetene

Område	HVS 1	HVS 2
Informasjon	5,3	5,5
Serviceinnstilling	5,2	5,5
Brukermedvirkning- påvirkningsmulighet	4,8	5,1
Forutsigbarhet	4,2	5,2
Tjenestekvalitet	4,7	5,5
Samhandling	4,9	5,7
Helhetsinntrykket	4,3	5,6
Samlescore	4,771428571	5,442857143
Svarprosent	26	56
Samlescore 2016	5	5,3
Svarprosent 2016	40	53

Tabell 6 viser score på 7 hovedområder fra brukerundersøkelsen foretatt i 2018 for begge analyseenhetene. I tillegg fremstilles samlescore og svarprosent. Ved HVS 1 og HVS 2 ble henholdsvis 46 brukere og 45 brukere tilsendt spørreskjema. 12 brukere svarte på undersøkelsen ved HVS 1. Ved HVS 2 var det 25 brukere som svarte (Trondheim kommune, 02.05.19). Jeg har valgt å ta med samlescore fra den foregående brukerundersøkelsen i 2016 for å kunne si noe om utvikling over tid (Trondheim kommune, 03.03.17). Skala går fra 1-6 hvor beste score er 6. Score viser at HVS 1 scorer lavt i forhold til HVS 2. Samtidig viser samlescore fra 2016 at HVS 1 har hatt en negativ utvikling over tid, mens HVS 2 har hatt positiv utvikling. Verdt å merke seg er en den svært lave svarprosent ved HVS 1 for brukerundersøkelsen 2018.

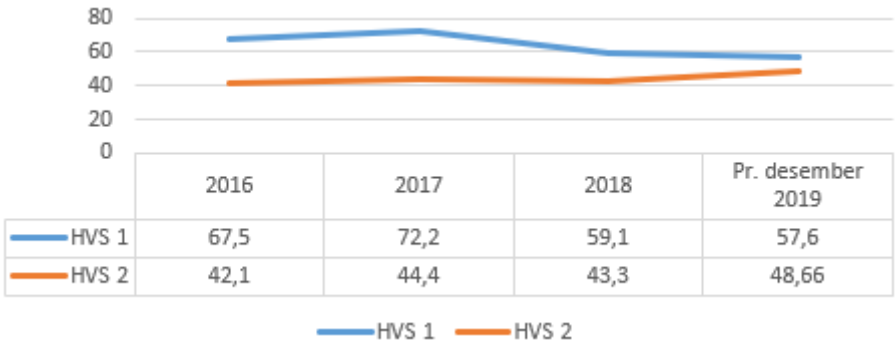
Tabell 7. Utvikling av sykefravær i prosent ved analyseenhetene



	2016	2017	2018	Mars -nov 2019
HVS 1	8,5	9,4	10,2	5,78
HVS 2	16	9	11,1	6,94

Tabell 7 (tallene er hentet fra styringskraftportalen) viser utvikling i sykefraværsprosent for begge analyseenhetene. Tallene for hele 2019 er ikke klare pr. d.d. Derfor benyttes tall for gjennomsnitt av 9 mnd. fra mars til og med november. Tabellen viser at HVS 1 i 2016 hadde et forholdsvis lavt sykefravær sammenlignet med HVS 2. Ved HVS 1 stiger sykefraværet noe frem til 2018, mens det i 2019 har gått nedover igjen. Ved HVS 2 gikk sykefraværet betraktelig ned i 2017 for deretter å stige noe igjen mot 2018. Man ser videre den samme nedgangen i sykefraværet ved begge analyseenheten fra midten av 2018 til og med 2019. Begge har ved målinger gjennom månedene fra mars til og med november 2019 et gjennomsnittlig lavt sykefravær på henholdsvis 5,78 % og 6,94 %.

Tabell 8. Utvikling i antall årsverk ved analyseenhetene



	2016	2017	2018	Pr. desember 2019
HVS 1	67,5	72,2	59,1	57,6
HVS 2	42,1	44,4	43,3	48,66

Utvikling i antall årsverk er tatt inn i analyse og drøfting fordi det i en komparativ analyse vil kunne gi ulike forutsetninger for ledelse ved mine analyseenheter. Tabell 8 (tallene er hentet fra styringskraftportalen) viser en relativ stor forskjell i antall årsverk mellom mine analyseenheter. Tabell 8 viser årsverk i bruk og inkluderer lærlinger og vikarer i tillegg til fast ansatte. Ansatte i fødselspermisjon er tatt med. Øvrige ansatte som har permisjon er ikke inkludert i tallene.

Den viktigste faktoren i denne konteksten, hvor endringen undersøkes mot påvirkning på måloppnåelse, er i hvilken grad endringene i avdelingsledelsen er implementert ved mine analyseenheter.

Tabell 9. Oversikt over hvordan endringene er implementert ved analyseenhetene

Endringer	HVS 1	HVS 2
Ledelse i team	Ja	Nei
Helhetlig ansvar i avdelingslederrollen	Nei	Nei
Relasjonsledelse i avdelingslederrollen	Ja	Ja

Tabell 9 viser en skjematisk fremstilling av hvordan jeg tolker grad av implementering ut fra føringene i politikkdesignet. Mine tolkninger er basert på informasjon gjennom intervjuene og min tolkning av saksdokumentene. Min tolkning er at HVS 1 har implementert ledelse i team og relasjonsledelse godt. Det helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederollen er ikke implementert. Ansvar for fag og personell er implementert på avdelingsnivå, mens økonomiansvaret er mer knyttet til enhetsnivå og til et felles ansvar i ledergruppen. Ved HVS 2 er mitt inntrykk at det kun er relasjonsledelse som er implementert etter forventingene i politikkdesignet. Økonomiansvar i avdelingslederrollen hadde avdelingslederne ved HVS 2 lite forhold til. Dette ble bekreftet av enhetsleder. Ledelse i team har delvis fungert tidligere, men har ikke vært praktisert i særlig grad etter siste sommer.

Tabell 10. Oversikt over lederkompetanse ved analyseenhetene

	HVS 1		HVS 2	
	Ledererfaring	Lederutdanning	Ledererfaring	Lederutdanning
Enhetsleder	Ja	Ja	Ja	Nei
Avdelingsleder 1	Ja	Nei	Nei	Nei
Avdelingsleder 2	Nei	Ja	Ja	Ja

Lederkompetanse vil være med å påvirke måloppnåelse. Jeg tar dette med her for å aktualisere påvirkning og ev. ulikheter mellom analyseenhetene når jeg skal svare på om endringen til avdelingsledelse kan knyttes til måloppnåelse.

Ved HVS 1 har enhetsleder lang og bred ledererfaring, både som fagkoordinator og som enhetsleder gjennom flere år. Hun er inne i et utdanningsløp på masternivå innenfor feltet ledelse. Avdelingsleder 1 har erfaring innenfor fagledelse i kommunen. Hun har ingen formell

lederutdanning. Avdelingsleder 2 har erfaring med ledelse gjennom tidligere klinisk arbeid og han har tatt et masteremne innenfor ledelse i nyere tid. Han har tidligere kommunal erfaring

Ved HVS 2 har enhetsleder både lang og variert ledererfaring innenfor kommunen. Hun har vekslet mellom fagledelse og prosjektledelse før for hun begynte som enhetsleder ved HVS 2 for 8 år siden. Hun har ingen formell lederutdanning. Avdelingsleder 1 har hverken ledererfaring eller lederutdanning. Hun har flere år med kommunal erfaring. Avdelingsleder 2 har en bachelor innenfor ledelsesfeltet og holder nå på med en master innenfor samme felt. Hun har lang og variert ledererfaring fra privat sektor. Hun har ingen tidligere kommunal erfaring.

