



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Hanne Kvifte Andresen

Masteroppgave

Mellomledelse i tonivåkommuner

En studie av mellomledelse i Fet, Nes og Sørum

Middle management in two levels municipality

Master i offentlig ledelse og styring

2014

Samtykker til utlån hos høgscolebiblioteket JA NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

Forord

Denne oppgaven setter en sluttstrek for min masterutdannelse på Høgskolen i Hedmark. Tiden som student har vært lærerik og interessant, og for det vil jeg takke Høgskolen, forelesere og ikke minst mine medstudenter.

Jeg jobber til daglig i Sørums kommunen og det har vært veldig spennende å lære kommunen å kjenne på en annen måte enn som ansatt. Å sammenligne egen arbeidsplass med tilsvarende arbeidsplasser har gitt meg et bredere syn på organisasjonen.

Det er mange som fortjener en takk for hjelpen i arbeidet med denne oppgaven. Først vil jeg takke min veileder Bent Sofus Tranøy. Du har veiledet meg på utmerket måte fra første dag - takk for din tålmodighet og din fleksibilitet.

Så vil jeg takke rådmennene i de tre kommunene som sa ja til å la kommunen bli en del av min oppgave. En stor takk vil jeg også gi til de seks informantene som stilte til intervju og alle respondentene som tok seg tid til å svare på spørreundersøkelsen.

Arbeidet med denne masteroppgaven har også vært svært krevende. Jeg vil takke min familie, mine kolleger og mine venner for all støtte underveis. Dere har gitt meg motivasjon til å fullføre. Og en spesiell takk til min sjef Geir Sverdrup som ga meg muligheten til å kombinere studier og jobb gjennom fantastisk tilrettelegging og støtte.

Uten dere ville aldri denne oppgaven kommet til.

Lillestrøm, 28.2.14

Hanne Kvifte Andresen

Innhold

FORORD	4
INNHOLD	5
OVERSIKT OVER TABELLER, FIGURER OG VEDLEGG	7
NORSK SAMMENDRAG	9
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)	10
1. INNLEDNING	12
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING.....	12
1.2 AVGRENSNING.....	14
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING	15
2. TEORI OG FORVENTNINGER	16
2.1 ROLLEN SOM MELLOMLEDER	16
2.1.1 Sentrale definisjoner og ledelse i offentlig forvaltning.....	16
2.1.2 Mellomlederens rolle i ulike organisasjonsmodeller	19
2.1.3 Ulike perspektiver på ledelse	23
2.1.4 Forholdet mellom styring og ledelse.....	25
2.2 FORVENTNINGER TIL DE FEM FORSKNINGSSPØRSMÅLENE.....	28
2.2.1 I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?	28
2.2.2 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?	29
2.2.3 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?	30
2.2.4 I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?.....	31
2.2.5 Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?	32
2.2.6 Oppsummering og presentasjon av forventninger.....	34
3. METODE	35
3.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN.....	35
3.2 BAKGRUNN FOR VALG AV STUDIEOBJEKT OG INFORMANTER	37
3.3 GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE	39
3.4 GJENNOMFØRING AV SPØRREUNDERSØKELSEN	40
3.5 DISKUSJON AV STUDIENS RELIABILITET, VALIDITET OG OVERFØRINGSVERDI	41
3.6 STUDIENS ETISKE DIMENSJONER.....	43

4.	PRESENTASJON AV KOMMUNENE I UNDERSØKELSEN	45
4.1	FET KOMMUNE	46
4.2	NES KOMMUNE.....	47
4.3	SØRUM KOMMUNE	48
4.4	LEDERAVTALER I KOMMUNENE.....	49
4.5	HVEM ER INFORMANTENE?	50
5.	PRESENTASJON OG ANALYSE AV FUNN	52
5.1	I HVILKEN GRAD OPPLEVER MELLOMLEDERNE SAMSVAR MELLOM FORMELL ROLLE OG OPPLEVD ROLLE?	52
5.2	I HVILKEN GRAD OPPLEVER MELLOMLEDERNE Å HA TILFREDSSTILLENDENDE HANDLINGSROM?.....	58
5.3	I HVILKEN GRAD OPPLEVER MELLOMLEDERNE Å HA TILFREDSSTILLENDENDE GRAD AV MEDVIRKNING?.....	62
5.4	I HVILKEN GRAD ER LOJALITETSKONFLIKTER EN UTFORDRING FOR MELLOMLEDERNE?.....	67
5.5	HVORDAN ER FORHOLDET MELLOM STYRING OG LEDELSE I MELLOMLEDERNES HVERDAG?	73
5.6	ANDRE FUNN I UNDERSØKELSEN	77
5.7	OPPSUMMERING AV FUNN	81
	5.7.1 Fet.....	82
	5.7.2 Nes kommune	83
	5.7.3 Sørums kommune.....	84
	5.7.4 Funnenes betydning for organisasjonsmodell.....	86
6.	AVSLUTTENDE ORD	88
6.1	FUNNENES OVERFØRINGSVERDI OG VIDERE FORSKNING.....	89
7.	LITTERATURLISTE	90
8.	VEDLEGG	94
	VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV INTERVJU	94
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE.....	95
	VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV SPØRREUNDERSØKELSE	98
	VEDLEGG 4: SPØRREUNDERSØKELSEN MED RESULTATER.....	99
	VEDLEGG 5: KOPI AV BREV FRA NSD.....	111

Oversikt over tabeller, figurer og vedlegg

Tabeller:

Tabell 1: Ledelse og styring i ulike situasjoner

Tabell 2. Ulike forskningsdesign

Tabell 3: Antall respondenter og svarprosent per kommune

Figurer:

Figur 1: Mintzberg grunnleggende organisasjonsmodell

Figur 2: Maskinbyråkratiet

Figur 3: Det profesjonelle byråkratiet

Figur 4: Den divisjonaliserte organisasjon

Figur 5: Organisasjonskart Fet kommune

Figur 6: Organisasjonskart Nes kommune

Figur 7: Organisasjonskart Sørumsund kommune

Figur 8: Grad av samsvar mellom formell og opplevd lederrolle

Figur 9: Opplevd å få ansvar men ikke myndighet

Figur 10: Grad av handlingsrom

Figur 11: Grad av virkemidler

Figur 12: Grad av medvirkning på budsjetttramme

Figur 13: Grad av medvirkning i planer som direkte berører egen virksomhet

Figur 14: Grad av frihet i fastsettelse av mål i egne planer

Figur 15: Hvor føler mellomlederne størst lojalitet

Figur 16: Begrunnelse for lojalitet

Figur 17: Hvor oppleves lojalitetskonflikt

Figur 18: Anslått ukentlig fordelt tid

Figur 19: Ideelt ukentlig fordelt tid

Figur 20: Gjennomsnittlig ukentlige arbeidstimer

Figur 21: Opplevd grad av tillit fra sin leder

Figur 22: Opplev grad av kontroll

Vedlegg:

Vedlegg 1: Informasjonsskriv intervju

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 3: Informasjonsskriv spørreundersøkelse

Vedlegg 4: Resultater fra spørreundersøkelsen

Vedlegg 5: Kopi av svar fra NSD

Norsk sammendrag

I denne oppgaven har jeg sammenlignet mellomlederrollen i tre mellomstore kommuner organisert etter tonivåmodellen. Problemstillingen lød som følger:

Hvilke utfordringer opplever mellomledere i tonivåkommuner?

Jeg delte problemstillingen i disse fem forskningsspørsmålene:

- I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?
- I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?
- I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?
- I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?
- Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?

Undersøkelsen har vist at kommunene har utfordringer rundt alle disse forskningsspørsmålene, men at utfordringene varierer fra kommune til kommune. Min hovedkonklusjon er at mellomlederrollen er en kompleks og til dels motsetningsfylt rolle. Allikevel sier mellomlederne at de trives godt i sin lederrolle.

Jeg har tatt utgangspunkt i teori om ledelse i offentlig forvaltning, sett på mellomlederrollen i ulike organisasjonsmodeller og tatt for meg forholdet mellom styring og ledelse. Gjennom teorikapittelet utarbeidet jeg forventinger til forskningsspørsmålene. Forventingene er delt i to perspektiver fra organisasjonsteorien, det instrumentelle og det institusjonelle.

Jeg har valgt å kombinere to metoder for å innhente data, og har foretatt både intervjuer og en spørreundersøkelse.

Engelsk sammendrag (abstract)

In this thesis I have compared the role of middle managers in three medium-large municipalities that is organizes as two-level organizations. The question I base my thesis on is this:

“Which challenges do middle managers experience in two-level municipalities?”

I broke the question down into these five research questions:

- To what extent do the middle managers feel that formal and experienced roles differ?
- To what extent do the middle managers feel that they have adequate maneuverer?
- To what extent do the middle managers feel that they are included in decision-making?
- To what extent do the middle managers experience loyalty conflicts?
- What is the relationship between administration and leadership for the middle managers?

This research has shown that these municipalities have unresolved challenges in all these areas, but that the challenges vary from municipality to municipality. My main conclusion is that the middle management role is a complex and sometimes contradictory role. Nevertheless, the middle managers state that they enjoy their leadership role.

I base my research in the theoretical field of management in public administration. I have looked at middle managers in different organizational models and looked at the relationship between management and leadership. Through the chapter on theory I develop hypotheses for the research questions. The hypotheses are based on two different perspectives from organizational theory, the instrumental perspective and the institutional perspective.

I have chosen to combine two methods to collect data. I did interviews and conducted a questionnaire.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema og presentasjon av problemstilling

Denne oppgaven handler om mellomledere i tonivåkommuner. Det er mange årsaker til at jeg finner mellomlederrollen interessant. Mellomledere befinner seg i krysningen mellom den overordnede strategien og det praktiske arbeidet på “gulvet”. De bringer viktig kunnskap om det operative arbeidet til strategisk toppledelse og «oversetter» toppledelsens strategi for sine medarbeidere. Dette gir de et informasjonsovertak ovenfor begge parter og gjør de viktige både i utforming og i iverksetting av ny strategi. Jeg ser på mellomledere er viktige bindeledd i en organisasjon og tror som Ole Hope at «uten mellomledere stopper Norge opp» (Hope, 2008).

Spesielt sentrale tror jeg mellomledere er i flate organisasjoner. De siste tiårene har vi sett en endring i organiseringen av kommuner i Norge. Flere og flere går fra tradisjonell etatsorganisering over til tonivåorganisering. Antall ledernivå i kommunen reduseres og mellomlederrollen blir endret. Jeg ønsker derfor å undersøke mellomlederrollen i tonivåkommuner.

Det eksisterer ikke en omforent definisjon av begrepet ledelse, men det ser ut til å være to hovedsyn (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). Det ene synet mener at god ledelse er avgjørende for en organisasjons suksess, mens det andre mener ledelse har liten eller ingen betydning. Det trekkes frem et mulig tredje syn, med bakgrunn i “ledelseslærens idealmodell” av Erik Johnsen. Her vektlegges det at ledelse ikke er noe som utøves av enkeltpersoner, men som må fungere på alle nivå i en organisasjon. Johnsen definerer ledelse som “et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill” (Busch et. al., 2010:325). Ordet samspill blir her trukket frem. Dette viser at ledelse i en organisasjon ikke kun handler om toppleren og at nivåene må jobbe sammen for å nå gode resultater.

Björgulv Noraberg sier følgende: “Mellomledere i kommunal sektor er virkelig mellomledere i den forstand at de har press både ovenfra og nedenfra som de er nødt til å takle” (Almendingen, 2013). Jeg er interessert i hvilke utfordringer dette fører med seg for mellomledere og problemstillingen min blir som følger:

Hvilke utfordringer opplever mellomledere i tonivåkommuner?

Rådgiver Asbjørn Vetti sier følgende om mellomledere i norske kommuner:

Det har ofte vært et gap mellom myndighet og ansvar. Mellomlederne har hatt stort ansvar, men liten innflytelse. Mellomlederne bør bli tatt med på store ledersamlinger, og de må bli stilt krav til. Det gir en helt annen kraft i organisasjonen når rådmannen stiller krav og forventninger til sine ledere. (Kommunal Rapport, 2010)

Vetti erkjenner her at det i offentlig sektor ofte har vært et gap mellom myndighet og ansvar. Han mener at en organisasjon kan bli mer kraftfull hvis mellomlederne får mer innflytelse og blir stilt krav til. Det kan også hevdes at handlingsrommet for ledere i offentlig sektor er begrenset sammenlignet med ledere i privat sektor (Strand, 2010). Hvordan påvirker disse faktorene lojaliteten til mellomlederne og hvilke utfordringer gir det dem i deres hverdag?

Ledelse og styring kan sies å være ulike verktøy en har som leder. Ledelse kan knyttes til direkte kontakt og dialog med ansatte og styring kan knyttes til systemer og kontroll. I den offentlige debatten blir det hevdet at det er en betydelig vekst i administrasjonskostnader for offentlig forvaltning. I en rapport fra 2013 sies det at ledere i norske kommuner mener de bruker for mye tid på oppgaver de knytter til administrasjon (Rambøll, 2013). Jeg synes dette temaet er veldig interessant og velger å ta for meg dette som et eget forskningsspørsmål.

Gjennom min jobb i Sørums kommuner og som lokalpolitiker i en annen østlandskommune har jeg gjort meg noen refleksjoner rundt organisering og ledelse. Disse refleksjonene, samt de poengene jeg nevner i avsnittene over, har ført meg til følgende forskningsspørsmål:

- *I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?*
- *I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?*
- *I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?*
- *I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?*
- *Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?*

De teoretiske bidragene henter jeg fra organisasjonsteorien. Jeg ser nærmere på rammer for ledelse i offentlig forvaltning, teoretiske perspektiver på organisasjoner og ledelse, ulike organisasjonsmodeller og mellomlederes rolle i disse og forholdet mellom styring og ledelse.

For å undersøke dette har jeg intervjuet seks mellomledere og gjennomført en spørreundersøkelse blant alle mellomlederne i undersøkelseskommunene.

1.2 Avgrensning

Ledelse og mellomledelse er store temaer og en masteroppgave kan ikke ta for seg hele dette spekteret. Valg av forskningsspørsmål er en avgrensning i seg selv, og jeg vil her trekke frem andre sentrale avgrensinger i oppgaven.

I denne oppgaven ønsker jeg å se nærmere på mellomlederrollen og jeg avgrenser oppgaven til kun å omhandle dette ledernivået. Verken det øverste strategiske ledernivået eller eventuelle ledernivåer ned i organisasjonen blir omtalt, heller ikke mellomledernes forhold til andre ledernivå.

Norske kommuner er ulikt organisert. Jeg har valgt tre kommuner med tilsvarende organisering. Mellomlederrollen kan være annerledes i andre organisasjonsmodeller og oppgaven avgrenser seg derfor til å si noe om lederrollen i tonivåkommuner.

Opgaven begrenser seg til situasjonen slik den er i kommunene i dag. Undersøkelsen tar ikke hensyn til forhistorien til, eller bakgrunnen for, organiseringen i kommunene og kommer ikke inn på utviklingen av kommunene over tid. Kommunene blir nærmere presentert senere i

oppgaven. I denne presentasjonen vil relevante likheter og ulikheter i kommunene komme frem.

Oppgaven berører ikke teorier om ulike lederstiler eller hva som er en god leder. Jeg går heller ikke i dybden på hvilke oppgaver lederne har/gjør.

1.3 Oppgavens oppbygging

I **kapitel 1** innledes oppgaven med bakgrunn for valg av tema, presentasjon av problemstilling og avgrensning av oppgaven.

I **kapitel 2** presenteres sentrale teoribidrag og det utarbeides forventninger til de fem forskningsspørsmålene.

I **kapitel 3** presenteres metodevalg i studien, hvordan undersøkelsene er gjennomført og en vurdering av oppgavens validitet, reliabilitet og etiske dimensjoner.

I **kapitel 4** presenteres de tre kommunene som er case i oppgaven, Fet, Nes og Sørum.

I **kapitel 5** presenteres og analyseres funnene i undersøkelsene. Kapitlet er delt opp etter forskningsspørsmålene. Deretter presenterer andre funn i undersøkelsen. Til slutt i kapitlet følger en oppsummering av funnene.

I **kapitel 6** oppsummeres og avsluttes oppgaven.

2. Teori og forventninger

Hensikten med dette kapitlet er å presentere teoribidrag som kan belyse forskningsspørsmålene i oppgaven. Disse teoribidragene vil jeg bruke som redskap til å generere forventninger til problemstillingene. Forventningene blir utgangspunkt for analysen av undersøkelsen. Hensikten er ikke å teste teori, utvikle hypoteser eller å diskutere teori i seg selv. Skulle dette skje, er det i så fall et heldig biprodukt, men kun et biprodukt.

Kapitlet er delt i to. I den første delen (2.1.) presenteres sentrale teoribidrag om mellomlederrollen. Ledelse og mellomledelse er temaer som er mye omtalt i litteraturen. Når jeg her har gjort et utvalg, så er det fordi jeg mener dette utvalget er relevant og kan bidra til å belyse min problemstilling.

I den andre delen (2.2.) vil jeg utarbeide forventninger til de fem forskningsspørsmålene basert på teori fra 2.1. Alle forventningene generert gjennom kapitlet blir presentert samlet i 2.2.6.

2.1 Rollen som mellomleder

Dette delkapitlet er delt i fire. I 2.1.1 tar jeg for meg sentrale definisjoner som vil ligge til grunn i oppgaven og rammebetingelser for ledelse i offentlig forvaltning. I 2.1.2. vil jeg presentere ulike organisasjonsmodeller for deretter å definere hva slags organisasjon tonivåkommuner er. I 2.1.3 presenterer jeg to teoretiske perspektiver. Disse perspektivene vil jeg ta utgangspunkt i når jeg genererer forventninger videre i kapitlet. I 2.1.4 ser jeg nærmere på forholdet mellom styring og ledelse som virkemidler. I problemstillingen skiller jeg ut dette forholdet som et eget forskningsspørsmål, men fordi begrepene er så sentrale i mellomlederrollen vil jeg berøre dette i de andre forskningsspørsmålene også.

2.1.1 Sentrale definisjoner og ledelse i offentlig forvaltning

Bass har hevdet at det finnes like mange definisjoner av ledelse som det er forskere som har forsket på temaet (Strand, 2001). Ledelse handler både om personer som utøver en spesiell rolle (ledere) og de aktivitetene disse utøver. I den engelskspråklige litteraturen finner vi

begrepene “leadership” og “administration”. “Leadership” kan oversettes som lederadferd rettet mot medarbeidere (ledelse), og “administration” som en forvaltningsfunksjon (styring).

Styring og ledelse kan sies å være ulike verktøy en leder har til disposisjon i sitt lederskap (Ladegård & Vabo, 2010). Det kan være vanskelig å skille disse fra hverandre da både ledelse og styring handler om å påvirke adferd (Christiansen, Lægroid, Roness & Røvik 2009). **Styring** kan en forbinde med beslutningstaking og påvirkning på adferd gjennom systemer eller styringsinstrumenter (Christiansen et. al., 2009). Røvik definerer styring som «en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner» (Røvik, 2007:46). Formålet med styring er ofte å gjøre noe uavhengig av person og å skape stabilitet i både tid og rom. Styring er systemorientert.

Ledelse kan sies å være planlegging, beslutningstaking, samordning og kontrollering for å realisere mål og rammer (Christiansen et. al., 2009). Røvik definerer ledelse som koordinerende adferd ved «desentralisert, direkte, og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte» (Røvik, 2007:46). Ledelse retter seg i større grad direkte mot medarbeiderne – det er personorientert (Christensen et. al., 2009).

I tillegg kan ledelse sies å være grenseregulerende, i den forstand at en viktig del av det å utøve ledelse er å definere sin egen rolle og sitt ansvar og myndighetsområdet, å skape sitt *rom for ledelse* (handlingsrom). Dette gjøres mot lederens omgivelser, både oppover, bortover og nedover i organisasjonen, og kanskje til og med ut over organisasjonens grenser (Ladegård & Vabo, 2010). Det handler både om den formelle myndigheten lederen er delegert, den uformelle myndigheten gitt av omgivelsene, lederens tilgang til informasjon og mulighet til å belønne/sanksjonere (Strand, 2007). Jeg kommer senere til å vise at de teoretiske perspektivene ser ulikt på dette rommet for ledelse/handlingsrommet.

I denne oppgaven er jeg opptatt av å se nærmere på en konkret lederrolle, nemlig mellomledere. Eva Grinde definerer en **mellomleder** på følgende måte:

En mellomleder har minst ett ledernivå over seg, samtidig som hun selv leder en gruppe personer eller en ledergruppe med fagansatte under seg. Hun har ansvaret for en avgrenset del av virksomheten i en bedrift eller en organisasjon. Hun er nærmere både menneskene som produserer varer eller tjenester, og faget som utøves, enn topplederen normalt er. I mange tilfeller utfører hun jobben i henhold til strategier hun selv har begrenset innflytelse over. Like fullt anses hun som å være en representant for ledelsen, en firmaets kvinne, med forventninger om hundre prosent lojalitet til bedriftslederens beslutninger. (Grinde, 2010:10)

Denne definisjonen mener jeg gir en god beskrivelse av mellomlederrollen. Den sier noe om hvor mellomledere befinner seg på organisasjonskartet og at ansvarsområdet er avgrenset til en bestemt del av organisasjonen. Definisjonen beskriver også noen forventninger og utfordringer. Noen av disse tar jeg for meg i denne oppgaven.

Et annet begrep på den samme funksjonen kan være resultatenhetsleder. En resultatenhetsleder er en leder for en resultatenhet, som kan defineres slik:

...en enhet eller en virksomhet som har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultatområde. Enkelte forutsetter at det er delegert betydelige fullmakter og gitt resultatansvar både innenfor drift, økonomi og i personalsaker. (Opedal, Stigen & Laudal, 2002:6)

I Nes og Sørnum kalles denne funksjonen virksomhetsleder, mens den i Fet er kalt enhetsleder. I denne oppgaven legger jeg Grindes definisjon av mellomleder til grunn, og jeg bruker ordet mellomleder når jeg omtaler denne lederfunksjonen. Jeg bruker ordet virksomhet om den resultatenheten/enhet/virksomhet mellomlederne leder.

Det **strategiske ledernivået** i en kommune definerer jeg til å være den administrative og politiske toppledelsen. I denne oppgaven begrenser jeg meg til det administrative nivået, det vil si rådmannen og dennes nærmeste ledergruppe¹. I det videre vil jeg bruke det utvidede begrepet rådmannen om dette ledernivået.

Etter at kommuneloven ble endret i 1992 har flere og flere kommuner gått fra tradisjonell etatsmodell til "**tonivåmodellen**" (Baldersheim & Rose, 2005). Nivået mellom rådmannen og tjenestestedene blir fjernet, såkalte "skolesjefer" eller "sosialsjefer", og det står igjen to styringsnivåer. To prinsipper kan legges til grunn for å definere en kommune som tonivå: delegering og målstyring (Agenda Kaupang, 2010). Med delegering menes at ansvar for økonomi, personal og fag delegeres ned i organisasjonen². Med målstyring menes at kommunen må ha et målstyringssystem der kommunestyret vedtar målene og den

¹ Noen kommuner bruker begrepet ledergruppe om rådmannen, rådmannens stab og alle mellomlederne. Her mener jeg rådmannen og andre ledere på rådmanns nivå, eksempelvis kommunalsjefer/direktører, kontrollere, økonomisjef, rådgivere.

² Noen kommuner vil defineres etter denne modellen selv om de har flere ledernivåer, eksempelvis ett ledernivå under mellomlederen (førstelinjefedere). Det sentrale i definisjonen er imidlertid at det delegerte resultatansvaret ligger til mellomlederen (Agenda Kaupang, 2010). Kommunene i undersøkelsen har alle ulike varianter av nivåer/ledere under mellomlederen, men det er mellomlederen som har det delegerte resultatansvaret. Av hensyn til oppgavens størrelse problematiserer jeg ikke dette noe videre.

resultatansvarlige i virksomheten står ansvarlig for måloppnåelsen. Den resultatansvarlige er den som har fått delegert ansvar og myndighet, i denne oppgaven det jeg definerer som mellomleder. Rapportering og avvikshåndtering blir viktige verktøy for informasjon og styring for det strategiske ledernivået i denne modellen. Alle kommunene i undersøkelsen er etter denne definisjonen organisert som en tonivåkommune. De har delegert ansvar for økonomi, personal og fag ned til mellomlederne og bruker målstyring som styringssystem³.

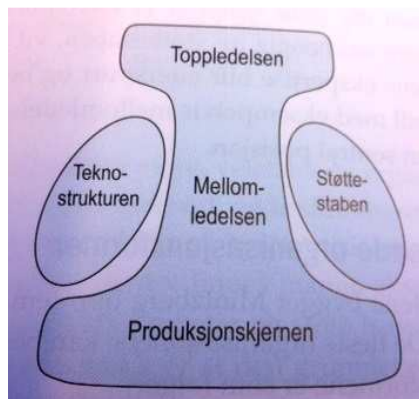
De siste tiårene har offentlig sektor vært preget av en markedsfokusert reformbølge kalt **New Public Management** (NPM) (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011). Offentlig forvaltning ble kritisert for å være stor og ineffektiv, for lite brukerorientert og svak på ledelse. Det ble hevdet at forskjellen mellom offentlig og privat sektor ikke er så stor som tidligere hevdet, og løsningen skulle derfor være å lære av det private. NPM er en samlebetegnelse på ulike nye løsninger for det offentlige, og kan deles i tre bolker: tro på ledelse, mer bruk av indirekte kontroll og brukerfokusering (Baldersheim & Rose, 2005). Jeg går ikke nærmere inn på disse her, men kommer noe tilbake til dette senere i oppgaven.

2.1.2 Mellomlederens rolle i ulike organisasjonsmodeller

Mellomledere har ulike roller i ulike organisasjonsmodeller og for å kunne generere forventinger til mellomledere i undersøkelsens kommuner, vil jeg først si noe om organisasjonen de befinner seg i. Jeg velger å bruke organisasjonsteori og Mintzberg organisasjonsmodell for å beskrive tonivåkommuner og senere kunne utarbeide forventninger til mellomlederrollen i slike organisasjoner.

Henry Mintzberg er en sentral teoretiker innenfor organisasjonsteorien. Han har utviklet en grunnleggende organisasjonsmodell med fem primære organisasjonsenheter: toppledelsen, mellomledelse, produksjonen, teknostruktur og støttestaben (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010:180-187; Bolman & Deal, 2004:98-105).

³ Det er også delegert andre ansvarsområder, eksempelvis daglig drift, HMS-, organisasjons-, kompetanse-, service- og resultatansvar.



Figur 1: Mintzberg grunnleggende organisasjonsmodell (Busch et. al., 2010:181).

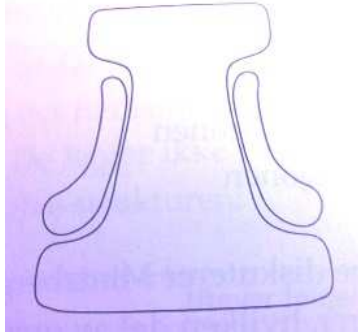
I Mintzbergs grunnleggende modell er toppledelsen øverste ansvarlig for drift og utvikling av organisasjonen som helhet. Mellomledelsen er leddet/leddene mellom toppledelsen og produksjonen og skal gjennom sin delegerte beslutningsmyndighet styre den operative kjernen og være informasjonsformidler nedover og oppover. I produksjonskjernen finner vi de som utfører det grunnleggende arbeidet i organisasjonen, som fører til produkter eller tjenester. På sidene finner vi teknostrukturen som skal effektivisere og tilpasse organisasjonen til omgivelsene og støttestaben som yter spesialisert bistand til hele organisasjonen.

Ut av denne grunnmodellen beskriver Mintzberg ulike organisasjonstyper hvor de ulike organisasjonsenhetene får ulik størrelse, roller og betydning. Alle disse formene er idealmodeller og i det virkelige liv finnes det få eksempler på organisasjoner som passer rett inn i en av beskrivelsene (Busch et. al., 2010). I tillegg finnes det hybride varianter, det vil si at deler av en organisasjon kan helle i retning av å være en type organisasjon og en annen del i retning av å være en annen type organisasjon.

Jeg tar videre for meg tre av Mintzbergs organisasjonstyper⁴: maskinbyråkratiet, fagbyråkratiet og den divisjonaliserte organisasjon. Disse har jeg valgt fordi jeg mener de er mest nærliggende store organisasjoner og offentlig sektor, og derfor et godt utgangspunkt for en diskusjon av hvilken organisasjonstype tonivåmodellen er. Tradisjonelt har etatsmodellkommunene vært ansett som maskinbyråkratier med sine mange styringsnivåer og

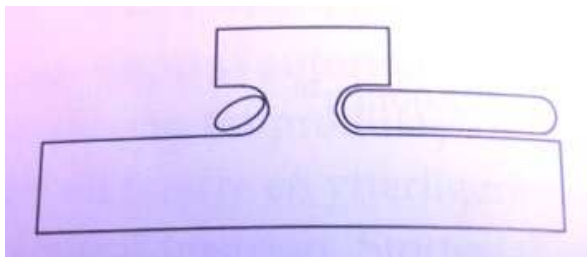
⁴ Mintzberg presenterer ulikt antall organisasjonsmodeller i ulike teoribidrag. De jeg ikke presenterer her, er den enkle organisasjonen, entreprenørorganisasjonen, den innovative organisasjonen, den politiske organisasjonen, den misjonerende organisasjonen og den midlertidige organisasjonen (Busch et. al., 2010; Bakka, Fivelstad & Nordhaug, 2004).

sentralisert styring. Johnsen bruker tonivåkommuner som et eksempel på et fagbyråkrati (i Ladegård & Vabo, 2010). I denne oppgaven vil jeg argumentere for at tonivåkommuner er divisjonaliserte organisasjoner. Dette kommer jeg tilbake til i slutten av dette delkapittelet.



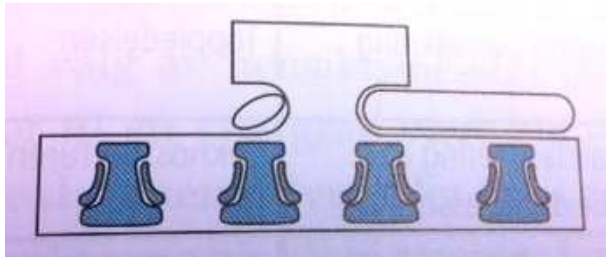
Figur 2: Maskinbyråkratiet (Busch et. al., 2010:184).

I **maskinbyråkratiet** er det stor grad av spesialisering og formalisering. Dette er gjerne store organisasjoner med mange styringsnivåer, men hvor beslutningsmyndigheten er sentralisert. Vi finner flere nivåer av mellomledere og deres rolle er å styre den daglige driften etter standardprosedyrer.



Figur 3: Det profesjonelle byråkratiet (Busch et. al., 2010:184).

Det **profesjonelle byråkratiet** har en flatere struktur enn maskinbyråkratiet og er i større grad desentralisert. Mellomledelsen bærer preg av å være et bindeledd og en megler mellom nivåene. Produksjonskjernen er den sentrale organisasjonsenheten og medarbeiderne har stor grad av autonomi. Koordinering gjøres gjennom faglig standardisering. Åge Johnsen trekker frem tonivåkommuner som et eksempel på det profesjonelle byråkratiet og begrunner dette med at tonivåkommuner er flatere og mindre hierarkiske, med mindre sentralisert styring og større grad av desentralisering enn etatskommunene (i Ladegård & Vabo, 2010).



Figur 4: Den divisjonaliserte organisasjon (Busch et al., 2010:185).

Den **divisjonaliserte organisasjonen** er en stor organisasjon med en sentral enhet og flere selvstendig underenheter. Det er stor grad av desentralisering og dette gir mellomlederne en sentral rolle. Koordinering skjer gjennom standardisering av resultater og kontroll. Forholdet mellom toppledelsen og mellomledere kan være utfordrende i divisjonaliserte organisasjoner fordi toppledelsen vil ønske seg oversikt og kontroll og mellomlederne frihet og handlingsrom. Organiseringen kan vokse frem som en videreutvikling av ett eller flere byråkratier.

Vi ser av figurene at mellomledere får ulike plasseringer/roller/størrelser i de ulike organisasjonstypene. Den mest sentrale rollen kan de sies å ha i en divisjonalisert organisasjon hvor de leder selvstendige underenheter. Koordinering skal skje gjennom resultater og kontroll. Jeg leser av dette at det er i divisjonaliserte organisasjoner mellomledere har størst handlingsrom.

Tonivåkommuner er kjennetegnet ved at mellomlederne er delegert ansvar og myndighet innenfor virksomheten og oppfølging av resultater og kontroll skjer gjennom et målstyringssystem. Dette mener jeg peker i retning av at slike kommuner er å anse som divisjonaliserte organisasjoner og jeg legger derfor det til grunn videre i oppgaven.

Støtte for dette mener jeg å finne i Opedals rapport om erfaringer med flat struktur. I rapporten sies det at i tonivåkommuner må rådmannsnivået balansere på en stram linje mellom ansvarliggjøring og kontroll (Opedal et. al., 2002). Her trekkes nettopp dilemmaet mellom handlingsrom og kontroll frem: for mye styring/kontroll kan gå ut over ansvarligjøringen av mellomlederne og for lite kan gjøre at toppledelsen mister kontrollen og oversikten.

2.1.3 Ulike perspektiver på ledelse

I dette delkapittelet vil jeg presentere to perspektiver med ulike tilnærminger fra organisasjonsteorien, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Disse perspektivene vil være bærebjelkene i forventningene jeg utarbeider i delkapittel 2.2. Jeg vil presentere perspektivene på en forenklet måte. Dette gjør jeg for å tydeliggjøre forskjellene og for å gjøre de anvendelige i analysen av funnene. For en fullstendig analyse av organisasjoner og organisasjoners virkemåte bør det trekkes veksler på begge perspektivene (Christensen et. al., 2009).

Perspektiver kan sies å være systemer av antagelser og forestillinger. Disse kan gi oss en ramme for å forstå et fenomen (Christensen et. al., 2009). Hovedforskjellen mellom perspektivene kan oppsummeres til å være at det instrumentelle perspektivet ser formelle organisasjoner som redskaper for lederne til å nå mål, mens det institusjonelle perspektivet åpner for at organisasjonens medlemmer blir sosialisert til felles verdier, regler og normer. Jeg vil presentere perspektivene hver for seg og se spesielt på synet på organisasjonsstruktur, handlingslogikk, handlingsrom, styring og ledelse.

Når jeg ser på ledelse og styring som ledelsesverktøy slik jeg gjør i denne oppgaven, anvender jeg et instrumentelt perspektiv. Jeg ser på ledere som aktører som bevisst bruker disse verktøyene for å nå fastsatte mål (Ladegård & Vabo, 2010). Det at jeg forholder meg til disse som verktøy hindrer ikke at jeg også kan ta i bruk et institusjonelt perspektiv i min analyse.

Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet er fremtredende i mange kjente studier og teorier, blant annet byråkratiteorien til Max Weber og “scientific management” tradisjonen representert av Frederick Taylor (Christensen et. al., 2009). Felles for disse er at de ser på organisasjoner som instrumenter eller verktøy for å nå mål. Organisasjonens eksistensberettigelse blir dermed de fastsatte målene.

Perspektivet tar utgangspunkt i en konsekvenslogikk, der aktører tar beslutninger basert på en rasjonell mål-middel tankegang. Dette betyr at organisasjonenes medlemmer vurderer alternative løsninger og velger det alternativet som i størst grad oppfyller organisasjonens mål. Kritikken mot en slik fullstendig rasjonalitet blir møtt med en teori om begrenset

rasjonalitet. I dette ligger at en aktør alltid vil ta det mest rasjonelle valget, basert på den informasjonen som er tilgjengelig og den tiden som er til disposisjon. Aktøren er opptatt av satisfisering istedenfor maksimering.