5.3.2 Hvordan har måloppnåelsen vært?

Tabell 11. Grad av måloppnåelse ved analyseenhetene

	Kostnadseffektivitet	Formålseffektivitet	Prioriteringseffektivitet	Utvikling sykefravær
HVS 1	Lav	Lav	Lav	God
HVS 2	Høy	Høy	Høy	God

Tabell 11 viser mine tolkninger rundt grad av måloppnåelse ved analyseenhetene. Mine tolkninger er i hovedsak basert på data fra tabell 5, 6 og 7. Informantenes bidrag under intervjuene har videre vært med i vurderingene som kvalitetssikring av data i nevnte tabeller.

Om en legger budsjettavvik som mål på enhetens kostnadseffektivitet, har HVS 1 hatt lav kostnadseffektivitet i perioden 2016 - 2019. Formålseffektivitet er, om en tar utgangspunkt i brukerundersøkelser også lav ved HVS 1, både i 2016 og 2018. En ser videre en negativ utvikling over tid. Hvor representativ brukerundersøkelsen er for enheten vil være avhengig av antall respondenter. Både i 2016 og 2018 er undersøkelsen basert på en lav svarprosent og er i utgangspunktet ikke representativ som gjeldende for brukerne ved enheten. Ut fra dette er det vanskelig å fastslå at enheten har dårlig måloppnåelse på formålseffektivitet. Jeg velger likevel, med forbehold, å legge denne til grunn for videre analyse og drøfting i min masteroppgave.

Når formålseffektivitet er knyttet til kvalitet i tjenesteproduksjonen kan kvalitetsindikatorer som sykefraværsprosent og antall årsverk si noe om formålseffektivitet. HVS 1 har siden 2016 hatt en stabil sykefraværsprosent som har ligget under gjennomsnitt for området for helse- og omsorg. Samtidig ses en større nedgang i sykefraværet ved enheten fra 2018 til 2019. Dette tilsier at formålseffektivitet burde ha forutsetninger for å øke. Effekt av dette, vil

om nåværende nedgang i sykefraværet fortsetter, kunne vise økt formålseffektivitet ved neste brukerundersøkelse. Utvikling i antall årsverk viser at enheten har vært inne i en langvarig fase med nedbemanning. I og med at de over tid har hatt for mange årsverk i bruk i forhold til budsjett, kan en tenke at dette burde slått ut med mer positive tall på brukerundersøkelsen i årene før 2019. Dette er ikke tilfellet da utviklingen gikk nedover fra 2016 til 2018. Samtidig kan det tenkes at fokuset på kostnadseffektivitet blant lederne økte i perioden hvor de opplever krav om tilpasninger i drift mot budsjetterte ressurser. Det er mulig å tenke at dette kan ha påvirket formålseffektivitet. I og med at enheten har både lav kostnadseffektivitet og lav formålseffektivitet kan jeg ikke konkludere med god prioriteringseffektivitet ved enheten.

HVS 2 har siden 2016 hatt høy kostnadseffektivitet. Tallene viser et stadig økende positivt budsjettavvik i perioden 2016 - 2019. Også her ligger det forklaringer knyttet til budsjettet og regnskapstallene, hvor HVS 2 i løpet av perioden har fått endret forutsetninger for tildeling av ressurser. Dette medførte økt tildeling. Samtidig ligger statlige prosjektmidler inn i budsjett. På tross av dette kan jeg gjennom min kunnskap via primærdata likevel fastslå at enheten drives kostnadseffektivt.

Formålseffektivitet er, om en legger brukerundersøkelsen til grunn, også god ved enheten. De har i hele perioden lagt frem gode resultater, hvor det i tillegg vises en økning fra 2016 til 2018. Kvalitetsindikatoren knyttet til sykefravær viser at enheten hadde et høyt sykefravær i 2016. Sykefraværsprosenten gikk derimot kraftig ned i løpet av 2017 for deretter å stige igjen i 2018. I løpet av 2019 vises igjen en større nedgang i sykefraværet fra året før. Sammenstilt med brukerundersøkelsen sier denne kvalitetsindikatoren lite om påvirkning på enhetens formålseffektivitet. Resultater kan se ut til å være upåvirket av variasjonen som har vært ved enhetens sykefravær. Jeg kan heller ikke se at utvikling i bemanningssituasjonen kan forklares som påvirkningsfaktor på formålseffektivitet ved HVS 2. Det har vært små variasjoner i perioden. Samtidig kan lite variasjon i bemanningsfaktoren bety stabilitet og mindre turnover, noe som igjen kan føre til økt kontinuitet i bistanden til brukerne. Om dette er tilfelle vil det kunne påvirke formålseffektivitet.

Sammenstilt med kostnadseffektivitet og formålseffektivitet kan jeg også si at HVS 2 har en god prioriteringseffektivitet ved enheten. Jeg stiller likevel spørsmål om organisasjonen som helhet viser god prioriteringseffektivitet ved å la HVS 2 kjøre med til dels store budsjettmessige overskudd over tid. Dette spørsmålet forsterkes gjennom at enheten viser til god kvalitet i tjenesteproduksjonen samtidig som de har budsjettmessig overskudd.

5.3.3 Kan endringene knyttes til måloppnåelse?

I hvilken grad endringene i avdelingsledelse er implementert ved analyseenheten vil ha vesentlig betydning for den komparative analysen. Tabell 9, s.57 fremstiller en oversikt over mine tolkninger rundt dette ut fra primærdata. Jeg vil nå gå inn på de tre endringene hver for seg og drøfte disse opp mot påvirkning på måloppnåelse. Jeg gjør dette gjennom en sammenligning mellom HVS 1 og HVS 2.

Ledelse i team

Ledelse i team er godt implementert ved HVS 1, men ikke like godt ved HVS 2. Min tolkning ut fra primærdata er at HVS 1 kan ha bedre forutsetninger for effektive lederteam gjennom bedre sammensetning av ledergruppen enn ved HVS 2. Dette gjelder spesielt sammensetning av lederkompetanse hvor jeg anser HVS 1 som bedre rustet enn HVS 2. Den samlede lederkompetansen er noe høyere ved HVS 1 enn ved HVS 2. Samtidig er lederkompetansen ulikt fordelt med tanke på roller.

Alle respondentene var opptatt av forskjellighet i personlighet og personlige egenskaper blant gruppemedlemmene. Gjennom intervjuene kunne jeg høre tegn til at denne forskjelligheten kunne være utfordrende i noen sammenhenger ved HVS 2. Ulikheter i samlet kompetanse kan føre til ulike fokus blant gruppemedlemmene i ledelsesteam. En forklaring på at lederteam ikke fungerte så godt ved HVS 2 kan ligge her. Et eksempel på dette er balanse i gruppen på risikoaversjon. En av medlemmene omtalte seg selv, og ble omtalt av de andre som å ha en sterk personlig egenskap gjennom å være kreativ. Dette kan oppfattes som en kontrast til en av de andre gruppemedlemmene som var opptatt av kontroll og ryddige prosesser. Disse to kan oppfattes å ha ulikt forhold til risiko og at gapet mellom disse til tider kunne være for stort.