I det instrumentelle perspektivet skjer styring av og i organisasjonen gjennom utforming av organisasjonsstruktur (Christensen et. al., 2009). Organisasjonsstrukturen fordeler ansvar og myndighet, posisjoner og arbeidsoppgaver. Dette virker bestemmende på organisasjonsmedlemmenes adferd. I dette perspektivet ligger det en forventning om en tett kobling mellom formelle regler og atferd til aktørene.

Å være leder, eller å utøve ledelse, er i dette perspektivet koblet tett til begrepet styring (Christensen et. al., 2009). Ledelse og styring sammenfaller fordi ledelse defineres til å være å utnytte hierarkiske strukturer, altså den formelle organisasjonsstrukturen. Gjennom disse strukturene, regler og uttalte forventinger kan toppledelsen regulere handlingsrommet til ledere ned i organisasjonen. Handlingsrommet kan med andre ord sies å være tydelig definert og ikke gjenstand for forhandling.

Det institusjonelle perspektivet

Philip Selznick, en amerikansk organisasjonsforsker, trekker opp et skille mellom begrepene organisasjon og institusjon (Christensen et. al., 2009). Han sier at når en organisasjon i tillegg til den formelle strukturen har utviklet uformelle normer og verdier, får den *institusjonelle trekk*. Organisasjonen har fått en egen organisasjonskultur. Det institusjonelle perspektivet tar utgangspunkt i dette og åpner for at organisasjonens medlemmer har selvstendige verdier og normer som påvirker deres atferd. De kan ikke begrenses til å være brikker som ledere kan styre gjennom den formelle organisasjonsstrukturen.

Perspektivet bygger på en handlingslogikk om “det passende”, som betyr at aktørene handler ut fra egne erfaringer, eller det som anses som det “passende”. Dette kan variere og bestemmes av hvilken situasjon en står oppe i, hvilken identitet aktøren knytter til organisasjonen og hvilke handlingsregler som da gjøres gjeldende.

Det institusjonelle perspektivet kan deles i to varianter, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen et. al., 2009). Kulturperspektivet er opptatt av normer og verdier i en organisasjon og hvordan dette institusjonaliserer seg hos organisasjonens

medlemmer. Myteperspektivet vektlegger normer og verdier i organisasjonens omgivelser og hvordan dette påvirker organisasjonen. Perspektivet hevder at forventninger fra omgivelsene gjør ulike organisasjoner mer like ved at organisasjonene lar disse forventningene påvirke deres valg. Disse kulturelle forventningene er gjerne sosialt skapte og kalles myter.

Ledelse, som mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt, er sentralt i det institusjonelle perspektivet (Christensen et. al., 2009). Å utøve ledelse blir her å sørge for at organisasjonens aktører handler i tråd med institusjonaliserte verdier og normer innenfor rammene av organisasjonsstrukturen. Det blir ikke dermed nødvendigvis de formelle lederne som utøver ledelse, dette kan også utøves av uformelle ledere.

Perspektivet åpner opp for at det kan oppstå avstand mellom formell struktur og aktørenes atferd i organisasjonen. Denne avstanden kan løses ved å tilpasse den formelle strukturen til de institusjonaliserte normene og verdiene eller ved å forsøke å endre organisasjonskulturen. Handlingsrommet for ledelse er i dette perspektivet ikke kun definert gjennom formelle strukturer, men er noe lederen kan påvirke selv gjennom grenseregulering.

2.1.4 Forholdet mellom styring og ledelse

Som nevnt tidligere, så kan styring og ledelse sies å være ulike verktøy en leder kan bruke i utøvelse av sitt lederskap. Jeg synes dette forholdet er svært interessant, både på organisasjonsnivå og på ledernivå⁵. Med den utviklingen vi har sett i kommune-Norge, med flatere organisasjoner med utstrakt delegering og økt bruk av målstyring, er det rimelig å anta at bruken av styring som virkemiddel har økt. Spørsmålet er om dette har kommet i tillegg til eller på bekostning av ledelse. I undersøkelsen er jeg først og fremst opptatt av hvordan dette forholdet er for mellomlederne i dag, men jeg kommer også inn på hva det er som påvirker dette forholdet. Jeg presenterer derfor ulike to dynamikker og fire drivkrefter som påvirker forholdet mellom styring og ledelse.

⁵ Dette temaet kunne vært en alternativ måte for meg å organisere oppgaven på. Jeg har valgt ikke å gjøre dette, men velger allikevel å gi det litt mer plass i teorikapittelet.

Ladegård og Vabo trekker frem tre ulike dynamikker de mener påvirker forholdet mellom de to virkemidlene: erstatning, konkurranse og gjensidig betingelse (Ladegård & Vabo, 2010). Jeg velger å se de to første dynamikkene i sammenheng videre i oppgaven fordi vi ser en form for konkurranse i begge formene, mer av det ene virkemiddelet fører til mindre av den andre. I den siste dynamikken kan det motsatte skje, mer av det ene fører til mer av det andre også.

Den første måten å se dette forholdet på er som **konkurrerende virkemidler**.

Både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet kan sies å se på forholdet som konkurrerende virkemidler. I det instrumentelle perspektivet utkonkurrerer styring ledelse ved at ledelse i dette perspektivet er å styre gjennom organisasjonsstruktur og formelle rammer. I det institusjonelle perspektivet kan ledelse sies å utkonkurrere styring fordi ledelse handler om å sørge for at aktørene handler innenfor de institusjonaliserte verdiene og normene. I Tian Sørhaugs beskrivelse av dette forholdet ser vi tydelige koblinger til de to perspektivene:

Styring er tett knyttet til administrasjon. Styring handler om å få folk til å følge regler og gjøre ting riktig. Det fungerer gjennom å korrigere avvik. I motsetning til dette handler ledelse om å skape og bære verdier og regler. Ledelse handler om å få folk til å gjøre de riktige tingene (Sørhaug i Ladegård & Vabo, 2010:71).

Den andre måten å se dette forholdet på, er at de er **betinget av hverandre**. Innføringen av mål- og resultatstyring i mange norske kommuner kan være et eksempel på dette (Ladegård & Vabo, 2010). Økt bruk av styring som verktøy i organisasjonen som helhet kan føre til behov for mer ledelse på mellomledernivå.

Vi ser et behov for både styring og ledelse i Mintzbergs forventinger til divisjonaliserte organisasjoner. Mintzberg hevdet at det er omgivelsene til en organisasjon som avgjør hvordan en organisasjon bør organisere seg, fordi omgivelsene påvirker organisasjonen i stor grad (Johnsen i Ladegård & Vabo, 2010). Ulike organisasjonsmodeller gir ulike utfordringer for lederskap som kan knyttes til forholdet mellom styring og ledelse. Med utgangspunkt i dette har Johnsen laget en tabell som viser Mintzbergs organisasjonstyper fordelt etter mye og lite styring og ledelse:

		Styring	
		Lite	Mye
Ledelse	Lite	1. Anarkiske organisasjoner. «den enkle organisasjonen» «den politiske organisasjonen»	3. Byråkratisk styrte organisasjoner. « maskinorganisasjonen » « den profesjonelle organisasjonen »
	Mye	2. Karismatisk ledede organisasjoner. «entreprenørorganisasjonen» «den misjonerende organisasjonen»	4. Moderne organisasjoner. « den divisjonaliserte organisasjonen » «den midlertidige organisasjonen»

Tabell 1: Ledelse og styring i ulike situasjoner (Johnsen i Ladegård & Vabo, 2010:180)

I denne tabellen er de ulike organisasjonstypene fordelt i fire ulike situasjoner. Tidligere i teorikapittelet forutsatte jeg at tonivåkommuner er å anse som divisjonaliserte organisasjoner. Dette plasserer de i **situasjon nummer fire**, hvor det er både mye styring og mye ledelse. Divisjonaliserte organisasjoner kan sees på som en samordning av ulike selvstendige underenheter. Overordnet ledelse består av koordinering, styring og kontroll (Bakka et. al., 2004), og mellomledere får delegert myndighet og mye handlingsrom.

Fire drivkrefter kan sies å påvirke forholdet mellom styring og ledelse: økt kontroll, økt produktivitet, økt innovasjon og økt kompetanse (Ladegård & Vabo, 2010).

Økt behov for kontroll fører til mer behov for styring og mindre for ledelse. I offentlig sektor har det den senere tid vært et økt fokus på effektivitet. Dette fører til økt behov for kontroll og dermed bruk av flere styringsverktøy. Ved økt bruk av ulike verktøy for kontroll blir rommet for ledelse mindre.

Økt produktivitet fører til økt behov for både styring og ledelse. Når organisasjonen vokser og blir mer kompleks, øker behovet for kontroll i toppledelsen. Dette kan føre til økt behov for ledelse nedover i organisasjonen.

Innovasjonsintensive organisasjoner kan føre til redusert behov for både ledelse og kontroll. Innovasjon krever rom for nytenkning, fravær av rammer og standarder.

Høy faglig kompetanse blant medarbeiderne, fører til økt behov for ledelse og mindre behov for styring. Her er relasjonsbasert ledelse, teamledelse og selvledelse viktige ledertendenser.

Økt krav til kontroll og økt produktivitet kan sies å være tilfelle for undersøkelsens kommuner. Innføring av styringssystemer og økte krav til produktivitet i offentlig sektor er eksempler på dette (Ladegård & Vabo, 2010).

2.2 Forventinger til de fem forskningsspørsmålene

I dette delkapittelet vil jeg med bakgrunn i teori fra 2.1. utarbeide forventinger til de fem forskningsspørsmålene. Forventningene vil jeg dele etter de to perspektivene. Jeg tar for meg ett og ett forskningsspørsmål og presenterer forventningene samlet i 2.2.6.

2.2.1 I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?

Den delegerte myndigheten og det definerte ansvarsområdet er den formelle avgrensningen av rollen og kan også kalles lederens mandat (Sørhaug i Ladegård & Vabo, 2010). Myndighet kan beskrives som «den formelle varianten av makt» (Ladegård i Ladegård & Vabo, 2010:209). Ansvar er et mer komplisert begrep. Der myndighet er formelt forankret, er begrepet ansvar mer flytende. Ledere opplever stadig at tildelt myndighet ikke står i forhold til tildelt ansvar, også mellomledere i kommunal sektor som vi så av sitatet i innledningen fra Asbjørn Vetti.

I 2.1.3 definerte jeg tonivåkommuner som divisjonaliserte organisasjoner. I dette ligger det en forventning om at mellomlederrollen er en rolle med stor grad av selvstendighet og et klart definert myndighets- og ansvarsområde (Busch et. al., 2010). Delegering er også ett av prinsippene som ligger til grunn for tonivåmodellen (Agenda Kaupang, 2010).

Perspektivene ser ulikt på dette forholdet. I det instrumentelle perspektivet forutsettes det at med ansvar følges myndigheten. I det institusjonelle perspektivet derimot åpnes det opp for at avvik kan forekomme. Konsekvensene for manglende samsvar mellom myndighet og ansvar kan være så mangt. I denne oppgaven er jeg først og fremst interessert i å se hvorvidt problemstillingen er gjeldene for mellomlederne i undersøkelsens kommuner.

Dette gir meg følgende forventinger:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Samsvar i rollen	Det er stor grad av samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle	Det kan forekomme avvik mellom formell rolle og opplevd rolle

2.2.2 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?

Handlingsrom har jeg definert som den formelle myndigheten, den uformelle myndigheten gitt av omgivelsene, lederens tilgang til informasjon og mulighet til å belønne/sanksjonere (Strand, 2007). Vi så tidligere i kapittelet at handlingsrommet i divisjonaliserte organisasjoner er stort. I denne modellen er det ikke skilt mellom privat og offentlig i sektor. Det å være leder i offentlig virksomhet medfører ofte andre betingelser og utfordringer for lederskapet enn i private bedrifter (Christensen et. al., 2009)⁶. Disse hensynene og rammebetingelsene kan bringe med seg noen dilemmaer som ledere i offentlig sektor må håndtere (Strand, 2007). Dette kan skape et annet, og kanskje mindre, handlingsrom for ledelse.

For det første er det andre hensyn som i større grad er fremtredende i det offentlige, for eksempel demokratiske og rettsstatlige verdier. Også verdier som likhet og rettferdighet er viktig. For det andre så er ledere i offentlig virksomheter ikke ansvarlige overfor et styre eller eiere, men ovenfor borgere, velgere og valgte politikere. Ulike lover, eksempelvis forvaltningsloven og offentleglova, stiller krav om åpenhet og innsyn, krav til likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet. For det tredje er det i offentlig forvaltning andre former for beslutningsprosesser (Busch, 2012). Det er flere interessenter som skal komme til ordet og andre hensyn enn de rent økonomiske kan være av stor betydning, for eksempel beliggenheten til en ny skole. Til slutt vil jeg trekke frem at flere av rammebetingelsene er ulike. En kommune får store deler av sine inntekter gjennom statsbudsjettet og har begrensede muligheter til å øke budsjettene ut over dette. Tjenesteområdene kan også være sterkt regulert gjennom lover og regler, eksempelvis hvordan en skole skal driftes eller bemanningsnorm for barnehager.

I det instrumentelle perspektivet er det den formelle myndigheten, og kun denne, som er grunnlaget for en leders handlingsrom. Denne er fastsatt gjennom organisasjonsstrukturen og kjent for alle. Handlingsrommet er ikke nødvendigvis lite, men det er velkjent og styrt fra toppledelsen. I det institusjonelle perspektivet er en leder i tillegg til denne formelle myndigheten avhengig av medarbeiderens aksept for at han/henne fatter beslutninger som

⁶ Vi har også ideelle organisasjoner/den tredje sektor. Dette holder jeg utenfor i denne oppgaven.

påvirker dem, altså myndighet gitt nedenifra. Lederens samlede myndighet blir en del av «rommet for ledelse» og dermed gjenstand for forhandling.

Dette gir meg følgende forventinger:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Opplevelsen av handlingsrom	Handlingsrommet er tydelig definert og oppleves som tilfredsstillende.	Handlingsrommet oppleves som uklart og begrenset.

2.2.3 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?

Grinde sier i sin definisjon av en mellomleder at hun ofte utfører jobben “...i henhold til strategier hun selv har begrenset innflytelse over” (Grinde, 2010:10). Dette viser at det er toppledelsen i en organisasjon som utformer strategiene og at mellomlederne i liten grad har innflytelse på dette.

Drucker trekker opp en sammenheng mellom medvirkning og målstyring (Ladegård & Vabo, 2010). Han sier at nøkkelen for at en organisasjon skal lykkes i å nå sine mål, er at mellomledere og medarbeidere er med i utarbeidelse av mål og i evaluering av resultatene. Dette skaper selvkontroll og læring. Målstyringsverktøyet krever at en leder er systemorientert (styring) og medvirkningsorientert (ledelse).

Vi har sett at i divisjonaliserte organisasjoner skjer koordinering gjennom resultater og kontroll og at det andre av de to kjennetegnene på tonivåkommuner er at de har et målstyringssystem. Målstyring handler om at organisasjoner fastsetter mål og har systemer som retter seg mot måloppnåelse (Strand, 2007). Balansert målstyring er en videreutvikling av rene målsystemer og skal være et helhetlig styringssystem⁷. Organisasjonen utarbeider et målekart som er delt i fokusområder. For disse områdene defineres suksessfaktorer (mål), måleindikatorer, ønsket måloppnåelse og handlingsplaner for å nå målene (Kaplan & Norton, 1996). Dette blir vedtatt av politikerne og ansvar for måloppnåelse blir delegert til mellomlederne. I tillegg til å være et system for å sette mål, er målstyring et system for

⁷ Jeg kommer senere i oppgaven til å presentere målstyringskonseptene i de tre kommunene. Alle kommunene har en variant av/et lignende system som balansert målstyring.

rapportering. Mellomlederne må rapportere måloppnåelse på fastsatte mål og forklare eventuelle avvik.

Vi ser at målstyring er et instrumentelt verktøy med et sterkt innslag av styring. I det instrumentelle perspektivet er mål instrumentale og formelle (Christensen et. al., 2009). Målene skal være klare og tydelige, angi retning og være utgangspunkt for organisasjonens konkrete arbeid. I dette perspektivet problematiseres sjeldent selve prosessen med utviklingen av målene, heller ikke med hensyn på involvering eller medvirkning. Mål formuleres i toppledelsen mens ledere og ansatte ned i organisasjonen er forventet å innfri disse.

I det institusjonelle perspektivet er mål også uformelle og symbolske (Christensen et. al., 2009). De utvikler seg gradvis og kan fungere som rettesnor for organisasjonens medlemmer. Målene kan være kilde til motivasjon og identifisering. De kan også være symbolske og uten påvirkning på faktisk adferd. Dette perspektivet støtter opp om Druckers påstand om at medvirkning fra mellomledere og ansatte er nødvendig for at organisasjonen skal nå sine mål. Hvis forankringen ikke er sikret gjennom medvirkning, vil ikke målene ha påvirkning på aktørenes atferd.

Dette gir meg følgende forventning:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Medvirkning	Mål formuleres av toppledelsen og mellomlederne har liten grad av medvirkning.	Mål er en kilde til motivasjon og det er derfor viktig for mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning.

2.2.4 I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?

Det tydeligste kjennetegnet på en mellomleder er at hun er *mellom* i ordets rette betydning (Grinde, 2010; Christensen et. al., 2009). Mellom toppledelsen og de ansatte. Mellom strategiene og den daglige tjenesteproduksjonen. Mellomlederen er i en nøkkelposisjon når det kommer til informasjon. Hun er tett på toppledelsens visjoner og langsiktige mål samtidig som hun kjenner utfordringene og behovene til tjenesten. Hun må sørge for at toppledelsen har god nok kjennskap til tjenesteproduksjonen til å ta gode overordnede valg og hun må representere toppledelsen ovenfor medarbeiderne.

I en artikkel skriver Jan Merok Paulsen følgende om mellomlederen:

Mellomlederens misjon blir å koordinere og planlegge den operative virksomheten, men også megle mellom topp og bunn i organisasjonen. Mellomlederen må derfor i det daglige arbeidet ofte forholde seg til kryssende interesser og ønsker. Ikke overraskende er forekomsten av rollekonflikt og rolleklarhet til dels betydelig blant mellomledere, men det er også et situasjonsbestemt fenomen. (Paulsen, 2009).

Mellomledere er altså ledere mellom organisasjonsnivåer som kan ha kryssende interesser og ønsker. Dette kan føre meg seg noen spesielle utfordringer for lederskapet som må håndteres. I det instrumentelle perspektivet er ikke dette nødvendigvis en stor utfordring. Den formelle strukturen gir føringer, rammer og klare forventinger til mellomledere. Lojaliteten er forventet å gå oppover i organisasjonen.

I det institusjonelle perspektivet ses dette som en større utfordring. Det er ikke kun den formelle strukturen som påvirker lojalitetsretningen, også normer og verdier spiller også en stor rolle.

Dette gir meg følgende forventning:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Lojalitet	Lojalitetskonflikt er i liten grad en utfordring. Det er forventet lojalitet til den formelle organisasjonen og til toppledelsen	Å håndtere kryssende interesser kan føre til lojalitetsutfordringer. Lojaliteten er først og fremst bestemt av uformelle normer og verdier.

2.2.5 Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?

I divisjonaliserte organisasjoner mener Johnsen vi kan forvente behov for både styring og ledelse (i Ladegård & Vabo, 2010). Vi har sett at det både kan hevdes at styring og ledelse konkurrerer med hverandre og er betinget av hverandre, og at ulike drivkrefter spiller inn. Jeg har også gjort en forenkling ved å si at i det instrumentelle perspektivet er det styring som brukes som virkemiddel mens det i det institusjonelle er ledelse.

Konsulentselskapet Rambøll gjennomførte et prosjekt på oppdrag fra KS med tittelen “Er administrasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse?” (Rambøll, 2013). I sluttrapporten skriver de at vi ser en utvikling mot økt bruk av målstyring i norske kommuner

og at dette kan medføre økte administrative oppgaver (styring). Samtidig ser vi en tendens til en større grad av delegering ned i organisasjonen.

I rapporten presenteres en undersøkelse blant ledere i norske kommuner. Undersøkelsen viser at lederne mener det er et uklart skille mellom oppgaver som kan defineres som administrasjon og oppgaver som kan defineres som ledelse. En del oppgaver kategoriseres som “både-og” og flere oppgaver oppleves å gli inn i hverandre. Dette viser at forholdet mellom styring og ledelse kan være vanskelig og skillene uklare. Videre svarer lederne at de bruker mest av sin tid på typiske lederoppgaver. De vurderer de administrative oppgavene som viktig for sin utøvelse av ledelse, men sier samtidig at de synes de bruker for mye tid på dette. Om lag halvparten av lederne sier de har utfordringer med å prioritere mellom oppgaver og at de har knapphet på tid.

Målstyring er ett av prinsippene i tonivåmodellen. Jeg har tidligere hevdet at innføring av slike systemer gir rimelig grunn til å anta at bruk av styring som virkemiddel øker. Drucker mente imidlertid at bruk av målstyring medførte økte krav til både styring og ledelse og at bruken av disse virkemidlene dermed betinger hverandre (Ladegård & Vabo, 2010). Som nevnt i 2.1.1. så er rapportering og avvikshåndtering viktig for toppledelsens innsikt og kontroll av virksomhetene i tonivåmodellen.

Jeg har presentert to dynamikker og fire drivkrefter som kan sies å påvirke forholdet mellom styring og ledelse. Oppgaven er begrenset til å si noe om hvordan dette er i kommunene i dag, og jeg kommer derfor ikke inn på utviklingen over tid eller hvordan dette er til forskjell fra andre organisasjonsmodeller. Jeg analyserer heller ikke årsaken til at forholdet er som det er, men vil trekke frem noen av begrunnelsene informantene selv kommer med.

Med utgangspunkt i dette, **vil jeg undersøke følgende forventninger:**

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Forholdet mellom styring og ledelse	Bruk av målstyringssystem og økt krav til kontroll medfører økt bruk av styring som virkemiddel. Styring utkonkurrerer ledelse.	Økt delegering av ansvar til mellomledere fører til økt bruk av ledelse som virkemiddel for disse lederne. Ledelse utkonkurrerer styring.

2.2.6 Oppsummering og presentasjon av forventninger

I dette kapitlet har jeg presentert et utvalg relevant teori som jeg mener kan være med å belyse min problemstilling. Problemstillingen er delt i 5 forskningsspørsmål som har forventninger knyttet til seg. Jeg gjentar disse her. Forskningsspørsmålene lød:

- *I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?*
- *I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?*
- *I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?*
- *I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?*
- *Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?*

Forventninger som omhandler dette forskningsspørsmålene er følgende:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Samsvar i rollen	Det er stor grad av samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle	Det kan forekomme avvik mellom formell rolle og opplevd rolle
Opplevelsen av handlingsrom	Handlingsrommet er tydelig definert og oppleves som tilfredsstillende.	Handlingsrommet oppleves som uklart og begrenset.
Medvirkning	Mål formuleres av toppledelsen og mellomlederne har liten grad av medvirkning.	Mål er en kilde til motivasjon og det er derfor viktig for mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning.
Lojalitet	Lojalitetskonflikt er i liten grad en utfordring. Det er forventet lojalitet til den formelle organisasjonen og til toppledelsen	Å håndtere kryssende interesser kan føre til lojalitetsutfordringer. Lojaliteten er først og fremst bestemt av uformelle normer og verdier.
Forholdet mellom styring og ledelse	Bruk av målstyringssystem og økt krav til kontroll medfører økt bruk av styring som virkemiddel. Styring utkonkurrerer ledelse.	Økt delegering av ansvar til mellomledere fører til økt bruk av ledelse som virkemiddel for disse lederne. Ledelse utkonkurrerer styring.

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for mine metodiske valg og hvordan undersøkelsene er gjennomført. Forskning skiller seg fra vanlig hverdagskunnskap ved at forskeren jobber systematisk og grundig og er åpen om hvordan arbeidet er utført (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Først presenterer jeg valg av forskningsdesign. Deretter sier jeg noe om bakgrunnen for valg av studieobjekt og utvalg, før jeg kommer nærmere inn på gjennomføringen av mine undersøkelser. Til slutt i kapitlet kommer jeg inn på studiens validitet og reliabilitet og etiske dimensjoner.

3.1 Valg av forskningsdesign

Det er mange forskjellige måter å gå frem på for å belyse et tema. I samfunnsvitenskapelig metodelære finner vi et skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Dette skillet kan sees på både som et valg av vitenskapsteoretisk standpunkt eller som en mer pragmatisk tilnærming (Ringdal, 2001). I dagens forskning ser de fleste på valg av metode som ett mer pragmatisk valg, og ofte kombineres også ulike metoder i studier, såkalt fler-metodedesign. Jeg har benyttet meg av et fler-metodedesign, med innslag av både kvalitativ og kvantitativ undersøkelse.

Det viktigste hensynet i valg av metode er hva det er en ønsker å finne ut av og hvordan en tror en får best innsikt i dette. I **kvalitativ metode** ser en på verden som sosialt konstruert, normer og regler styrer våre handlinger og ord og følelser blir tillagt mening (Ringdal, 2001). Forskeren er ute etter formålsforklaringer, utvalgene er ofte små case og dataene er tekst. I **kvantitativ metode** ser en på verden på en mer objektiv måte. Det er vanlig å se etter årsaksforklaringer, ofte brukes det store representative utvalg og dataene er tall. Hovedforskjellen finner vi i kategoriseringen av egenskaper (Johannessen et. al., 2011). Mens vi med kvantitative data kan kategorisere på forhånd og deretter sortere og telle de innsamlede dataene i den utarbeidede kategoriseringen, må kvalitative data i større grad kategoriseres og analyseres i etterkant.

Etter valg av metodetilnærming, velger en ulike **forskningsdesign**, en plan/skisse for forskningsprosessen. Ringdal velger å presentere fem design på denne måten:

Design:	Forskningsstrategi	
	Kvalitativ	Kvantitativ
Eksperimentell	<i>Mulig</i> , men benyttes ikke	<i>Sjelden</i> : Klassisk design for årsaksanalyse
Tverrsnitt	<i>Meget vanlig</i> : Samtaleintervjuer i et lite utvalg personer	<i>Meget vanlig</i> : Spørreundersøkelser i store utvalg
Langsgående	<i>Vanlig</i> : Feltobservasjon, eller samtaleintervju på flere tidspunkt. Fokus på endring	<i>Vanlig</i> : panelundersøkelser, prospektive og retrospektive undersøkelser
Casestudier	<i>Meget vanlig</i> : Feltobservasjon eller samtaleintervju i en case (bedrift, lokalsamfunn)	<i>Vanlig</i> : spørreundersøkelse i en case (bedrift)
Komparativ	<i>Vanlig</i> : Sammenligne 2+ case (familier, bedrifter) på grunnlag av feltobservasjon eller samtaleintervju	<i>Vanlig</i> : Sammenligne 2+ case (land) på grunnlag av en spørreundersøkelse

Tabell 2. Ulike forskningsdesign. (Ringdal, 2001:94)

I denne oppgaven har jeg valgt et komparativt design, den nederste i tabellen. Jeg ønsker å sammenligne mellomlederrollen i tre ulike kommuner og får med det tre case. Først har jeg brukt en kvalitativ metode og intervjuet to ledere fra hver av de tre kommunene, til sammen seks intervjuer. Deretter har jeg gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant alle mellomlederne i de tre kommunene.

Jeg valgte et fler-metodedesign fordi jeg ønsket flere typer data. Fordelen ved å bruke intervju var at jeg kunne gå i dybden av temaene og følge opp svarene fra informantene. Intervjuer kan sies å være en samtale med et formål og en struktur (Johannessen et. al., 2011). Jeg brukte semistrukturert intervju og kunne på den måten gå litt frem og tilbake i temaene. Hvis det var svar som vekket min interesse spesielt, kunne jeg spørre mer inngående om nettopp dette og danne meg et helhetlig bilde av lederrollen. En mellomleders hverdag er kompleks og jeg var usikker på om jeg ville fange opp alle sider ved denne lederrollen kun ved å gjennomføre en spørreundersøkelse. Etter å ha gjennomført intervjuene utarbeidet jeg et spørreskjema. Fordelen ved å bruke spørreskjema var at jeg fikk et større datagrunnlag som jeg senere kunne telle. I spørreundersøkelsen forsøkte jeg å formulere spørsmål som gikk konkret på de funn jeg hadde gjort i intervjuene, for å bekrefte eller avkrefte disse. Jeg kommer tilbake til gjennomføringen av undersøkelsene senere i kapitlet.

3.2 Bakgrunn for valg av studieobjekt og informanter

Å velge studieobjekt og informanter er en viktig del av forskningsdesignet (Johannessen et al., 2011). Jeg har valgt mellomledere i tonivåkommuner som studieobjekt. Min interesse for mellomlederrollen kommer fra observasjoner og tanker jeg har gjort meg som ansatt i Sørums kommune⁸, etter at jeg skrev bacheloroppgave om Fet kommune⁹ og som lokalpolitiker i en annen østlandskommune.

Jeg ønsket å ta utgangspunkt i Sørums kommune fordi det er den kommunen jeg kjenner best. Jeg ville sammenligne denne med to sammenlignbare kommuner og valgte Fet og Nes. De er alle kommuner i kommunegruppe 7 (Kostras kommunegruppering) – mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter (Statistisk sentralbyrå [SSB], 2013b). I tillegg til å være i samme kommunegruppe, er Fet og Nes nabokommuner til Sørums i hver sin retning og de tre kommunene sammenligner seg ofte med hverandre i tjenestetilbud, effektivitet osv. Alle de tre kommunene har hatt sterk befolkningsvekst de siste årene og har press på fortsatt økt vekst i årene som kommer. Den korte avstanden til både hovedstaden Oslo og hovedflyplassen Gardermoen gir de tilsvarende utfordringer og muligheter.

Før jeg startet med undersøkelsene tok jeg kontakt med rådmennene i de tre kommunene. Jeg ønsket å være åpen om hvilke kommuner som var mine studieobjekter i oppgaven og ville ha bekreftelse på at dette var i orden for rådmennene. Alle tre var positive og jeg fikk klarsignal til å ta kontakt med de lederne jeg ønsket. Jeg fikk tilsendt mal for lederavtaler og andre dokumenter av betydning. To av rådmennene sendte også ut informasjon til alle mellomlederne om at jeg skulle skrive oppgave om kommunen og varslet om at jeg kom til å ta kontakt.

Ved valg av informanter til intervjuene var jeg opptatt av å komme i kontakt med ledere i mest mulig tilsvarende stillinger. Kommunene har riktignok samme organisasjonsmodell, men

⁸ Dette blir det redegjort grundigere for i 3.6.

⁹ Bacheloroppgave i administrasjon og ledelse ved Høgskolen i Oslo, avd. for samfunnsfag (2009). *Balansert målstyring i Fet kommune* (bachelor-oppgave). Oslo: Høgskolen i Oslo, avd. SAM

det kan likevel være forskjell på å være mellomleder på en skole og for eksempel innenfor kulturfeltet, og jeg ønsket derfor at informantene var ledere innenfor de samme tjenesteområdene. Jeg valgte å henvende meg til en rektor på ungdomsskoletrinnet og leder av hjemmetjenesten.. Begge tjenesteområdene er områder som er forholdsvis sterkt regulert av lov- og regelverk. Det er også store tjenesteområder i kommunesektoren, både målt i antall ansatte, brukere og i kroner. Jeg forventet derfor at eventuelle forskjeller i lederrollene mellom kommunene ville ha andre årsaker. Alle de seks informantene jeg kontaktet ønsker å delta i undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle mellomlederne i de tre kommunene, til sammen åtti personer. De seks informantene som ble intervjuet ble også invitert til å svare på spørreundersøkelsen. Ledere av avdelinger/virksomheter/enheter som er organisert på en annen måte enn de ordinære tjenesteområdene, samt kommunale foretak, er ikke tatt med i undersøkelsen da disse lederne har en annen rolle i organisasjonen, blant annet i forhold til delegert ansvar og myndighet¹⁰.

I ettertid er jeg fornøyd med at jeg valgte å gjennomføre to forskjellige undersøkelser. Jeg mener funnene fra de to undersøkelsene harmonerer godt og at dette er en styrke for oppgaven. I intervjuene kom informantene med gode beskrivelser på egen rolle og hva de selv synes er utfordrende. Denne informasjonen hadde jeg ikke fått ved kun å gjennomføre en spørreundersøkelse. Flere av informantene var også tydelige på at de ikke ønsket at deler av det de sa i intervjuene skulle kunne knyttes tilbake til dem. Det ble derfor viktig for meg å teste disse funnene i en spørreundersøkelse. På den måten fikk jeg mulighet til å drøfte funnene i oppgaven og bekreftet at funnene er gjeldene for flere av mellomlederne i kommunen.

¹⁰ Eksempelvis har Sørums kommun tre administrative avdelinger i tillegg til tre tjenesteproduiserende "søylor" av virksomheter. Lederen for de administrative avdelingene sitter i rådmannens ledergruppe på lik linje som kommunalsjefene. Det er ikke virksomhetsledere med samme delegerte ansvar og myndighet videre ned i avdelingene.

3.3 Gjennomføring av intervjuene

Formålet med intervjuene var å få en bedre forståelse av mellomlederrollen og hvilke utfordringer som kan ligge i denne. Intervju ble en naturlig måte for meg å få innsikt i mellomledernes erfaringer og oppfatninger og forstå kompleksiteten i rollen (Johannessen et. al., 2011).

På forhånd utarbeidet jeg en intervjuguide (se vedlegg 2). Denne var delvis strukturert med oppdeling etter temaer, spørsmål og eventuelle oppfølgingsspørsmål (Johannessen et. al., 2011). Fordelen ved å gjøre det på denne måten var at jeg sikret meg at de samme spørsmålene ble stilt til alle informantene, samtidig som jeg fikk fleksibilitet til å følge opp til det informantene trakk frem i sine svar.

Jeg tok kontakt med informantene per epost og avtalte intervjutidspunkt. På forhånd fikk de tilsendt kort informasjon om undersøkelsen. Alle intervjuene ble gjennomført i en periode på to uker. Intervjuene ble av hensyn til informantene avholdt på deres kontor i ordinær arbeidstid. Intervjuene tok ca. 1-1,5 time. Etter samtykke fra informantene tok jeg opp intervjuene på lydbånd og noterte underveis.

I etterkant av intervjuene hørte jeg på lydopptakene, leste mine egne notater og lagde oppsummeringer av intervjuet. Når alle intervjuene var gjennomført, lagde jeg en samlet fremstilling over funnene. Denne fremstillingen brukte jeg som utgangspunkt i arbeidet med spørreundersøkelsen. Jeg har valgt ikke å transkribere alle intervjuene. Dette valgte jeg delvis på bakgrunn av arbeidsmengden dette gir, men også fordi jeg i tillegg skulle foreta en spørreundersøkelse. Hensikten med intervjuene var å gi meg et bilde av den hverdagen mellomlederne har, for deretter å undersøke dette bredere i spørreundersøkelsen. Dette fikk jeg tilfredsstilt gjennom å sammenstille intervjuene på den måten jeg gjorde.

Der jeg har brukt sitater fra intervjuene i denne oppgaven, og sitatene kan knyttes til kommunen informanten kommer fra, har informanten fått tilsendt sitatet for godkjenning.

3.4 Gjennomføring av spørreundersøkelsen

Det viktigste ved utforming av et spørreskjema er å formulere spørsmålene slik at svarene en får kan belyse problemstillingen (Johannessen et. al., 2011). Dette kan være vanskeligere enn en først tror. Jeg valgte å benytte semistrukturerte spørreskjemaer, med noen forhåndsstrukturerte spørsmål og noen åpne spørsmål. Dette gjorde jeg både for å få data som er lette å anvende, men samtidig gi respondenten anledning til å fordype noen svar/temaer i åpne felt.