En annen innfallsvinkel for å forklare hvorfor ledelse i team ikke fungerte så godt ved HVS 2 i forhold til HVS 1 er fordelingen av ansvar mellom gruppemedlemmene. Ved HVS 1 var mitt inntrykk at hele enheten var i fokus som målområde, også for økonomisk måloppnåelse. Dette inntrykket var ikke like sterkt ved HVS 2. Her gikk det et tydelig skille mellom enhetsleder og avdelingsledere, hvor enhetsleder tok ansvar for økonomi alene i mye større grad enn ved HVS 1. Samlet kan disse elementene føre til dårligere prosesser i lederteamet, hvor potensiale for både relasjonelle konflikter og oppgavekonflikter øker.

For å svare på om endring til ledelse i team kan knyttes til måloppnåelse må jeg ta i betrakting empiri både fra intervjuene og data på måloppnåelse. Gjennom intervjuene ved HVS 1 har jeg

funnet sammenheng mellom ledelse i team og påvirkning av avdelingsledernes holdninger til fordeling av ressurser innenfor enheten. Samtidig ses ikke dette i form av resultat på måloppnåelse. Ved HVS 2 har ledelse i team fungert dårlig i senere tid. Dette bekreftes både av avdelingslederne og enhetsleder under intervjuene. Primærdata viser heller ingen funn som kan knyttes til at ledelse i team påvirker avdelingsledernes holdninger til allokering av ressurser internt i enheten. Likevel viser resultat på måloppnåelse ved HVS 2 at prioriteringseffektiviteten er god.

Ut fra dette kan jeg ikke fastslå at ledelse i team har effekt på prioriteringseffektivitet. Likevel vil jeg gi åpning for at dette kan skje over tid. Årsaken til dette er data fra HVS 1 hvor kostnadseffektivitet er noe bedre nå etter 3 år med avdelingsledelse. Når harmonisering av årsverk og budsjett er på plass, kan en kanskje forvente et økt fokus på formålseffektivitet i tiden fremover og derigjennom også økt prioriteringseffektivitet. Gjennom data fra HVS 2 kan jeg konkludere med at ledelse i team og endring av holdninger blant avdelingsledere til fordeling av ressurser internt ikke har funnet sted. Årsaken er at ledelse i team ikke er godt nok implementert ved enheten. Dette vil videre si at det finnes flere veier til måloppnåelse. HVS 2 har tross alt gode resultater som viser god prioriteringseffektivitet. Dette skyldes ikke ledelse i team slik jeg har tolket informantene. Årsaker til hvorfor de har god prioriteringseffektivitet kan være flere og sammensatte. Ut fra mitt empiriske materiale mener jeg at enhetsleders kontroll og kompetanse, spesielt på økonomi kan være en årsak. Likedan kan enhetens kriterier for tildeling av ressurser ha hatt betydning.

Helhetlig ledelse i avdelingslederrollen

Ingen av avdelingslederne ved mine to analyseenheter hadde god kunnskap om sine avdelingers budsjett og regnskap. Likevel mener jeg at avdelingslederne ved HVS 1 ga inntrykk av å ta større ansvar for økonomiske målsettinger enn avdelingslederne ved HVS 2. Ut fra mine primærdata er det ikke gitt at dette kan knyttes til at ansvaret for økonomi er tillagt avdelingslederrollen. Ved HVS 1 mener jeg avdelingsledernes ansvar for økonomi er mer en følge av endringen til ledelse i team. Dette begrunnes i at avdelingslederne ved HVS 1 gjennom intervjuene la stor vekt på det felles ansvaret de som ledergruppe hadde for enhetens økonomi. Samtidig var også de mer orientert om hvordan enheten som helhet lå an i forhold til budsjett enn hvordan de selv lå an på sine avdelinger. Ved HVS 2 er min tolkning at ansvar for økonomi ikke var lagt til avdelingsledernivået, men i det store og hele tilhørte enhetsleder.

Hvorfor er ikke endringen implementert etter intensjonene i politikkdesignet? Politikkdesignet skiller ikke ut økonomiansvaret som mindre aktuelt enn ansvar for fag og personell, og er i så

måte ikke uklart. På den andre siden legges det stor vekt på helhetlig ledelse i team. Det kan her være potensiale for å tolke og vektlegge ledelse i team og helhetlig ansvar i avdelingslederrollen som samme sak, gjeldende økonomiansvaret i avdelingslederrollen.

En mer åpenbar årsak til manglende implementering av denne endringen kan knyttes til kompetanse. I saksdokumentene synligjøres et behov for kompetanseøkning blant avdelingslederne som følge av endringen til avdelingsledelse. Det ligger i samme saksdokumenter også føringer for kompetanseheving knyttet til endringene. Blant annet står dette: «Fra februar 2017 skal alle avdelingsledere gjennom en sertifisering innen personalledelse og økonomi for å sikre en grunnleggende systemforståelse hos alle lederstillinger» (Trondheim kommune, 13.02.2017, s. 5). Under intervjuene kunne hverken avdelingsledere eller enhetsledere gjøre rede for dette. De hadde alle gjennomført «ledelsesskolen» og antok at det kanskje var det som mentes med sertifisering av avdelingsledere. Ifølge saksdokumentene er dette to ulike kompetansehevingstiltak. Samtidig viser tabell 10, s. 57 at den samlede lederkompetansen ved analyseenhetene er ulik, hvor HVS 2 kommer litt dårligere ut enn HVS 1. Om manglende kompetanse ses som årsak til manglende implementering av økonomiansvar i avdelingslederrollen vil fagkompetansen og faglige prioriteringer naturlig kunne komme foran økonomiske prioriteringer. Begrunnelse for dette er fagprofesjoners allerede iboende og sterke fagkompetanse, hvor forskning viser at det tar tid å endre fagprofesjoners prioriteringer til fordel for økonomiske mål (Danielsen & Hertel, 2018).

En annen mulig årsak til manglende søkelys på egen avdelings økonomiske resultater er at ingen av avdelingslederne opplevde seg målt på økonomisk resultat ved egen avdeling. Ifølge prinsipal-agent teori vil agenten kunne styre mot adferd som maksimerer resultat på det avdelingen måles på. Gjennom intervjuene oppfattet jeg at de ble målt på sykefraværsoppfølging og personaloppfølging. Alle avdelingslederne var under intervjuene opptatt av dette, og alle koblet sykefraværsoppfølgingen til at dette var noe de ble målt på. Ut fra intervjuene fikk jeg inntrykk av at avdelingslederne ved HVS 1 opplevde et mer personlig ansvar for økonomisk måloppnåelse ved enheten enn ved HVS 2. De var opptatt av effektiv ressursbruk og smarte løsninger for å oppnå dette. Ved HVS 2 var det, sammenlignet med HVS 1 mindre fokus på økonomiske målsettinger blant avdelingslederne. Ved begge enhetene vil det kunne være potensiale for målkonflikter mellom avdelingsledere og enhetsleder. Ved HVS 2 vil faren for dette være størst. Dette begrunnes i at avdelingsledere

ikke er involvert i samme grad som ved HVS 1 gjennom lederteam i styringen av enhetens økonomi.

Opp mot resultat kan jeg ved HVS 1 ikke konkludere med at det helhetlige ansvaret for fag, personell og økonomi kan knyttes til måloppnåelse. Dette skyldes lav måloppnåelse og bare delvis implementering av endringen. Ved HVS 2 viser resultatene både god kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Endringen til helhetlig ansvar i avdelingslederrollen kan heller ikke her knyttes til måloppnåelse fordi endringen ikke er implementert ved enheten.