Jeg utarbeidet spørreskjemaet etter at intervjuene var gjennomført. Noen av spørsmålene er de samme som i intervjuene, andre er omformulert for å passe til en spørreundersøkelse og noen er nye. Spørsmålene i spørreundersøkelsen er av ulike typer. Innledningsvis stilles det spørsmål om bakgrunnen til respondentene. Deretter har jeg spørsmål knyttet til vedkommende kunnskaper, handlinger og holdninger. Når en respondent svarer på en spørreundersøkelse må vedkommende “først *tolke* spørsmålet, deretter hente frem *relevant informasjon* fra hukommelsen, deretter *forme* denne informasjonen til et *svare*, som i neste omgang *tilpasses* til de oppgitte svarkategoriene i undersøkelsen” (Johannessen et. al., 2011:262). Det er derfor viktig at spørsmålene er formulert enkelt og tydelig. Noen av de mest sentrale spørsmålene kommer flere ganger i spørreundersøkelsen, med noe ulik spørsmålsstilling. Dette for å forsøke å kontrollere for at respondentene har forstått spørsmålene og forstått de på samme måte.

Spørreskjemaet er utarbeidet i programvaren Questback. Invitasjon til deltagelse i spørreundersøkelsen med lenke til utfylling av skjemaet ble sendt på epost til respondentene. Svarene er også analysert i questback. Jeg valgte å analysere svarene kun med utgangspunkt i respondentenes kommunetilhørighet da formålet med undersøkelsen er å sammenligne på tvers av kommunene og se etter fellestrekk/ulikheter. Oppgaven kunne vært styrket ved at jeg kontrollerte for andre variabler (eksempelvis utdannings- og erfaringsbakgrunn, tjenesteområder, størrelsen på virksomhetene, eventuelle ledernivå under mellomledere). På grunn av oppgavens begrensning og tidsperspektiv lot ikke dette seg gjøre.

Av totalt åtti mulige respondenter, svarte femtisju ledere. Dette gir en total svarprosent på 71
Fordelingen per kommune ser slik ut:

Kommune	Antall respondenter	Antall som svarte	Svarprosent
Fet	24	15	62 %
Nes	25	21	84 %
Sørumsund	31	21	67 %
Sum	80	57	71 %

Tabell 3: Antall respondenter og svarprosent per kommune.

I Fet fikk 24 mellomledere tilsendt undersøkelsen og 15 valgte å besvare den. Dette tilsvarer en svarprosent på 62 %. I Nes svarte 21 av 25 mellomledere og svarprosenten ble her 84 %. I Sørumsund svarte 21 av 31 og svarprosenten ble 67 %. Johannessen et. al., (2011) opererer med en tommelfingerregel som sier at en god svarprosent er en svarprosent på mer enn 50 %. Ut fra denne tommelfingerregelen kan jeg regne svarprosenten i spørreundersøkelsen som akseptabel. Det vil alltid være noen som velger ikke å svare på slike undersøkelser. Det kan være at de er fraværende, har mye å gjøre eller at de ikke ønsker å delta. For å få høyest mulig svarprosent skrev jeg i invitasjonen til deltagelse hva som var formålet med undersøkelsen, svarperioden ble lagt til etter fellesferien¹¹ og jeg sendte til sammen tre påminnelser til de som så langt ikke hadde svart.

Dersom svarene skulle generaliseres til en større populasjon, eksempelvis alle norske kommuners mellomledere, ville det vært nødvendig med en høyere svarprosent.

3.5 Diskusjon av studiens reliabilitet, validitet og overføringsverdi

Reliabilitet handler om påliteligheten til dataene en bruker. Det knytter seg til innsamlingen av data, hvilke data som benyttes og hvordan dataene bearbeides (Johannessen et. al., 2011). Ville den samme undersøkelsen gitt samme resultat igjen? I kvalitative studier styres datainnsamlingen av samtalen som foregår under intervjuet. Forskere er unike, og det vil derfor være mer eller mindre umulig å etterligne den konteksten en kvalitativ undersøkelse er

¹¹ Undersøkelsen var åpen i 5 uker pga. sen ferieavvikling for mange av respondentene. Når undersøkelsen ble sendt ut per epost første gang mottok jeg mange automatiske svar om ferieavvikling. Jeg valgte å forlenge perioden som undersøkelsen var åpen, for å gi flest mulige anledning til å svare på undersøkelsen.

blitt gjennomført under. Det er også viktig at dataene bearbeides på en forsvarlig måte og oppbevares konfidensielt. I kvantitative studier som spørreundersøkelser, er det viktig at spørsmålene er formulert på en tydelig og klar måte for å sikre at respondentene oppfatter spørsmålet korrekt og på samme måte. Forskeren kan styrke en undersøkelses reliabilitet ved å beskrive hvordan dataene er samlet inn og analysert. Dette beskriver jeg i dette kapitlet.

Med **validitet** menes gyldigheten av resultatene dataene i undersøkelsen gir, også kalt begrepsvaliditet eller troverdighet (Ringdal, 2001; Johannessen et. al., 2011). Dersom resultatene av dataene gir svar på forskningsspørsmålet er validiteten høy. Validitet i kvalitative studier dreier seg om hvorvidt funnene reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. En kan sikre seg god validitet ved vedvarende observasjon eller metodetriangulering. Vedvarende observasjon handler om å bli godt nok kjent med det en undersøker slik at en klarer å skille mellom vesentlig og uvesentlig informasjon. Jeg har foretatt til sammen seks intervjuer. Min vurdering er at disse intervjuene ga meg et tilfredsstillende datagrunnlag til at jeg fikk et tydelig bilde av mellomledernes hverdag og utfordringer. Metodetriangulering handler om å benytte ulike metoder for innsamling av data. Jeg har valgt å gjennomføre to undersøkelser med ulike metoder for å sikre med at datagrunnlaget er troverdig.

Intern validitet handler om hvor god informasjon en får av sine informanter og om de er interessert i å avgi korrekte svar (Johannessen et. al., 2011)? Informantene er mellomledere i de tre kommunene. De er i et makt-avmakt forhold til rådmannen, rådmannens ledergruppe og politisk ledelse. Deres videre karrieremuligheter påvirkes av deres arbeidsinnsats og hvor fornøyde ledelsen er. Dette kan påvirke deres fremstilling av egen ledeshverdag. Også elementer som selvhøvdelse og ønskelig fremstilling av egen person kan virke inn. Det at alle rådmennene var positive til at kommunene var med i undersøkelsen, og i to av tre kommuner formidlet dette til mellomlederne, kan ha hatt en reduserende effekt på mellomledernes tilbakeholdenhet i å avgi kritiske svar.

For å øke sannsynligheten for at informantene ga ærlige og korrekte svar, var det viktig å få opplyst at informantene ikke vil bli avslørt for sine påstander dersom de ikke samtykket i bruk av sitater. Intervjuobjektene fikk beskjed om at dersom jeg ønsket å bruke sitater som kunne knyttes til dem eller til kommunen de jobbet i, ville jeg ta kontakt og spørre om dette var i orden. Respondentene i spørreundersøkelsen fikk informasjon om at undersøkelsen var

konfidensiell. Jeg har ikke brukt sitater fra spørreundersøkelsen som kan knyttes til hvilken kommune vedkommende jobber i.

Overføringsverdi handler om i hvilken grad resultatene fra et forskningsprosjekt kan gjelde for et annet lignende tilfelle (Johannessen et. al., 2011). I denne oppgaven tar jeg for meg hverdagen som mellomleder i tre mellomstore tonivåkommuner. Denne oppgavens formål er ikke å gi noen generelle funn om mellomledelse, men å sammenligne oppgavens tre casekommuner. Jeg har derfor ingen ambisjon om at denne oppgaven skal ha overføringsverdi til andre kommuner. Jeg kommenterer dette også kort i oppsummeringen.

Som jeg kommer tilbake til i presentasjonen av kommunene, så var kommunene i ulike situasjoner på undersøkelsestidspunktet. Der dette kan ha betydning for undersøkelsen kommenterer jeg dette.

3.6 Studiens etiske dimensjoner

Forskerens forutinntatte holdninger og kunnskap kan være kilder til dårlig validitet og reliabilitet (Johannessen et. al., 2011). Det er viktig å sikre forskerens upartiskhet. Dette kan være utfordrende i all forskning, da vi alle er mennesker med forutinntatte meninger og kunnskap. Noen utfordringer er mer spesifikt knyttet opp mot forskning på egen arbeidsplass. Jeg jobber i Sørums kommuner og min rolle i organisasjonen må derfor belyses. I perioden hvor jeg foretok intervjuene og spørreundersøkelsen var jeg ansatt i en prosjektstilling. Når undersøkelsene var gjennomført og analysene skulle begynne, hadde jeg gått over i en fast stilling som nestleder i en virksomhet. For 3-4 år tilbake skrev jeg en bacheloroppgave om bruk av balansert målstyring i Fet kommune. Dette ga meg innsikt i kommunens organisering og styringssystem. Nes er kommunen jeg på forhånd kjente dårligst til. For å sikre min upartiskhet og varierende kjennskap til de tre kommunene har jeg forsøkt å beskrive gjennomføring av undersøkelsen på en grundig måte. Jeg har lagt ved alle resultatene fra spørreundersøkelsen i et eget vedlegg (se vedlegg 4), for å vise at jeg ikke har foretatt en selektiv publisering av resultatene¹². Jeg har ikke brukt kunnskap om kommunene som jeg

¹² Svarene i de åpne kommentarfeltene er ikke tatt med i vedlegget. Dette for å sikre konfidensialiteten til respondentene. I flere av sitatene kommer det frem kommunetilhørighet og sektor vedkommende jobber i, og det blir da lett for lesere som kjenner kommunene å finne ut hvem kommentarene kommer fra.

har tilegnet meg på annen måte enn gjennom intervjuene, spørreundersøkelsen, dokumentene jeg fikk tilsendt fra kommunene og informasjon på deres nettsider.

Ett av valgene jeg har tatt i arbeidet med denne oppgaven, er tidspunkt for gjennomføring av undersøkelsene. Jeg ser i ettertid at jeg med fordel kunne ha bearbeidet teorikapittelet i større grad før jeg satte i gang med intervjuene og spørreundersøkelsen. Når jeg valgte å ikke gjøre det, valgte jeg å gå bredt ut i begge undersøkelsene. Noen av spørsmålene i undersøkelsene er derfor ikke nevnt i denne oppgaven, eksempelvis spørsmål om mellomlederne har god kjennskap til arbeidet medarbeiderne utfører. Jeg tror imidlertid ikke dette har svekket sluttresultatet i stor grad, men kanskje gjort prosessen dit noe vanskeligere. Dette er også en av årsakene til at jeg velger å legge ved hele spørreundersøkelsen. På den måten kan kommunene og andre interesserte få innblikk i alle spørsmålene.

I dette kapitlet har jeg gjort rede for valg av metode, gjennomføringen av undersøkelsene og håndteringen av dataene i etterhånd. Studien er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og godkjent av dem¹³. Jeg mener på bakgrunn av dette at undersøkelsene er gjennomført på en forsvarlig måte og i god forskningsetisk praksis.

¹³ Når jeg meldte fra om intervjuundersøkelsen hadde jeg ikke bestemt meg for å foreta spørreundersøkelse. Jeg sendte dermed inn et endringsskjema også. Begge undersøkelsene er godkjent av NSD og ligger vedlagt oppgaven (vedlegg 5).

4. Presentasjon av kommunene i undersøkelsen

Fet, Nes og Sørum kommuner er alle mellomstore kommuner i Akershus fylke med henholdsvis 11 017, 20 043 og 16 698 innbyggere per tredje kvartal 2013 (SSB, 2013a). Kommunene tilhører samme kommunegruppe i Kostra, gruppe 7 (SSB, 2013b). De er alle organisert som tonivåkommuner.

Jeg avgrenset tidlig oppgaven til å handle om situasjonen i kommunene på undersøkelsestidspunktet og ikke utviklingen i kommunene over tid. Noen elementer vil allikevel være av betydning, og jeg vil derfor kort kommentere viktig historikk/status for hver av kommunene, deres organisasjonskart og styringssystem. Jeg kommer også kort inn på lederavtalene før jeg avslutter kapitlet med å presentere informasjon om informantene.

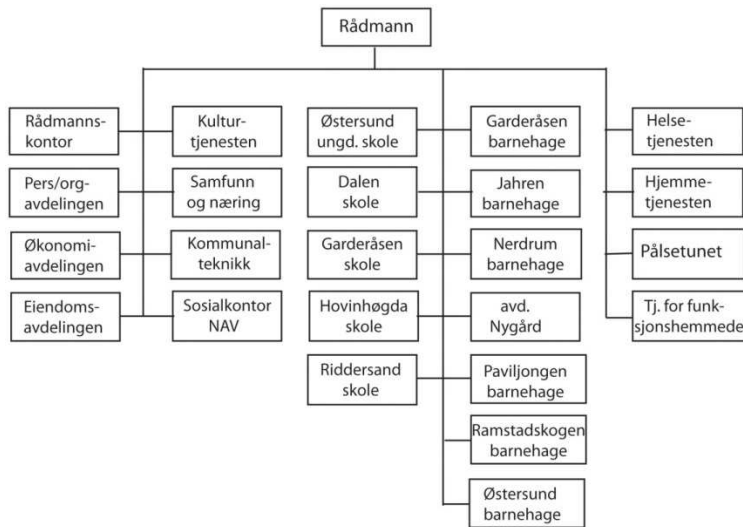
Alle kommunene har en lokal variant av et målstyringssystem, slik jeg definerte dette i kapittel 2.2.3. I undersøkelsen er jeg primært opptatt av mellomledernes forhold til og bruk av disse systemene og hvordan dette preger deres lederhverdag. Jeg vil ikke beskrive systemene i detalj eller si noe om hvordan disse fungerer i praksis, men omtaler dette kort under beskrivelsen av kommunene.

Alle de tre kommune har virksomhetsplaner for sine virksomheter. Dette er planer som følger av, og konkretiserer mål og forventede resultater for virksomhetene fra, de overordnede kommunale styringsdokumentene. I Nes beskriver de virksomhetsplanene slik:

Den skal være et 1-årig administrativt styringsdokument som brukes i operativ drift til å iverksette handlingsprogrammets vedtatte målsettinger. Planen skal sikre sammenhengen mellom organisasjonens mål, tiltak og resultater, samt øvrige politiske vedtak, lover og forskrifter. I virksomhetsplanen skal det defineres tiltak som bidrar til at virksomheten når resultatmål som er vedtatt i handlingsprogrammet. (Nes kommune, 2013b:29)

4.1 Fet kommune

Kommunens organisasjonskart på undersøkelsestidspunktet ser slik ut:



Figur 5: Organisasjonskart Fet kommune (Fet kommune, 2010)

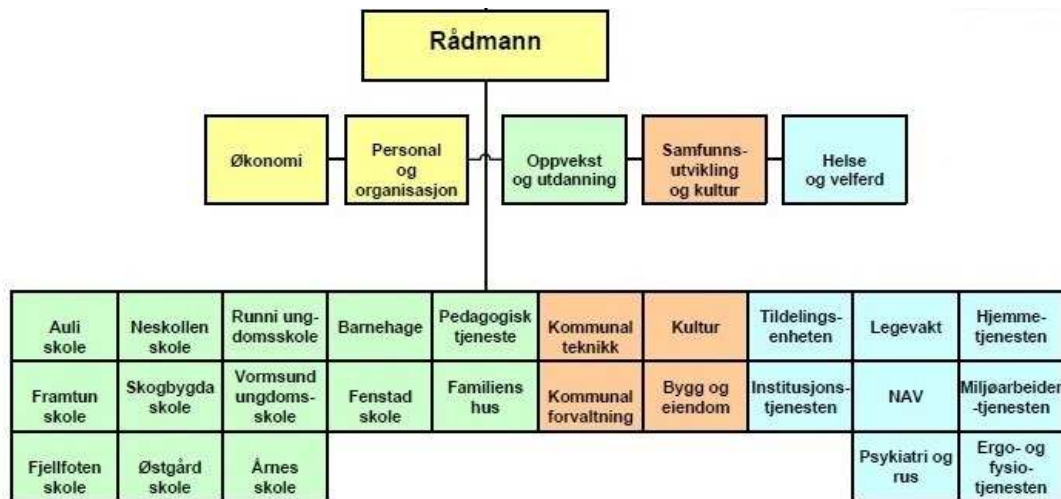
Organisasjonskartet viser en flat struktur med rådmannen på toppen og 24 virksomheter. Alle virksomhetene ser ut til å ligge direkte under rådmann og til å være organisert på samme måte. Vi ser at det er tre søyler ut fra rådmannen. Søylene til høyre inneholder de tradisjonelle helsevirksomhetene. Den midtre søylen inneholder skoler og barnehager. Søylene til venstre inneholder tekniske virksomheter, virksomheter med støttefunksjoner, kultur og NAV.

Fet kommune var på intervju tidspunktet i en situasjon hvor en av kommunalsjefene i en lengre periode hadde vært konstituert rådmann. Dette innebærer at kommunen har manglet kapasitet i toppladelsen denne perioden. Når spørreundersøkelsen ble gjennomført hadde ny rådmann nylig tiltrådt.

Fet kommune startet innføringen av balansert målstyring tidlig og har hatt systemet implementert fullt ut fra 2007. Fet var en av prosjektkommunene i et prosjekt om balansert målstyring og resultatledelse i Kommunal og regionaldepartementet i 2005-7 (Kommunal og regionaldepartementet, 2009). Kommunen har målekart over ulike fokusområder som viser måleindikator, målemetode og ambisjonsnivå. Disse målekartene er utarbeidet i forbindelse med kommuneplan og vi finner de igjen i økonomiplan/årsbudsjett og i rapporter. Hver virksomhet har sitt eget målekart.

4.2 Nes kommune

Nes kommune gjennomførte en organisasjonsendring i januar 2012 og gikk fra tradisjonell etatsmodell over til tonivåkommune. Organisasjonskartet på undersøkelsestidspunktet så slik ut:



Figur 6: Organisasjonskart Nes kommune (Nes kommune, 2013a)

Organisasjonskartet viser en struktur med rådmannen på topp, 5 bokser under rådmannen og deretter 25 virksomheter. Virksomheter er direkte underlagt rådmannen, men vi ser at fargene fra kommunalsjefenes tjenesteområder (grønn, oransje og blå) går igjen i farger på virksomhetene.

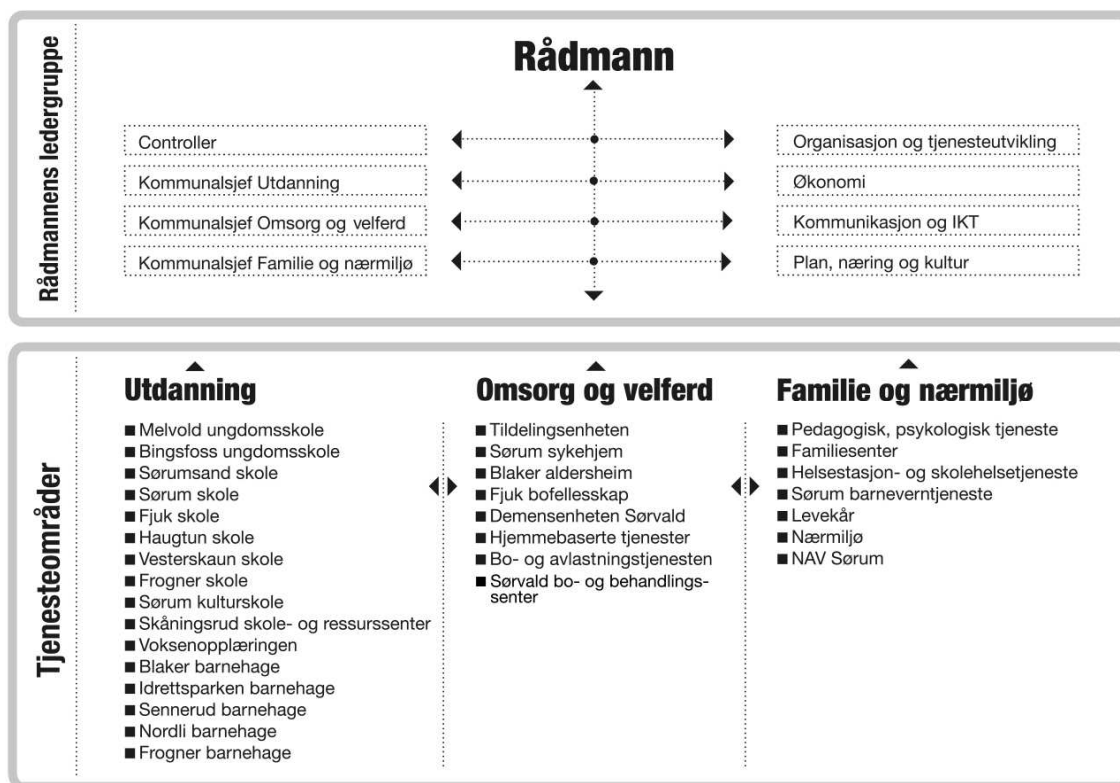
Nes kommune ble i 2010 satt på Robek-lista (Register om betinget godkjenning og kontroll) etter flere år med underskudd i sine budsjetter. Dette betyr at fylkesmannen må godkjenne låneopptak, leieforpliktelser og kommunestyrets budsjettvedtak (Kommunal og regionaldepartementet, 2007a). Kommunen kom ut av listen i 2012 etter å ha nedbetalt tidligere års merforbruk.

Nes startet innføringen av et helhetlig plan- og styringssystem ved budsjettet for 2013 og arbeidet med videreutvikling av dette på undersøkelsestidspunktet (Nes kommune, 2013b). Systemet bygger på mål- og resultatstyring og skal sikre en sammenheng i kommunens plandokumenter, fra de overordnende planene som kommuneplanen og økonomiplanen, og ned til virksomhetsplanene. I årsbudsjettet for 2013 ble et felles målkort med fire

fokusområder vedtatt. Målkortet viser mål, måleindikator, ønsket resultatoppnåelse, laveste akseptable resultatet og ikke godkjent resultat.

4.3 Sørums kommune

Sørums endret organisering fra tradisjonell etatsmodell til tonivåkommune i mai 2012 og organisasjonsmodellen så slik ut på undersøkelsestidspunktet:



Figur 7: Organisasjonskart Sørums kommune (Sørums kommune, 2013a)

Rådmanns ledergruppe består i Sørums av en controller, tre kommunalsjefer med ansvar for tjenesteområder og fire ledere for administrative avdelinger (Organisasjon og tjenesteutvikling, Økonomi, Kommunikasjon og IKT og Plan, næring og kultur). Det er til sammen 31 virksomheter, her gruppert i de tre tjenesteområdene til kommunalsjefene.

Sørums kommune har en historie med et utbredt trepartssamarbeid og deltagelse i modellkommuneprosjektet (Asplan Analyse, 2007). Modellkommuneprosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal og regionaldepartementet og daværende Norsk

kommuneforbund (dagens Fagforbundet) om å utvikle alternativer til konkurranseutsetting og privatisering.

Sørum kommune kaller sitt styringssystem det fullstendige balanseregnskapet (Sørum kommune, 2013c). I det fullstendige balanseregnskapet deler Sørum opp i seks kapitalbegrep¹⁴ som skal være førende for målsetninger, prioriteringer og rapportering i kommunen. Denne oppdelingen finner vi i kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett, samt i rapporteringer på disse.

4.4 Lederavtaler i kommunene

Kommunenes delegeringsreglement og lederavtaler er de dokumentene som beskriver den formelle rollen til mellomlederne (Fet kommune, 2013a; Nes kommune, 2012; Sørum kommune, 2013b). Formålet med lederavtalene er å regulere og avgrense rollen som mellomleder. De sier noe om fordeling av ansvar og myndighet, ønsket resultatoppnåelse og hvordan mellomlederens resultater skal evalueres. Lederavtalene i Fet og Sørum har også beskrevet forventninger til mellomledernes lederatferd samt hva mellomlederne kan forvente av toppledelsen. Dette er med på å gi et grunnlag for forventningsavklaring mellom ledernivåene. I lederavtalene er det også grundig beskrevet hva som skjer dersom rådmann ikke er fornøyd med resultatene til mellomlederen. Lederavtalene kan defineres til å være et styringsverktøy for toppledelsen ned i virksomhetene og et verktøy for mellomlederne i styring av egen virksomhet.

Malen for lederavtaler i Nes er i større grad koblet til resultatoppnåelse enn i de to andre kommunene (Nes kommune, 2012). Avtalens formål er å klargjøre grunnlag for ledervurdering av mellomlederen og avtalen er delt opp i ulike syv ulike resultatområder, blant annet brukerundersøkelser, økonomi og medarbeidertilfredshet. Vi må i Nes gå til delegeringsreglementet for å finne mellomledernes delegerte ansvar og myndighet.

¹⁴ Kan sees på som det samme som fokusområder i de andre kommunene.

4.5 Hvem er informantene?

Denne oppgaven tar for seg utfordringer ved mellomlederrollen. Før jeg presenterer funn fra undersøkelsene, vil jeg presentere erfarings- og utdannelsesbakgrunnen til mellomlederne og se på størrelsen til virksomhetene de leder. I og med at informantene i intervjuundersøkelsen også ble invitert med i spørreundersøkelsen, holder jeg meg til spørreundersøkelsen her.

På spørsmål om hvor mange års ledererfaring respondentene totalt har, svarer 86 % at de har mer enn 5 år. Dette betyr at respondentene har relativt lang ledererfaring. Det var stor spredning i hvor lenge de hadde vært i stillingen de har nå, fra 0-1 år til mer enn 5 år. Ingen av kommunene skiller seg i vesentlig grad ut.

Hele 98,2 % oppgir å ha høyere utdanning, og det er en jevn fordeling på om det er tre år (lavere grad) eller fem år (høyere grad). Fet kommune skiller seg ut med at hele 60 % av respondentene har over fem år på universitet eller høgskole. Hvis vi ser på hvilket fagfelt mellomlederne har utdanning fra, ser vi at omkring 80 % har utdanning fra utdannings- og helsefeltet. Dette er som nevnt i metodekapittelet store tjenesteområder i kommunene og derfor ikke overraskende.

Det kan også være interessant hvorvidt mellomlederne har formell kompetanse innenfor ledelse, eller om de kun har en faglig utdanning. Kun 7 % av respondentene svarer at de har ledelse som hoved utdanning, mens 64,9 % har etter- eller videreutdanning med studiepoeng og 59,6 % har deltatt i lederprogram i kommunen¹⁵. Dette viser at mellomlederne i all hovedsak har en faglig utdanning, men at mange også har teoretisk kompetanse på ledelse. Nes skiller seg ut ved at 19 % av mellomlederne svarer at de er helt uten formell lederkompetanse.

¹⁵ Respondentene som svarte "annet" i undersøkelsen fikk mulighet til å kommentere dette. Flere kommenterte at de nå var i gang med et lederprogram i kommunen, men at dette ikke var ferdig. Totalt antall ledere som har gjennomført et slikt program og de som er i gang med dette nå, blir dermed høyere enn disse 59,6 %. Det var også mulig med flere svar i dette spørsmålet.

Størrelsen på virksomheten vil også påvirke lederrollen, samt hvor mange lederen har direkte personalansvar for¹⁶. Dette vil påvirke hvor mye tid som kreves til oppfølging av ansatte. Resultatene viser at det er stor spredning i størrelsen på virksomhetene i alle tre kommunene, fra en til fem ansatte til mer enn tretti ansatte. Til sammen har i overkant av 60 % av respondentene enten tjue til tretti ansatte eller mer enn tretti ansatte. Sørums kommuner skiller seg ved at de har den største andelen av små virksomheter (23,8 %). Nes har den største spredningen i størrelsen på virksomhetene og Fet har størst andel av store virksomheter. Når det gjelder antall medarbeidere mellom lederne har direkte personalansvar for, ser vi en enda større spredning. Forskjellen mellom kommunene er ikke veldig stor, men vi ser at det er flest mellomledere i Fet med medarbeideransvar for mer enn tretti ansatte. Det er med andre ord store variasjoner både i totalt antall ansatte i virksomheten og antall ansatte respondentene har direkte personalansvar for.

Oppsummert kan vi si at mellomlederne i denne undersøkelsen er ledere med relativt lang erfaring i lederroller, med høyere utdanning av varierende slag og med noe formell lederkompetanse. Det er stor variasjon i størrelsen på virksomheten de leder, både i forhold til antall ansatte totalt og antall medarbeidere de har direkte personalansvar for.

Nes og Sørums kommuner endret organisering fra tradisjonell etatsmodell til tonivåmodell i 2012. På undersøkelsestidspunktet hadde ny modell vært i drift omkring halvannet år. Dette kan være noe kort tidsrom for organisasjonene og mellomlederne å tilpasse seg til ny modell og nye roller. Der jeg mener dette er relevant for analysen trekker jeg dette frem.

¹⁶ Det kunne også være relevant å se på hvorvidt virksomheten er heterogen eller homogen sammensatt. Det vil være forskjell på en virksomhet der alle medarbeidere eksempelvis er sykepleiere eller lærere og har mer eller mindre de samme oppgavene og en virksomhet der mange medarbeidere har svært ulike oppgaver og ansvarsområder. Jeg kommer ikke inn på dette i oppgaven.

5. Presentasjon og analyse av funn

I dette kapitlet vil jeg presentere og analysere funnene fra undersøkelsene. Spørreundersøkelsen har gitt meg tall og statistikk mens intervjuene ga meg tekst og sitater. Jeg velger å ta utgangspunkt i spørreundersøkelsen når jeg presenterer funnene og trekker frem resultater fra intervjuene der dette er relevant. Jeg viser de mest sentrale funnene i tabeller eller figurer i teksten. Til slutt i hvert delkapittel vil jeg oppsummere og konkludere. Jeg vil deretter presentere noen funn jeg ikke hadde utarbeidet problemstillinger til på forhånd. Til sist vil jeg oppsummere forskningsspørsmålene og funnene samlet.

5.1 I hvilken grad opplever mellomlederne samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle?

Den formelle rollen til mellomlederne er definert gjennom organisasjonsstrukturen, i kommunens delegeringsreglement og i deres lederavtaler. I det instrumentelle perspektivet hevdes det at organisasjonsstrukturen og aktørenes formelle roller er klart og tydelig definert og at aktørene handler i henhold til dette. I det institusjonelle perspektivet åpnes det opp for avvik mellom formell struktur og aktørenes faktiske adferd.

Den første forventningen tok utgangspunkt i dette forholdet og lød følgende:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Samsvar i rollen	Det er stor grad av samsvar mellom formell rolle og opplevd rolle	Det kan forekomme avvik mellom formell rolle og opplevd rolle

For å undersøke dette har jeg stilt informantene spørsmål om hvordan de opplever samsvaret, om de har opplevd situasjoner hvor myndigheten ikke står til ansvaret, om de føler de har nok virkemidler til å nå fastsatte mål og om deres forhold til lederavtalen.

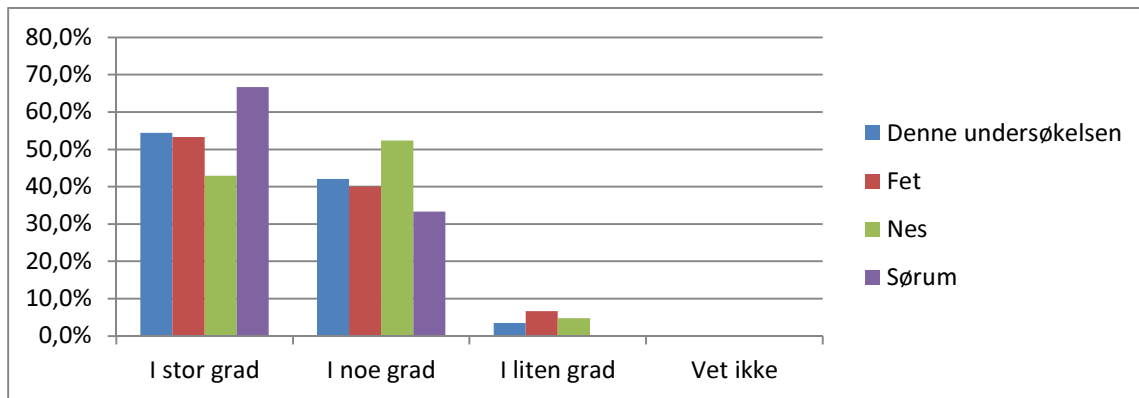
Hovedfunn: Undersøkelsen viser at et knapt flertall av mellomlederne mener det er stor grad av samsvar mellom deres formelle rolle og det de opplever som sin rolle. Det er også en betydelig andel mellomledere som svarer at dette kun samsvarer i noe grad. Undersøkelsen viser også at en tredel av mellomlederne har opplevd å få ansvar for noe de ikke har

myndighet til å gjennomføre. Disse funnene gir støtte til det institusjonelle perspektivet som sier at avvik kan forekomme. Vi har også sett at lederavtalen i varierende grad regulerer for mellomlederrollen.

Jeg vil nå gå nærmere inn på de ulike funnene.

Opplevelse av grad av samsvar

Respondentene ble både indirekte og direkte spurt om hvordan de opplevde samsvaret i egen rolle. Et av de direkte spørsmålene lød slik: I hvilken grad opplever du at det er samsvar mellom det som formelt er din lederrolle og det du opplever som din rolle? Svarene ble som følger:



Figur 8: Grad av samsvar mellom formell og opplevd lederrolle¹⁷.

Her ser vi at det samlet i undersøkelsen er et knapt flertall på 54,4 % som sier de opplever *stor grad* av samsvar. I overkant av 40 % av respondentene svarer *i noe grad*. Svært få svarer at det er *liten grad* av samsvar. Disse tallene viser at dette er en utfordring for mange av mellomlederne. Størst ser utfordringen ut til å være i Nes. Her svarer kun 42,9 % i *stor grad* og hele 52,4 % i *noe grad*. Over halvparten av mellomlederne mener med andre ord at det kun er noe grad av samsvar mellom formell og opplevd rolle. Dette mener jeg tyder på at dette er en stor utfordring for mellomlederne i denne kommunen.

¹⁷ I alle figurene er begrepet «Denne undersøkelsen» brukt. Dette betyr totalt i undersøkelsen, altså gjennomsnittet i alle kommunene.

Nes og Sørums kommuner er de kommunene som forholdsvis nylig har foretatt endringer i organisasjonsmodellen. Som jeg har vært inne på tidligere, så kan slike endringer skape usikkerhet rundt ansvar og myndighet i organisasjonen. Det ser ut til at Sørums kommuner har lyktes i større grad med å klargjøre rollen etter organisasjonsendringene. 66,7 % fra Sørums kommuner mener det er stor grad av samsvar.

I intervjuene ble dette bildet noe nyansert. En av informantene fra Sørums kommuner mente at det var blitt tydeligere ansvarsfordeling etter den nye organiseringen, men trakk også frem at kommunen ikke helt var i mål. Blant annet hadde vedkommende skrevet en sak til rådmanns ledergruppe med ønske om å endre organiseringen av egen virksomhet. Det var uklart for mellomlederen hva punktet om "organisasjonsansvar" i lederavtalen egentlig innebar. Svaret rådmannen ga var at innenfor den økonomiske rammen hadde mellomlederne full myndighet til å organisere virksomheten slik de ønsket. Dette viser at det tar tid for aktører i organisasjonen å finne sine roller etter endringer.

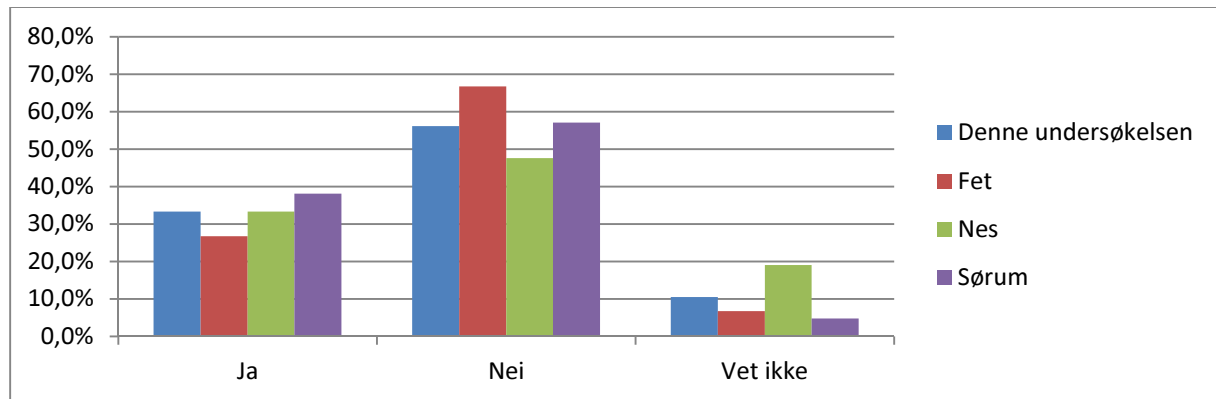
En av informantene fra Nes mente også at det etter overgangen til tonivåkommune var tydeligere ansvarslinjer i organisasjonen. Ansvar fulgte myndigheten i større grad, og det ble lettere å plassere ansvaret der det faktisk skal plasseres.