Relasjonsledelse

Jeg har gjennom intervjuene undersøkt hvordan respondentene ser på og bruker sin relasjonskompetanse. Alle avdelingslederne vektla det å oppnå tillitt høyt. Det interessante er at de vektla noe ulikt hvordan tillitt oppnås. Alle prioriterte synlighet høyt, hvor tilstedeværelse og tilgjengelighet opplevdes som viktig for å oppnå tillitt. Både ved HVS 1 og HVS 2 vektla en av avdelingslederne emosjonell modenhet som avgjørende faktor for tillitsskapende relasjoner, mens de andre to ikke fremhevet dette. Disse vektla prestasjonshjelp og fagkompetanse som viktig for å oppnå tillitt i relasjoner til ansatte. Fordelingen samlet mellom mine analyseenheter er lik i denne vektleggingen. I følge Spurkeland er begge faktorene viktig for å kunne lede gjennom relasjonsledelse. Ved mine analyseenheter er mitt inntrykk at det som vektlegges som viktige faktorer i tillitsskapende relasjoner, avhenger av hva respondentene selv føler seg sterkest på. Videre benyttes disse egenskapene og kompetansen for å skape tillitt.

Et annet interessant funn er at det i mitt datamateriale er sammenheng med ledererfaring i vektlegging av emosjonell modenhet og prestasjonshjelp. De to yngste, og som også hadde minst ledererfaring, vektla prestasjonshjelp høyest. De to eldste avdelingslederne med lang ledererfaring, vektla emosjonell modenhet. Her kan jeg tolke ut fra mitt datagrunnlag at ledererfaring spiller en rolle for vektlegging av prestasjonshjelp og emosjonell modenhet. Ulik vektlegging av disse to faktorene kan videre tolkes gjennom ulikt fokus for prestasjoner i Spurkelands modell for relasjonskompetanse. For høy vektlegging av prestasjonshjelp medførte ved HVS 2 utfordringer i form av at atferdssystemet reagerte med å utvise mindre selvstendighet. Både oppgaver og avgjørelser ble i større grad overlatt til avdelingsleder. Følgen av dette ble en ubalanse i lederutviklingsprosessen hvor ansatte ble mindre selvstendige og leder som følge av dette ført mer bort fra relasjonsledelse og mot oppgaveorientert ledelse. Responsen fra atferdsystemet påvirket også gjennom å tappe

ledelsessystemet for energi. Ved HVS 2 ble utfordringene med dette tatt opp og diskutert i nyere tid. Ved HVS 1 var det en bevissthet rundt at for stor grad av prestasjonshjelp kunne medføre tilsvarende utfordringer som de opplevde ved HVS 2, slik at balansen av dette ble bedre i varetatt. De opplevde ikke den samme utfordringen med dette som ved HVS 2. Ut fra dette har mine analyseenheter noe ulike forutsetninger for å lykkes med relasjonsledelse. Med dette antyder jeg at høy grad av prestasjonshjelp og liten grad av emosjonell modenhet kan føre til større grad av oppgaveorientert ledelse.

En interessant refleksjon kom fra enhetsleder ved HVS 2. Hun mente at dersom avdelingsledernivået hadde hatt økonomiansvar for sine avdelinger, kunne dette føre til økt fokus på økonomiske mål blant avdelingslederne. Videre mente hun at avdelingslederne gjennom relasjonsledelse lettere kunne overføre dette fokuset, også til ansatte. Her setter hun endringene i avdelingsledelsen i en sammenheng, hvor kombinasjonen av to endringer kan styrke måloppnåelse. I dette tilfelle måloppnåelse både på kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Sammenhengen her er innenfor kausalteorien. Avdelingsleders ansvar for fag, personell og økonomi skal føre til økt måloppnåelse gjennom engasjement og ansvarliggjøring. Gjennom dette skal de gjennom sin relasjonsledelse endre holdninger til blant annet økonomiske målsettinger hos ansatte. Ved HVS 2 hadde avdelingslederne liten grad av økonomiansvar i sin rolle. Dermed vil det i større grad være grunn til å tro at ansvarsområdene fag og personell vil prioriteres når økonomiske utfordringer aktualiseres.

Jeg fortsetter med å knytte dette til prinsipal-agentteori. Ved HVS 2 vil det kunne være økt mulighet for målkonflikter mellom avdelingsledere og enhetsleder når det gjelder økonomiske prioriteringer. Min begrunnelse for dette er at relasjonsledelse har potensiale til å føre avdelingslederne nærmere ansatte og brukere. Samtidig vil økonomiske prioriteringer ofte være et konflikttema mellom ledelse og ansatte. Om avdelingsledere ikke har økonomisk ansvar på lik linje med ansvaret for fag og personell, vil det i relasjonsledelsen være fare for at avdelingslederne fremmer fag og personell, også i sin påvirkning av ansattes holdninger. Dette som følge av manglende engasjement og ansvarliggjøring mot økonomiske målsettinger. Det vil videre kunne medføre at avdelingsledere inntar rollen som agent på vegne av ansatte og brukere i stedet for å stå sammen med enhetsleder som prinsipal i forholdet til ansatte. Ved HVS 2 kan en tenke at dette kan være en av årsakene til at ledelse i team ikke har fungert optimalt. Avdelingsledere og enhetsleder vil i større grad kunne opptre som motparter i diskusjoner som omhandler spenningsfeltet mellom økonomiske og faglige prioriteringer. Ved sammenligning med HVS 1, hvor de har klart å løfte økonomiansvaret til

et felles ansvar for enheten som helhet gjennom ledelse i team, vil faren for målkonflikter være lavere enn ved HVS 2.

I saksdokumentene er relasjonsledelse spesifikt knyttet til mål om reduksjon i sykefravær. En reduksjon i sykefraværet vil kunne påvirke både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Kostnadseffektivitet først og fremst fordi utgifter til vikar går ned, og formålseffektivitet fordi kontinuitet i tjenesteproduksjonen øker.

Om en tar utgangspunkt i de data jeg har knyttet til kostnadseffektivitet og formålseffektivitet i masteroppgaven, har mine analyseenheter ulike resultat sammenlignet med hverandre. Når det gjelder sykefraværsprosent og utvikling siden 2016 er måloppnåelse mer lik. Begge har hatt nedgang og begge har hatt forholdsvis stor nedgang i sykefravær siste året.

Sykefravær og sykefraværsoppfølging er et område avdelingslederne ble målt på. Jeg tolker det slik at dette er en villet styring av adferd mot å prioritere arbeidet for å redusere sykefraværet i Trondheim kommune. Samtidig forventes dette å ha en selvstendig effekt på måloppnåelse. Gjennom intervjuene fikk jeg inntrykk av at sykefraværsoppfølging ble prioritert høyt ved begge enhetene. Avdelingslederne ved HVS 1 satte denne jobben i sammenheng med enhetens totale økonomiske situasjon. Ved HVS 2 var mitt inntrykk at arbeidet og resultatene var mer knyttet opp mot prestasjon og det faktum at dette ble de målt på. Årsaken til denne forskjellen kan ha en sammenheng med manglende opplevd ansvar for økonomi ved HVS 2 i forhold til HVS 1.