Noe av det samme kan synes å være konklusjonen i en rapport om tolv kommuners erfaringer med flat struktur (Opedal et. al., 2002). Rapporten viser til at ved overgang til flat struktur har kommunene opplevd en økt ansvarlig- og myndiggjøring av mellomlederne¹⁸. I tillegg til at mellomlederne tar stor grad av ansvar for egen resultatenheter, er de i større grad med og tar et medansvar for kommunen som helhet.

Et annet spørsmål i undersøkelsen, som omhandler samsvaret i formell og opplevd rolle, lød følgende: Har du opplevd å få ansvar for noe samtidig som du føler du ikke har myndighet til å gjennomføre dette, eller til å nå fastsatte mål¹⁹?

¹⁸ I denne rapporten er disse kalt enhetsledere.

¹⁹ Jeg ser i ettertid at spørsmålsformuleringen i dette spørsmålet er vagt. Dette "noe" som det henvises til, er ikke klart og tydelig definert. Det kan vise til store og relevante forhold, men også mindre og ikke-relevante forhold. Spørsmålet er heller ikke avgrenset i tidsrom.



Figur 9: Opplevd å få ansvar men ikke myndighet.

Vi ser at i overkant av 30 % av respondentene svarer *ja*. Dette tyder på at dette er et problem for mellomlederne. Vi ser også her variasjoner mellom kommunene. Problemet ser ut til å være størst i Sørnum, der hele 38,1 % svarer *ja*. Færrest er det i Fet, der kun 26,7 % svarer *ja*. Nes skiller seg ut ved at 19 % svarer at de *ikke vet*. Hva som er årsaken til at de ikke vet om de har opplevd en slik situasjon kommer dessverre ikke frem. Kanskje handler det om at de har vært i en situasjon hvor både ansvar og myndighet er såpass uklart at de blir usikker på begge deler.

Vi så i figur 8 at det var flest respondenter fra Sørnum som mener det er godt samsvar i deres formelle og opplevde rolle. I figur 9 ser vi imidlertid at det er klart flere respondenter fra Sørnum som har opplevd å få ansvaret for noe de selv ikke har myndighet til å gjennomføre. Det ser med det ikke ut til at respondentene fra Sørnum kobler manglende myndighet til å gjennomføre sitt ansvar til hvorvidt de opplever at det er samsvar i rollen²⁰. Det kan også være at det er enkelthendelser som det senere er tatt tak i og som de derfor ikke knytter til samsvar i lederrollen i dag.

Respondentene fikk anledning til å kommentere på dette spørsmålet:

“Dette går IKKE på delegering av myndighet, men manglende rammebetingelser for å kunne nå målene.”

²⁰ Det er ikke spurt om når de opplevde en slik situasjon, og respondentene kan vise til tidligere ledererfaring eller hendelser i gammel organisasjonsmodell. Dette er det ikke kontrollert for i undersøkelsen.

“Det er mer snakk om at det ikke følger med ressurser”

“Det er stor avstand mellom forventninger/mål/krav og ressurstillgang.”

Her knytter respondentene manglende mulighet til å gjennomføre det de har ansvar for, til manglende ressurser. Spørsmålet er om dette handler om at det er vedtatt for lite ressurser, om tjenesten ikke har tilpasset driften til vedtatte rammer eller om det ikke er avklart hva som er tjenestens omfang. Dette kommer jeg inn på i delkapittelet om handlingsrom²¹.

Samlet så tyder disse funnene på at manglende samsvar mellom formell og opplevd rolle er en utfordring for mellomlederne. Som tidligere nevnt, så er det blant annet lederavtalene som beskriver og avgrenser den formelle rollen til mellomlederne, og jeg vil nå se på deres forhold til disse avtalene.

Lederavtalene

Lederavtalen er både et verktøy for rådmannens styring ned i virksomhetene og mellomledernes styring av egen virksomhet. Alle mellomledere i de tre kommunene skal i utgangspunktet ha en slik avtale. 91,2 % av respondentene svarer at de har en slik avtale i dag, mens 8,8 % svarer nei. Hva som er årsaken til noen respondenter svarer nei, gir ikke undersøkelsen svar på. Det kan være at de er nyansatte (17,5 % av respondentene oppgir å ha vært i jobben i under ett år) eller at de ikke har noe aktivt forhold til avtalen.

Det står i mal til lederavtaler i alle kommunene at avtalens resultatmål skal legge grunnlag for lederevaluering og at en slik evaluering skal gjennomføres årlig (Fet kommune, 2013a; Nes kommune, 2012; Sørums kommuner, 2013). På denne måten kan avtalen fungere som et styringsverktøy for rådmannen. I Nes har 85,5 % hatt medarbeidersamtale med sin leder det siste året, mens tallet er 100 % for Sørums kommuner. I disse kommunene ser dette dermed ut til å fungere etter hensikten.

Situasjonen er en helt annen i Fet. Av deres lederavtale fremgår det at en samtale mellom mellomleder og dennes overordnede skal finne sted med jevne mellomrom og minst to ganger

²¹ Denne oppgaven tar ikke for seg dette forholdet i stor grad, men jeg vil diskutere dette noe videre. Denne problemstillingen er svært interessant og kunne vært en masteroppgave i seg selv.

per år. Kun 53,3 % oppgir å ha hatt en slik samtale de siste tolv månedene og hele 33,3 % sier de ikke har hatt en medarbeidersamtale på over tjuefire måneder. Dette funnet tyder på at rådmannens oppfølging av mellomlederne slik denne er beskrevet i lederavtalene, ikke ser ut til å fungere i praksis²².

Lederavtalene er også et styringsverktøy for mellomlederne. På spørsmål om i hvilken grad respondentene styrer etter mål og forventninger i lederavtalen, svarer alle i Nes og Sørumsund at de gjør dette *i stor* eller *i noe grad*. Ingen respondenter fra disse kommunene svarer i *liten grad*. Dette mener jeg tyder på at lederavtalen er viktig som grunnlag for lederutøvelsen for disse lederne. I Fet er det kun 35,7 % som bruker lederavtalen i *stor grad* og hele 14,3 % som *i liten grad* bruker lederavtalen. Det ser dermed ut til at lederavtalen er mindre brukt som styringsverktøy for mellomlederne i Fet.

Ved spørsmål om respondentene har vært med i utarbeidelse av mål og forventninger som fastsettes i lederavtalen, svarer 89,5 % i både Nes og Sørumsund *ja* til dette, mens kun 57,1 % i Fet sier *ja*. Det er med andre ord i overkant av 40 % av mellomlederne i Fet som ikke har medvirket i utarbeidelse av mål og forventninger til dem selv.

Det kan se ut til at lederavtalen fungerer som et styringsverktøy etter det instrumentelle perspektivet i Nes og Sørumsund. Som nevnt i teorikapittelet, skjer styring i dette perspektivet gjennom organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet. Mellomlederne i Nes og Sørumsund svarer at de har oppfølging av avtalen gjennom utviklings/medarbeidersamtaler og de styrer selv etter mål fastsatt i avtalen.

Fet skiller seg ut på alle spørsmålene om lederavtalene. Vi ser at lederavtalen ikke ser ut til å være et dokument mellomlederne føler noe eierskap til, de styrer i liten grad etter mål fastsatt i avtalen og kun 57,1 % er med i utarbeidelsen av denne. Avtalene er evaluert i liten grad og ikke fulgt opp gjennom medarbeider/utviklingssamtaler. Det kan tyde på at lederavtalen er et lite brukt styringsverktøy i Fet, både for rådmannen og mellomlederne, noe som trolig kan knyttes til den situasjonen Fet har stått i det siste året, med konstituert rådmann og redusert kapasitet i rådmannens ledergruppe. En av informantene sa følgende:

²² Hvorvidt rådmannen har brukt andre verktøy/måter for oppfølging av mellomlederne vites ikke.

“Vi har på en måte vært i en unntakstilstand en periode nå. Du burde komme tilbake om et år – da er nok alt annerledes”.

Her er informanten inne på en annen problemstilling; hvordan mellomlederrollen oppleves er også avhengig av kontinuitet i rammebetingelsene, eksempelvis om vedkommende har en leder som følger opp blant annet lederavtalen. Dette utdypes ikke ytterligere i denne oppgaven.

Oppsummering av funn

Vi har sett at i overkant av 40 % av mellomlederne mener det kun er *noe grad* av samsvar mellom formell og opplevd rolle og at i overkant av 30 % har opplevd å få ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre.

Vi har også sett at lederavtalen fungerer på ulik måte i de tre kommunene. Mens den ser ut til å fungere godt som styringsverktøy i Nes og Sørumsund, fungerer den ikke som dette i Fet. Dette mener jeg det er rimelig å knytte til den situasjonen Fet har stått i den senere tid. Nes og Sørumsund har som nevnt nylig endret organisasjonsmodell og det er også rimelig å anta at lederavtalen i disse kommunene nylig er utarbeidet eller revidert. Dette kan være en medvirkende årsak at mellomlederne har et bevisst forhold til dokumentene på undersøkelsestidspunktet. Malen for lederavtalen for Fet er revidert i februar 2013, men det er ikke undersøkt hvorvidt mellomlederne i Fet har skrevet ny lederavtale etter ny mal.

Disse funnene viser at kommunene har utfordringer med å regulere og avgrense mellomlederrollen. Oppsummert kan vi si at funnene støtter opp om det institusjonelle perspektivet som sier at det kan forekomme avvik mellom formell rolle og opplevd rolle.

5.2 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende handlingsrom?

Handlingsrommet, eller rommet av ledelse, defineres både av den formelle rollen, uformell myndighet gitt av omgivelsene, tilgang til informasjon og mulighet for bruk av belønning og sanksjoner (Strand, 2007). Perspektivene ser ulikt på hva som utgjør handlingsrommet og funksjonen denne har. I divisjonaliserte organisasjoner antok jeg tidligere at mellomledere har et større handlingsrom enn i tradisjonelt byråkratiske eller fagbyråkratier. Jeg har også vært

inne på at handlingsrommet for ledelse i offentlige virksomheter kan være mindre enn i private bedrifter.

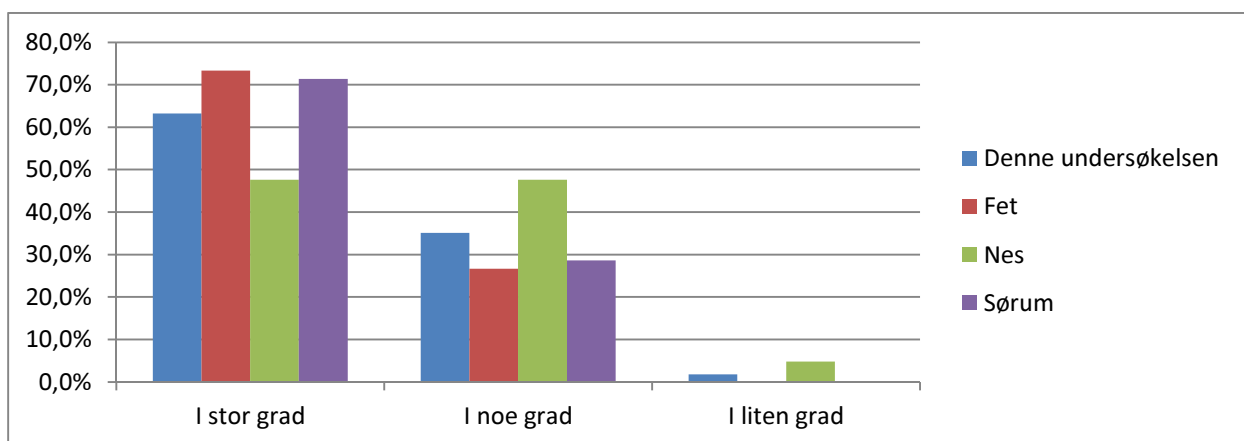
Den andre forventingen tar utgangspunkt i dette og lød:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Opplevelsen av handlingsrom	Handlingsrommet er tydelig definert og oppleves som tilfredsstillende.	Handlingsrommet oppleves som uklart og begrenset.

For å undersøke dette har jeg stilt spørsmål om i hvilken grad respondentene opplever å ha tilstrekkelig handlingsrom.

Hovedfunn: Undersøkelsen viser at et flertall av respondentene er fornøyde med handlingsrommet, mens et mindretall ikke er like fornøyde. Vi ser at et flertall mener de ikke har nok tilgjengelige virkemidler til å nå fastsatte mål. Undersøkelsen viser ved det at handlingsrom er en utfordring for mange mellomledere. Jeg tar for meg ulike spørsmål knyttet til handlingsrommet og oppsummerer til slutt.

I undersøkelsen fikk respondentene følgende spørsmål: I hvilken grad opplever du at du har det handlingsrommet du trenger for å utføre din rolle og nå fastsatte mål på en god måte? Svarende fordeler seg på denne måten:



Figur 10: Grad av handlingsrom.

Vi ser av figuren at det er store variasjoner mellom kommunene. I Fet og Sørum opplever i overkant av 70 % av respondentene at de *i stor grad* har det handlingsrommet de trenger for å

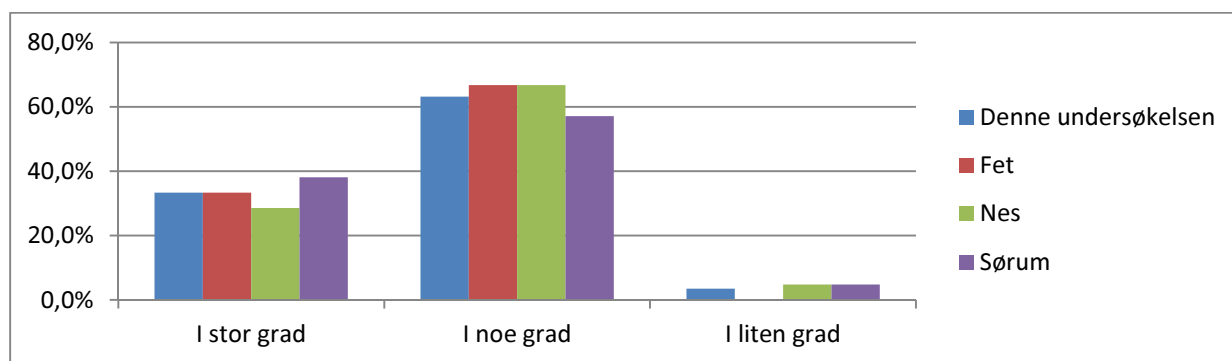
utøve sin lederrolle. Dette ser ved første øyekast veldig bra ut, spesielt sammenlignet med Nes. Men det betyr også at i underkant av 30 % sier de kun har *noe grad* av handlingsrom.

I Nes er det 47 % som svarer i *stor grad* og 47 % som svarer i *noe grad*. Det er også 4,8 % som svarer i *liten grad*. Denne figuren viser at dette er en stor utfordring i Nes og betydelig større enn i de andre kommunene.

Spørreundersøkelsen spør ikke direkte om hva som oppleves som begrensende på handlingsrommet, men de fikk anledning til å kommentere spørsmålet. En av respondentene kommenterte handlingsrommet slik:

“Opplever stadig at jeg ikke har noe reelt valg når avgjørelser skal tas. Blir styrt av andres bestemmelser, lover og begrensinger av f. eks. ressurser.”

Her knytter respondenten handlingsrommet til begrensning blant annet i ressurser. Det samme trakk flere respondenter frem som forklaring på manglende samsvar i formell og opplevd lederrolle. På spørsmål om de har de virkemidlene de trenger for å utføre sin rolle og nå fastsatte mål på en god måte, svarte respondentene følgende:



Figur 11. Grad av virkemidler.

Her ser vi at kun ca. 30 % av mellomlederne mener de *i stor grad* har de virkemidlene de trenger, mens omkring 70 % svarer *i noe grad*. To tredeler av mellomlederne er med andre ord ikke fornøyde med de virkemidlene de har tilgjengelig som leder. Variasjonen mellom kommunene er ikke like tydelig her, men vi ser at respondentene er minst fornøyde i Nes der 28,6 % svarer i stor grad og mest fornøyde i Sørum med 38,1 %.

Undersøkelsene spør ikke respondentene direkte hva de definerer som virkemidler, men to begrensede faktorer blir trukket frem i intervjuene og i kommentarfeltene i spørreundersøkelsen: den økonomiske rammen og at tjenesten er en lovpålagt. Dette er to eksempler på rammebetingelser som kan begrense handlingsrommet i offentlig sektor, som beskrevet i 2.2.2 (Strand, 2007; Busch, 2012).

Flere informanter mente at innenfor den økonomiske rammen var handlingsrommet stort. Når den økonomiske rammen derimot ikke opplevdes som tilstrekkelig, ble prioriteringer vanskelig og handlingsrommet opplevdes som svært lite. Mellomlederne sier med dette at begrensninger i den økonomiske rammen fører til et begrenset handlingsrom.

En informant trakk frem utfordringen ved at tjenesten vedkommende hadde ansvaret for, var en lovpålagt tjeneste. Informanten mente at lovbestemmelsene om rett til helsetjenester går foran lovbestemmelsen i kommuneloven som sier at kommunebudsjettet må være i balanse, og mente derfor at dersom innbyggere hadde dokumenterte behov for tjenester måtte virksomheten gi disse uten å ta hensyn til sitt budsjett²³. Informanten opplevde at kommunalsjefen hadde en annen forståelse av disse lovverkene.