Som resultatindikator på formålseffektivitet vil sykefraværsprosent måtte sammenstilles med flere resultatindikatorer for å kunne knyttes til effekt. Andre resultatindikatorer på formålseffektivitet er knyttet til det tjenestetilbudet brukerne har fått. Eksempel kan være hvor mange brukere som har fått kartlagt helsetilstand gjennom det siste året. Resultat her sier noen om kvaliteten i tjenesten. Sykefraværsprosent vil ikke være en indikator på det samme, men heller en indikator som forteller noe om bedre eller dårligere forutsetninger for å yte god kvalitet i tjenesteproduksjonen. Ut fra dette vil det være vanskelig å knytte sykefravær direkte til effekt på formålseffektivitet, uten å sammenstille med sammenfallende resultat i brukerundersøkelser og andre resultatindikatorer.

Om jeg ser på relasjonsledelse opp mot resultat på sykefraværsprosenten ved de to analyseenhetene, vil jeg kunne sammenligne enhetene ved å se på hvordan utviklingen på sykefraværet har vært i perioden. Mine analyseenheter har en forholdsvis sammenfallende kurve på sykefraværsprosent siden 2017. Sammenstilt med empiriske funn vil dette være

grunnlag for å kunne si at relasjonsledelse påvirker ansattes holdninger til sykefraværsoppfølging, og at dette gir bedre måloppnåelse på reduksjon av sykefravær.

I og med at sykefravær påvirker både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet bør jeg kunne finne igjen dette i resultater på budsjettavvik og i brukerundersøkelser. Her er det vanskelig å konkludere på grunn av ulike forutsetninger for kostnadseffektivitet og brukerundersøkelser med redusert gyldighet og dermed pålitelighet. Likevel mener jeg at det bør være en sterk sammenheng mellom størrelse på sykefravær og kostnadseffektivitet og at denne burde ha gitt utslag på budsjettavvik. Ved HVS 1 kan det ses en viss sammenheng i 2019 fordi måloppnåelse på kostnadseffektivitet viser en sammenfallende utvikling med sykefraværsprosent. Ved HVS 2 er det vanskelig å se denne sammenhengen fordi kostnadseffektivitet hadde høy og jevn måloppnåelse også før reduksjon sykefravær.

Ut fra drøfting over er min konklusjon at relasjonsledelse kan knyttes til måloppnåelse når det gjelder enhetenes sykefravær. Ved å sammenstille data for sykefravær med de data jeg bruker for kostnadseffektivitet og formålseffektivitet, finner jeg ingen sammenhenger i denne undersøkelsen. Likevel vil jeg tillate meg å si at her bør kunne finnes en sammenheng, da særlig kostnadseffektivitet er sterkt knyttet til grad av sykefravær. Det er også vanlig å anta en sammenheng mellom sykefravær og kvalitet i tjenestene overfor brukerne. Dette fordi kontinuiteten i tjenestene øker ved lavt sykefravær.

5.3.4 Sammenfatning forskningsspørsmål 3

Ved HVS 1 har måloppnåelse på kostnadseffektivitet vært lav hele perioden, men med en svak forbedring i 2019. Ved HVS 2 har det vært god måloppnåelse på kostnadseffektivitet hele perioden, med et stadig stigende positivt budsjettavvik fra 2016- til 2019. Med de forbehold som er lagt til grunn for brukerundersøkelsen, har HVS 1 lav måloppnåelse på formålseffektivitet, mens den ved HVS 2 har vært høy hele perioden. Om måloppnåelse på kostnadseffektivitet og formålseffektivitet kobles til prioriteringseffektivitet kan jeg anse prioriteringseffektivitet som lav ved HVS 1og høy ved HVS 2.

Ledelse i team er implementert og fungerer godt ved HVS 1. Ved HVS 2 er dette ikke implementert like godt og har fungert dårligere enn ved HVS 1. Manglende implementering og dårlig fungering av endringen ved HVS 2 kan ha flere ulike forklaringer. Jeg har lagt vekt på lederkompetanse, sammensetning av kompetanse i lederteam og potensiale for målkonflikt.

Ved HVS 1 viser empiriske funn en sammenheng mellom ledelse i team og påvirkning av avdelingsledernes holdninger til fordeling av ressurser innenfor enheten. Det er likevel ikke

mulig å se om dette har påvirket måloppnåelse på prioriteringseffektivitet på grunn av dårlig måloppnåelse på både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Ved HVS 2 kan det fastslås at måloppnåelse på prioriteringseffektivitet er god. Ved HVS 2 kan ikke måloppnåelse på prioriteringseffektivitet relateres til ledelse i team, da endringen ikke er godt nok implementert.

Ved HVS 1 fant jeg at det helhetlige ansvaret for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen ikke var implementert. Fag og personell opplevdes som tydelig ansvar i rollen som avdelingsleder. Økonomiansvar ble tatt på alvor av avdelingslederne, men dette ansvaret ble knyttet til et felles ansvar blant medlemmene i lederteam. Her er det grunn til å tro at det finnes en oppfatning blant lederne om at ledelse i team kompenserer for denne endringen. Ved HVS 2 er min oppfatning at endringen til helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen ikke er implementert. Også her opplevdes et tydelig ansvar for fag og personell i rollen som avdelingsleder. Økonomiansvar lå fortsatt til enhetsleder. Årsaker til manglende implementering av denne endringen ved HVS 2 er knyttet til kompetanseutvikling, lederkompetanse, styring gjennom resultatmåling og behovet for endring.

Jeg kan ikke knytte det helhetlige ansvaret i avdelingslederrollen til måloppnåelse, hovedsakelig fordi endringen er for dårlig implementert ved begge enhetene. Likevel er økonomiansvar tatt mer på alvor ved HVS 1 enn ved HVS 2. Økonomiansvaret her var ikke knyttet til avdelingsnivå men på enhetsnivå. Påvirkning på måloppnåelse vil da heller kunne relateres til ledelse i team.

Relasjonsledelse er godt implementert ved begge mine analyseenheter. Begge enhetene brukte sykefraværsoppfølgingen som eksempel når de ble bedt om å reflektere rundt dette temaet. Om jeg ser på utvikling av sykefraværet ved begge enhetene finner jeg nedgang i sykefravær og sammenfall i utviklingen ved mine analyseenheter. På bakgrunn av dette kan jeg si at relasjonsledelse har effekt på måloppnåelse gjennom påvirkning av ansattes holdninger. Ved HVS 1 kan det reduserte sykefraværet knyttes til noe høyere kostnadseffektivitet i 2019. Jeg finner ingen sammenheng mellom redusert sykefravær og formålseffektivitet ved enheten. Ved HVS 2 har høy måloppnåelse gjennom hele perioden gjort det vanskelig å tolke om relasjonsledelse har effekt på kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Derimot ses den samme utviklingen på sykefraværsprosenten der som ved HVS 1, noe som er med og bekrefter at relasjonsledelse kan ha positiv effekt på sykefraværet.

Oppsummert gjennom den integrerte implementeringsmodellen er det grunnlag for å si at det ved HVS 1 finnes en sammenheng mellom output og outcome, både når det gjelder ledelse i team og relasjonsledelse. Ved HVS 2 er outcome høy på tross av lav output. Jeg kan dermed slå fast at ledelse i team og helhetlig ansvar i avdelingslederrollen ikke kan knyttes til outcome ved HVS 2. Derimot kan jeg ved begge enhetene si at det er sammenheng mellom output og outcome gjeldende relasjonsledelse og utvikling av sykefraværsprosenten.

6. Konklusjoner

Under dette kapittelet oppsummeres resultater fra drøfting og analyse av forskningsspørsmålene. Jeg vil først oppsummere forskningsspørsmålene hver for seg. Deretter vil jeg sammenfatte og konkludere for å gi et svar på problemstillingen.

6.1 Forskningsspørsmål 1

«Hvorfor endring og hva består den av?»

Behovet for endringen skyldes i hovedsak utfordringer med kostnadskontroll og høyt sykefravær blant ansatte. Det empiriske materialet viser at politisk press på administrasjonen angående utviklingen i sykefravær blant ansatte i organisasjonen, er medvirkende årsak til endringen. Endringen består av strukturell forsterkning av ledelse gjennom opprettelse av 2 nye ledernivå. Dette er opprettelse av kommunalsjefnivå og avdelingsledernivå. I tillegg består endringen av nye virkemidler for ledelse på avdelingsledernivået. Disse virkemidlene er ledelse i team, helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen, samt relasjonsledelse i samme rolle. Endringene i avdelingsledelse er virkemiddel for å øke kostnadskontroll og redusere sykefravær, gjennom regulering av atferdssystemet.

6.2 Forskningsspørsmål 2

«Hvordan påvirke effektivitet gjennom endringen?»

Mine funn tyder på at ledelse i team har potensiale til å påvirke prioriteringseffektiviteten positivt, gjennom gode forutsetninger for effektive lederteam. Sammensetning av kompetanse og ferdigheter blant gruppemedlemmene pekte seg ut som viktige forutsetninger for effektive lederteam. Dersom disse forutsetningene er til stede, øker forståelsen blant avdelingslederne for omfordeling av ressurser mellom avdelingene, gjennom økt kompetanse og ansvarsfølelse for ansvarsområder utover egen avdeling. I dette tilfellet for hele enheten.

Helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen er undersøkt med fokus på endringer i avdelingsleders prioriteringer mellom ansvarsområdene fag og økonomi. Kausalteorien er en forventing om økt fokus på det økonomiske aspektet som følge av

økonomiansvar i avdelingslederollen. Mine primærdata synliggjør at endringen ikke er implementert etter hvordan jeg tolker intensjonene i politikkdesignet ved mine analyseenheter. Som følge av manglende implementering, mangler avdelingslederne både kompetanse, styringsinformasjon og insentiver for økt måloppnåelse på økonomiske mål. Dermed mangler forutsetninger for god økonomistyring i avdelingslederrollen, og jeg kan ikke bekrefte sammenheng mellom denne endringen og påvirkning på avdelingsleders prioriteringer i denne undersøkelsen. Derimot kan jeg bekrefte tidligere forskning som sier at fagprofesjoners kjerneverdier er vanskelig å endre. Alle avdelingslederne satte målsettinger på kvalitet i tjenesteproduksjonen høyere enn økonomiske målsettinger. På tross av dette fant jeg likevel at avdelingslederne ved HVS 1 tok økonomisk ansvar for enheten som helhet. Jeg har tolket dette til å være en følge av at HVS 1 har en mer vellykket implementering av ledelse i team enn ved HVS 2.

Når det gjelder relasjonsledelse kan jeg ut fra mine funn konkludere med at denne formen for ledelse har potensiale til å påvirke effektivitet gjennom endring i ansattes holdninger og adferd. I denne undersøkelsen ser relasjonsledelse ut til å ha god effekt på reduksjon av sykefravær. En reduksjon i sykefravær er vanligvis forbundet med lavere kostnader og bedre kvalitet på tjenestene overfor brukerne. Dermed vil relasjonsledelse ha potensiale for å påvirke både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet positivt. Jeg undersøkte relasjonsledelse gjennom faktorer som omhandlet relasjonskompetanse. Her fant jeg at balanse i relasjonskompetansen er viktig for å lykkes med relasjonsledelse. Empirisk funn viser at avdelingslederne vektlegger relasjonskompetansen ulikt. Dette kan henge sammen med egne sterke og svake sider, hvor prioriteringen kan gå mot å vektlegge det en selv føler seg sterkest på. Mine funn viser videre at avdelingslederne med lang ledererfaring vektlegger emosjonell modenhet i større grad enn de med kort ledererfaring. De med kort ledererfaring la i større grad vekt på prestasjonshjelp. Med dette antyder jeg en sammenheng mellom ledererfaring og vektlegging av emosjonell modenhet og prestasjonshjelp. Jeg kan videre ut fra mine funn ved HVS 2 si at for stor grad av prestasjonshjelp kan føre til at ansatte blir mindre selvstendige og ansvarlige i sine roller, samtidig som avdelingsleder får økt grad av oppgaveorientert ledelse.

6.3 Forskningsspørsmål 3

«Hvordan har måloppnåelsen vært, og kan den knyttes til endringen?»

Jeg knyttet måloppnåelse på økonomi til begrepet kostnadseffektivitet. For å måle dette har

jeg tatt utgangspunkt i utvikling av budsjettavvik fra 2016 til 2019. Ved HVS 1 har måloppnåelse på kostnadseffektivitet vært dårlig frem til 2019. I løpet av 2019 har enheten en forbedring av sin kostnadseffektivitet. Ved HVS 2 har kostnadseffektivitet vært jevn og god hele perioden med forholdsvis store positive budsjettavvik. Det er en klart bedre måloppnåelse på kostnadseffektivitet ved HVS 2 enn ved HVS 1 under hele perioden.

Måloppnåelse på kvalitet i tjenesteproduksjonen er i denne konteksten koblet til begrepet formålseffektivitet. Her har jeg brukt brukerundersøkelser og sykefraværsstatistikk som indikatorer på måloppnåelse. Brukerundersøkelsene viser lav måloppnåelse ved HVS 1 og god måloppnåelse ved HVS 2. Resultat på brukerundersøkelsen 2018 ved HVS 1 må likevel ses på med forbehold da svarprosenten er lav. Begge enhetene har siden 2017 hatt god og forholdsvis lik utvikling når det gjelder reduksjon av sykefravær. Jeg legger spesielt vekt på kraftig nedgang ved begge enhetene i løpet av 2019.

En sammenstilling av kostnadseffektivitet og formålseffektivitet ligger til grunn for resultat på prioriteringseffektivitet i denne undersøkelsen. Ut fra dette er denne lav ved HVS 1 og høy ved HVS 2.

HVS 2 er den enheten som har implementert endringene i avdelingsledelse dårligst. Likevel har enheten gjennom hele perioden langt høyere måloppnåelse, både på kvalitet og økonomi sammenlignet med HVS 1. Jeg har dermed hatt utfordringer med finne svar på problemstillingen med utgangspunkt i ulik måloppnåelse ved mine analyseenheter. Mine funn er derfor i større grad knyttet til den enkelte analyseenhet og gjennom hvordan endringene er implementert.

HVS 1 har implementert ledelse i team godt. Her kan denne endringen delvis knyttes til måloppnåelse på kostnadseffektivitet gjennom empiriske funn relatert til primærdata. Jeg har tolket dette som medvirkende årsak til forbedringen på kostnadseffektivitet i 2019. Samtidig antyder jeg ut fra primærdata en mulig fremtidig effekt på formålseffektivitet ved samme enhet. Min antydninger begrunnes i avdelingsledernes forståelse og ansvarsfølelse for enheten som helhet, samtidig som de ga utrykk for å ha solid forankring i fag og kvalitet.

Endring til helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen kan ikke knyttes til måloppnåelse. Hovedsakelig skyldes dette manglende implementering av endringen ved begge enhetene. Manglende implementering har ført til at forutsetninger for god økonomistyring i liten grad er til stede i avdelingslederrollen.

Endring til relasjonsledelse kan knyttes til redusert sykefravær. Relasjonsledelse er godt implementert ved begge enhetene. Enhetene har sammenfallende utviklingskurve og forholdsvis stor reduksjon i sykefraværet i 2019. Ved HVS 1 kan reduksjon av sykefravær synes å hatt effekt på kostnadseffektivitet i 2019. Ved HVS 2 er det ikke mulig å se samme sammenheng, på grunn av jevnt god måloppnåelse gjennom hele periode på kostnadseffektivitet. Det samme gjelder for formålseffektivitet. Ved HVS 1 kan jeg heller ikke knytte endringen til resultater på brukerundersøkelsen. Årsaken er at resultatene på brukerundersøkelsen i 2018 er dårligere enn i 2016. Likevel antyder jeg et potensiale for at relasjonsledelse på sikt skal kunne vise seg i bedre resultater på brukerundersøkelser ved HVS 1, om sykefraværet fortsatt holdes lavt.

6.4 Svar på problemstillingen

«Gir overgang til ny ledelsesmodell i Trondheim kommune ønsket måloppnåelse innenfor helse- og velferdssektoren?»

Trondheim kommune har tatt føringer lagt til grunn i perspektivmeldingen på alvor. På strategisk nivå er ledelse et satsingsområde både gjennom strukturelle endringer og endringer i avdelingsledelse. Forholdene for strategisk styring og ledelse har gjennom endringen blitt fulgt opp med gode digitale styringsverktøy og planer for kompetanseutvikling i organisasjonen. Strategiprosessen bærer preg av god teoretisk forankring knyttet til mål-middelsammenhenger, og politikkdesignet viser klare føringer for hva som skal implementeres.

I utgangspunktet er økning av antall ledernivå og antall ledere en forutsetning for opprettelse av avdelingsledernivået. Jeg er mener det er naturlig å anta at denne strukturelle endringen har påvirket måloppnåelse, også uavhengig av endringene i avdelingsledelsen.

Gjennom en sammenfatning av forskningsspørsmålene kan jeg vise til følgende funn i denne undersøkelsen:

- Ledelse i team øker avdelingsledernes forståelse og ansvarsfølelse til å omfatte mer enn egne ansvarsområder. Ledelse i team kan knyttes til økt kostnadseffektivitet. Ledelse i team har videre potensiale for å kunne påvirke formålseffektivitet.
- Avdelingsleders helhetlige ansvar for fag, personell og økonomi er ikke implementert, og jeg kan dermed ikke konkludere rundt kausal sammenheng og måloppnåelse.
- Relasjonsledelse påvirker ansattes holdninger og adferd i ønsket retning. Relasjonsledelse har ført til redusert sykefravær. Relasjonsledelse kan potensielt

knyttes til økt kostnadseffektivitet og formålseffektivitet gjennom virkningene av måloppnåelse på redusert sykefravær.

Det helhetlige ansvaret for fag, personell og økonomi i avdelingslederrollen er ikke implementert ved mine analyseenheter. Det vil si at avdelingslederne har fortsatt som fagledere uten i særlig grad å vektlegge det økonomiske ansvaret for sine avdelinger. Det er flere grunner til at denne endringen ikke er implementert. Gjennom intervjuene fikk jeg ved HVS 1 inntrykk av at dette først og fremst henger sammen med en oppfattelse blant lederne av at ledelse i team kompenserer for denne endringen. Ved HVS 2 viser utsagn fra intervjuene at enhetsleders kompetanse og kontroll på økonomien kan være årsak til manglende implementering av endringen. Samtidig viste avdelingslederne ved HVS 2 under intervjuene manglende interesse for det økonomiske ansvaret i avdelingslederrollen.

Ledere og ansatte er aktører som påvirker implementering av politiske vedtak. Ledere vil alltid være ansvarlige for implementering av vedtatt politikk. Empiren i denne undersøkelsen viser at ledelsen ved mine analyseenheter ikke har tatt ansvar for implementering av økonomiansvar i avdelingslederrollen. Intensjonen til rådmannen med denne endringen var at avdelingslederne skulle kunne se fag og økonomi som to sider av samme sak. Under intervjuene ga avdelingslederne ved HVS 1 inntrykk av å kunne se fag og økonomi i en sammenheng, i større grad enn ved HVS 2. Empirien viser også en forbedring på kostnadseffektivitet i 2019 ved HVS 1. Dette tolker jeg å være mer knyttet til ledelse i team. HVS 2 har god måloppnåelse både på kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Her viser primærdata at enhetsleder tar hånd om økonomien, mens avdelingslederne forholder seg til kvalitetsmålene. Ut fra dette har avdelingslederne ikke blitt gitt, og/eller tatt muligheten til å kunne se fag og økonomi som to sider av samme sak.

For å sammenfatte endringen gjennom den integrerte implementeringsmodellen kan jeg konkludere med at det i denne undersøkelsen finnes sammenheng mellom implementering av ny avdelingsledelse (output) og måloppnåelse (outcome). Det finnes en sammenheng mellom ledelse i team og kostnadseffektivitet. Det klareste funnet fra denne undersøkelsen er at relasjonsledelse ser ut til å virke på reduksjon av ansattes sykefravær.

Gjennom min undersøkelse kan jeg svare ut problemstillingen som følger:

Overgang til ny ledelsesmodell i Trondheim kommune gir delvis ønsket måloppnåelse innenfor helse- og velferdssektoren.

Min ambisjon med denne masteroppgave har vært at mine skal kunne være til nytte for hele helse- og velferdsområdet. Datagrunnlaget er for svakt til å kunne si at funn gjeldende ledelse i team og helhetlig ansvar for fag, personell og økonomi, har overføringsverdi for helse- og velferdsområdet. Dette skyldes delvis manglende implementering av endringene jeg undersøker mot måloppnåelse. Samtidig har det vært vanskelig å knytte disse to endringene til måloppnåelse ved begge mine analyseenheter. Når det gjelder relasjonsledelse mener jeg mine funn kan være av interesse for helse- og velferdsområdet. Mine funn viser en klar sammenheng mellom relasjonsledelse og reduksjon av sykefravær ved begge mine analyseenheter.

Mot økonomisk bærekraftig utvikling vil kunnskap og eierskap knyttet til de økonomiske målene være avgjørende for måloppnåelse. Dette har gjennom endringen vært et av målene hvor ansatte skulle ansvarliggjøres og myndiggjøres, også mot økonomisk måloppnåelse. Mine analyser viser lavere grad enn det jeg forventet, av ansvarliggjøring og myndiggjøring blant avdelingslederne på dette området. Det medfører at de mangler både kunnskap og legitimitet for strategiske endringer mot økonomiske målsettinger blant ansatte ved sine avdelinger. Følgene vil være at de fortsatt vil stå i de samme målkonfliktene mellom økonomiske målsettinger og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Jeg tror dette kan endres ved at Trondheim kommune implementerer endringen til helhetlig ansvar i avdelingslederrollen til også å gjelde økonomiansvaret i større grad enn hva det gjør i dag.

I løpet av den tiden jeg har holdt på med denne masteren har jeg selv tiltrådd som avdelingsleder i Trondheim kommune. Jeg har gjennom dette erfart at kompetanseheving rettet mot avdelingslederne, har et sterkt fokus på avdelingslederens *medansvar* for hele enhetens økonomi gjennom deltagelse i lederteam. Dette fokuset finnes også i stor grad på prosjektets hjemmesider (Trondheim kommune, u.å.). Om dette er en bevisst strategi fra kommunens side, vil det være en forklaring på hvorfor økonomiansvar i avdelingslederrollen kan forbindes med rollen avdelingslederne har i lederteam. Jeg tror fokus på kun medansvar for økonomiske måloppnåelser for enheten, vil føre til at avdelingsledere vil få en utførerrolle for iverksetting av tiltak, uten å ha kompetanse nok til å argumentere for alternative løsninger. Dette begrunnes i at et medansvar ikke vil føre til samme grad av ansvarliggjøring rundt økonomiske målsettinger. Jeg tror at kombinasjonen av et medansvar for enhetens økonomi og ansvar for egen avdelings økonomi, vil bidra til økt ansvarlighet mot økonomiske målsettinger. Først og fremst fordi ansvar for egen avdelings økonomi vil bidra til at avdelingslederne får økt fokus på kompetanseheving innenfor økonomistyring.

HVS 1 har et godt lederteam hvor empirisk funn viser at avdelingslederne evner å se sine avdelinger som en del av en helhet. Dette vil ha effekt for et lavere konfliktnivå i lederteam hvor allokering av ressurser vil ha legitimitet ut fra en felles forståelse for økonomiske målsettinger i lederteamet. Likevel mener jeg at dette ikke er nok for å ha god nok legitimitet for endringer blant ansatte. Dette forsterkes gjennom mine refleksjoner rundt relasjonsledelse. Relasjonsledelse uten kunnskap og eierskap til økonomiske målsettinger i avdelingslederrollen vil kunne føre til mer ensidig fokus på kvalitet i tjenesteproduksjonen, uten å se dette i sammenheng med økonomi. God relasjonsledelse, med denne kunnskapen og eierskapet, vil kunne ha potensiale for å kunne påvirke ansatte, også til bedre å forstå og forholde seg til det økonomiske aspektet i den daglige tjenesteytingen.

Jeg tror både opprettelse av de to nye ledernivåene og endringene i avdelingsledelsen er gode virkemidler for økonomisk bærekraftig utvikling i tjenesteproduksjonen. For måloppnåelse på økonomiske mål er endringen avhengig av kompetanse. Kombinasjonen av endringene krever ulik og mangfoldig kompetanse. I tillegg til fagkompetanse, vil både økonomisk kompetanse, relasjonskompetanse og lederkompetanse fordres for at de tre endringene skal ha effekt. Dette skal videre kombineres med den kompetanse ledergruppen til enhver tid har behov for. Implementering av kompetanseutvikling knyttet til endringene bør derfor holde tritt med utviklingen av behovet for kompetanse. Likedan vil rekruttering til ledige avdelingslederstillinger fordre en rekrutteringsprosess med fokus på krav til kompetanse knyttet til endringene i avdelingsledelse.

Spørsmålet er om tiden er inne for å evaluere endringen, med fokus på kompetanse og på hvordan endringen er implementert. En evaluering uten dette fokuset vil kunne medføre feil i tolkninger av hvilken påvirkning endringen har på måloppnåelse.

Litteraturliste

Bang, H. & Midelfart, T., N. (2019). *Effektive ledergrupper.* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Bang, H. (2008). Effektivitet i lederteam – hva er det, og hvilke faktorer påvirker det? *Tidsskrift for norsk psykologforening, 45,* 272-286. https://www.researchgate.net/profile/Henning_Bang/publication/257931034_Effektivitet_i_lederteam__hva_er_det_og_hvilke_faktorer_pavirker_det/links/0deec52644bfab036d000000/Effektivitet-i-lederteam-hva-er-det-og-hvilke-faktorer-pavirker-det.pdf

Bolman, G.L & Deal, T. E. (2017). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse.* (5.utg). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J. & Vanebo, J.O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv.* Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J. & Vanebo, J.O. (2009). *Strategisk ABCD arbeidshefte til boka Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2016). *Forvaltning og politikk.* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Danielsen, R,. & Hertel, J.K. (2018). Økonomistyring utfordrer sykepleieledere i reformerte norske sykehus. *Nordisk sygeplejeforskning, 8* (1), 51-62. https://doi.org/10.18261/ISSN.1892-2686-2018-01-05

Fallan, L., Pettersen, J. (2016). *Bedriftsøkonomiske atferdsteorier.* Bergen: Fagbokforlaget.

Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen*. (Meld. St. nr.29 (2016-2017)). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. (St.meld. nr.19 (2008-2009)). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf

Hackman, J. R. (Ed.). (1990). Groups that work (and those that don't). San Fransisco: Jossey-Bass.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3.utg.) Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Johnsen, Å. (red.) (2014). *En strategisk offentlig sektor.* Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor:* Konkurranse uten marked. Bergen: Fagbokforlaget

Katzenbach, J. R. & Smith, D., K. (1993). The wisdom of teams. Creating the high-performance organization. Boston: Harvard Business School Press.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju.* (2.utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Martinsen, Ø.L. (Red.). (2019). *Perspektiver på ledelse.* (5.utg.). Oslo: Gyldendal.

Mayston, D.J.(1985). Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability & Management, 1*(1), 51-74.

Moses, J.W. & Knutsen. L. (2012). *Ways of knowing*. (2.utg.). London: Palgrave Macmillan.

Nyland, K., & Olsen, T-E. (2017). Tettere styring i helseforetakene? Et studie av mellomleders holdninger til økonomistyring 2008-2014. *Praktisk økonomi & finans, 33* (1), 36-52. https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-04

Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor. (*2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Ragin, C.C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.* Berkley, Calif: University of California Press.

Ringdal, K. (2012). *Enhet og mangfold.* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Trondheim kommune. (01.01.2020). Organisasjonskart. Hentet fra https://tqm16.tqmenterprise.no/organisasjon/Publishing/ExternalAccess/LoadContent/14893?forOL1=organisasjon

Trondheim kommune. (02.05.19). Brukerundersøkelse 2018. Hentet fra https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/04-helse-og-velferd/esikt/rapporter/endelig_ver_m_omslag_brukerus_hvs_2018.pdf

Trondheim kommune. (03.03.17). Brukerundersøkelse 2016. Hentet fra https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/04-helse-og-velferd/esikt/rapporter/helse--og-velferdssenter-2016.pdf

Trondheim kommune. (u.å). Prosjekt helhetlig ledelse. Hentet 13.04.2020 fra https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/helhetligledelse/lederrekruttering-og-utvikling/ledelsesskolen?authuser=0

Trondheim kommune. (19.01.16). Saksframlegg. Arbeidsgiverpolitisk plattform 2016-2020. Hentet fra https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-

politikk-og-planer/planer/temaplaner/arbeidsgiverpolitikk-vedtatt-med-saksfremlegg.pdf

Trondheim kommune. (23.05.16). Saksframlegg. Forebygging av sykefravær i Trondheim kommune. Hentet fra https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003376533

Trondheim kommune. (13.02.17). Saksframlegg. Innovasjonsledelse i Trondheim kommune. Hentet fra https://docs.google.com/document/d/1_y4prFcra-3ZwFmfvvnWBEdTaNOUS3w3BnCu88dw3p0/edit

Spurkeland, J. (2012): *Relasjons-kompetanse.* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Spurkeland, J. (2017): *Relasjonsledelse*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Steiner, I. D. (1972). Group process and productivity. New York: Academic Press.

Winter, Søren C. og Vibeke L. Nielsen (2008): *Implementering af politik.* Århus: Hans Reitzels Forlag.

NTNU

Kunnskap for en bedre verden