En rektor mente også at rektorrollen var en mellomlederrolle med mindre handlingsrom enn de andre mellomledere i kommunen²⁴. Dette begrunnet rektoren med de lovene og det regelverket som skolen må forholde seg til. Rektoren trakk også frem at store deler av budsjettet var bundet opp i lønnsmidler. Rektoren ønsket seg først og fremst en større pott av frie driftsmidler.

Ikke alle informantene opplevde handlingsrommet som lite, en informant trakk frem det motsatte. Fra å være medarbeider til å bli leder i en virksomhet ble vedkommende overrasket over hvor stort handlingsrommet faktisk var. Informanten mente at dette var både på godt og vondt. Som ny i lederrollen kunne handlingsrommet oppleves som skremmende.

²³ Viser til rettsprinsippet *Lex specialis* som sier at en lov som regulerer spesielle tilfeller går foran generelle lover.

²⁴ Oppgaven handler om alle mellomlederne i kommunene og det er ikke kontrollert for sektor/tjenesteområder. Andre mellomledere var også inne på begrensningen i lovpålagte tjenester.

Oppsummering av funn

Funnene støtter det institusjonelle perspektivet som sier at handlingsrommet kan være uklart og begrenset. Vi har sett at flertallet i spørreundersøkelsen er fornøye med handlingsrommet, mens 70 % er misfornøye med virkemidler de har til disposisjon for å nå fastsatte mål. Dette tyder på handlingsrom er en utfordring for mellomlederne i alle de tre kommunene. Mellomlederne trekker frem økonomiske rammer og at tjenestene er styrt gjennom lover og regler som begrensende faktorer. Vi ser at utfordringen er størst i Nes der kun 47 % er fornøye med handlingsrommet og 28,6 % er fornøye med virkemidlene.

5.3 I hvilken grad opplever mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning?

Drucker mener at hvis en organisasjon skal ha mulighet til å nå sine mål er det viktig med medvirkning fra mellomledere og medarbeidere i utarbeidelsen og evalueringen av disse målene (Ladegård & Vabo, 2010). Perspektivene ser ulikt på betydningen av medvirkning. Det instrumentelle perspektivet ser mål som noe som formuleres av toppledelsen, mens ledere og medarbeidere ned i organisasjon er forventet å innfri disse. Det institusjonelle perspektivet ser på mål som viktige for motivasjonen til ledere og ansatte og deler dermed Druckers syn på viktigheten av å sikre medvirkning.

Følgende forventinger tok for seg dette:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Medvirkning	Mål formuleres av toppledelsen og mellomlederne har liten grad av medvirkning.	Mål er en kilde til motivasjon det er derfor viktig for mellomlederne å ha tilfredsstillende grad av medvirkning.

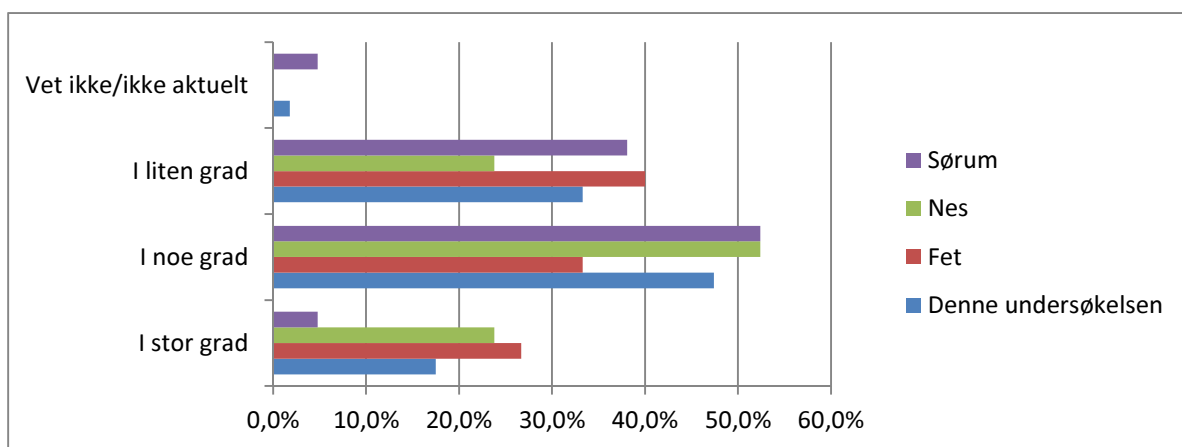
For å undersøke dette har jeg stilt respondentene spørsmål om i hvor stor grad de opplever å ha medvirkning på ulike områder. Jeg har valgt å spørre om hvordan de opplever medvirkning knyttet til fastsettelse av budsjettammen for egen virksomhet og i mål som direkte berører egen virksomhet²⁵. I tillegg har jeg spurt om de opplever tilfredsstillende grad av frihet i utarbeidelse av virksomhetsplanen.

²⁵ Jeg spurte også om hvorvidt de opplevde tilfredsstillende grad av medvirkning i utarbeidelse av overordnede mål for kommunen. Dette er utelatt her pga begrensningssyn, men alle spørsmålene og svarene finnes i vedlegg 4.

Hovedfunn: Undersøkelsen viser at respondentene er lite fornøyde med medvirkning i fastsettelse av egen budsjetteramme, noe mer fornøyd med medvirkning i fastsettelse av mål og mest tilfredse med frihet i utarbeidelse av virksomhetsplan. Jeg tar for meg de ulike funnene før jeg oppsummerer de samlet.

Vi har sett i delkapitlene over at det mellomlederne trekker frem som viktig for sin rolle og sitt handlingsrom, er tilgjengelige økonomiske midler. Alle kommunene i undersøkelsen praktiserer rammebudsjettering. Dette innebærer at kommunestyret vedtar en budsjetteramme til hver virksomhet. Innenfor denne budsjetterammen disponerer virksomheten midlene som de selv ønsker²⁶. Mellomlederne må holde seg innenfor budsjetterammen for året og drar med seg mer- eller mindreforbruk til påfølgende år²⁷. Det blir derfor viktig for mellomlederne at budsjetterammen som blir tildelt er realistisk og står i forhold til mål og resultatforventninger.

På spørsmål om i hvilken grad mellomlederne opplever mulighet for medvirkning i budsjetterammen for sin virksomhet/enhet, svarer de følgende:



Figur 12. Grad av medvirkning på budsjetteramme.

²⁶ Selvfølgelig innenfor de forpliktelse og avtaler kommunen har inngått, eksempelvis ansatte, lovpålagt aktivitet og andre økonomiske forpliktelser.

²⁷ Dette er vanlig praksis ved rammebudsjettering, men hvorvidt kommunene i undersøkelsen praktiserer dette fullt ut, er ikke undersøkt. Noen kommuner har grenser for mye en virksomhet kan dra meg seg av over/underskudd til påfølgende år. Det er også vanlig med rutiner for hva en gjør ved store uforutsette endringer i utgifter, for eksempelvis ekstrabevilgning gjennom vedtak i kommunestyret. Jeg kommer ikke inn på dette her, men forholder meg til dette på et overordnet nivå.

Vi ser at det er stor spredning mellom kommune. Figuren viser at Sørums kommun har størst utfordring på dette området. Her er det kun 4,8 % som svarer at de opplever *stor grad* av mulighet for medvirkning, 52,4 % i *noe grad* og 38,1 % i *liten grad*. Om dette er et uttrykk for manglende mulighet for medvirkning eller manglende gjennomslag for budsjettønsker gir ikke undersøkelsen svar på. Uansett ser vi at utfordringen er stor.

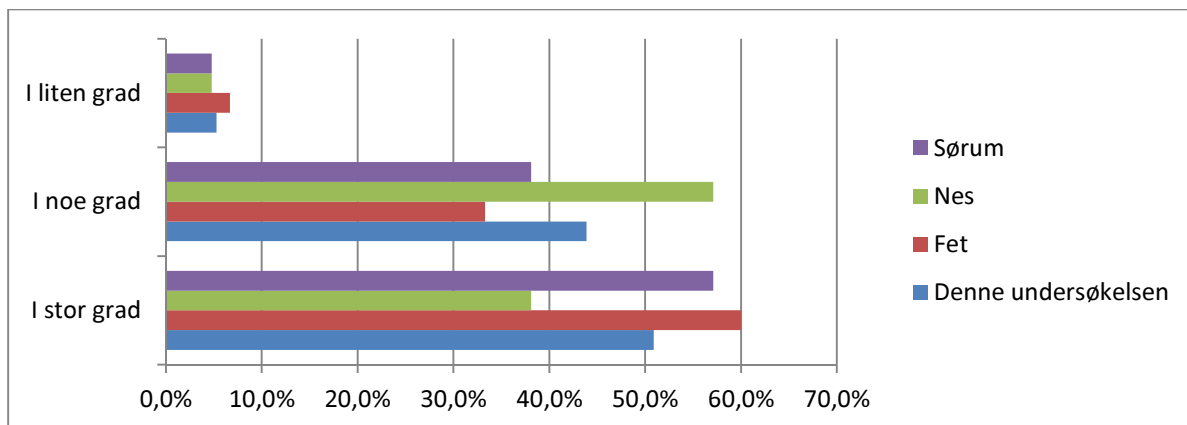
Både i Fet og i Nes ser vi en større spredning blant respondentene. I Fet ser de ut til å være både mest fornøyde og mest misfornøyde. Her svarer 26,7 % at de har *stor grad* av medvirkning, 33,3 % svarer *noe grad* og 40 % svarer i *liten grad*. I Nes svarer 23,8 % *stor grad*, 52,4 % *noe grad* og 23,8 % i *liten grad*. Her er halvparten av lederne enten godt fornøyde eller misfornøyde mens den andre halvparten svarer i *noe grad*.

Det at svarfordelingen er såpass spredt er også et interessant funn. Dette viser at det er store forskjeller i hva mellomlederne mener om dette internt i kommunen. Undersøkelsen går ikke nærmere inn på dette, men det hadde vært interessant å kontrollere for sektor eller hvem som er nærmeste leder for å se om disse forholdene har betydning. Kanskje er en spredning som dette et større problem for kommunens toppledelse enn hvis alle mellomlederne hadde vært like misfornøyde.

Oppsummert kan vi si at flertallet av mellomlederne svarer de *i noe* eller *i liten grad* opplever å ha anledning til å påvirke eget budsjett. Dette betyr at de ikke føler de kan påvirke det de selv trekker frem som svært viktig for sitt handlingsrom, den økonomiske budsjettammen. Dette funnet tyder på at manglende medvirkning på egen budsjettamme er med på å begrense følelsen av handlingsrom. Opplevelsen av hvorvidt den økonomiske rammen er god eller dårlig kan handle om mange ting, som jeg var inne på tidligere. Tjenesten kan være underbudsjettet, overdimensjonert i forhold til budsjett eller at det er uenighet om tjenestens omfang/innhold. Det vesentlige i denne sammenheng er uansett at tjenesteproduksjonen og budsjettet ikke står i forhold til hverandre. Jeg går ikke nærmere inn i denne diskusjonen her, men konkluderer med at mellomlederne både føler at ressurstilgangen ikke nødvendigvis står til mål og forventinger og at flertallet mener de har liten grad av påvirkning på budsjettammen.

Målsettinger fastsatt i overordnede kommunale dokumenter, som kommuneplan, handlingsprogram og budsjett skal være førende for all aktivitet i virksomhetene og påvirker derfor virksomhetene og mellomlederne i stor grad.

På spørsmål om i hvor stor grad respondentene opplever mulighet for medvirkning i fastsettelsen av mål som *direkte berører* egen virksomhet/enhet fastsatt i kommuneplan, økonomiplan og budsjett, svarer de følgende:



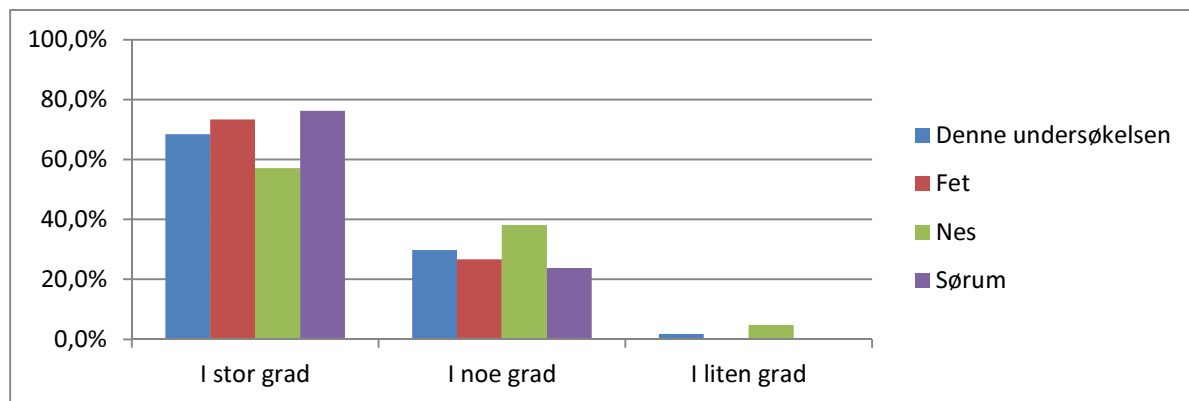
Figur 13: Grad av medvirkning i planer som direkte berører egen virksomhet.

Også her ser vi en spredning blant kommunene. I Fet og Sørumsund opplever opp mot 60 % *stor grad* av mulighet for påvirkning, mens kun 38,1 % svarer det samme i Nes. Nes kommune er i en endringsprosess med sitt styringssystem og dette kan ha innvirkning på mellomlederens forhold og mulighet til påvirkning i de ulike prosessene. En av informantene sa at “Foreløpig henger ikke styringssystemet i hop, det er under utvikling”.

Vi ser at respondentene i større grad er fornøyde når det gjelder påvirkning på mål som direkte berører egen virksomhet enn de var på fastsettelsen av egen budsjetttramme. Undersøkelsen går ikke inn på hvordan disse medvirkningsprosessene i kommunene er, om det er adskilte prosesser for mål og budsjett eller om dette gjøres sammen. Hvis det er to adskilte prosesser, kan funnene tyde på at prosessen med medvirkning på mål fungerer bedre enn prosessen med medvirkning i budsjetttrammen. Hvis dette gjøres i en og samme prosess, kan funnene tyde på at det er utfallet mellomlederne ikke er fornøyde med, og ikke selve medvirkningsprosessen.

Virksomhetsplanene skal være virksomhetens administrative styringsdokument. Planen skal konkretisere og følge opp mål fastsatt i overordnede kommunale planer og dokumenter. Dette kunne også vært diskutert under forskningsspørsmålet om handlingsrom. Jeg velger å presentere funnet her fordi virksomhetsplanen henger sammen med resten av plansystemet.

Når det gjelder frihet i fastsettelse av mål i virksomhetenes egne planer, virksomhetsplanene, ser vi at respondentene er mer fornøyde:



Figur 14: Grad av frihet i fastsettelse av mål i egne planer.

Vi ser at i underkant av 70 % av respondentene opplever *stor grad* av frihet i fastsettelse av mål i egen virksomhetsplan. Omkring 30 % av mellomlederne svarer at de kun *i noe grad* har frihet. Dette kan henge sammen med plansystemet i de kommunene. Det er utarbeidet maler for virksomhetsplanene og planen skal henge sammen med annet planverk i kommunen²⁸. Det er ikke undersøkt hvor detaljerte disse malene er og om dette kan være årsaken til at mellomlederne kun har begrenset grad av frihet i utforming.

Også her ser vi at mellomlederne er minst fornøyde i Nes, med bare 57,1 % som sier de *i stor grad* har frihet i utarbeidelsen av egne planer. Dette mener jeg og handler om at styringssystemet er under endring.

²⁸ Det er ikke utarbeidet en felles mal for virksomhetsplan i Fet kommune. Noen tjenesteområder har egne lokale maler, eksempelvis mal for barnehagene. Det er et krav at alle virksomheter har egne planer med bakgrunn i økonomiplan/årsbudsjett og målekart.

Oppsummering av funn

Vi har sett at det er variasjon mellom kommunene i hvor fornøyde mellomlederne er med medvirkning på de forskjellige arenaene. Samlet er mellomlederne lite fornøyde med medvirkning på egen budsjetttramme, litt mer fornøyd med medvirkning på mål som direkte berører egen virksomhet og mest fornøyde med frihet til å fastsette mål i egne planer.

Det ser i midlertidig ut som at medvirkning er en utfordring for kommunene, om på noe ulik måte. I Sørumsund er mellomlederne stort sett fornøyde med frihet i fastsettelse av mål i egne planer, men svært misfornøyde med medvirkning i fastsettelse av budsjetttramme.

I Fet er det stor spredning blant mellomlederne i hvor fornøyde de er med mulighet for medvirkning i egen budsjetttramme. Dette er også tilfelle i Nes. I Nes er de også minst fornøyde med medvirkning i fastsettelse av overordnede mål som direkte berører egen virksomhet.

I disse funnene mener jeg vi ser en tydelig kobling til forskningsspørsmålet om handlingsrom. Virksomhetsplanene skal være administrative styringsdokument som konkretiserer mål for virksomheten. Det er forventet at mellomlederne når fastsatte mål og forventede resultater innenfor rammene av virksomhetens budsjett. Mellomlederne trekker frem økonomiske rammer som viktig for sitt handlingsrom. Jeg mener derfor at det er en reduksjon i mellomledernes handlingsrom dersom de ikke har frihet til å fastsette mål i denne planen. Jeg kommer tilbake til dette i avslutningen av oppgaven.

I disse funnene finner vi støtte til det instrumentelle perspektivet som hevder at mål er noe som fastsettes av toppledelsen uten særlig medvirkning fra mellomlederne.

5.4 I hvilken grad er lojalitetskonflikter en utfordring for mellomlederne?

Vi har nå sett at mellomlederne ikke er helt fornøyde verken med samsvaret mellom ansvar og myndighet, opplevd handlingsrom eller muligheten for medvirkning. Spørsmålet som da blir interessant, er å se om dette spiller seg i utfordringer knyttet til lojaliteten til mellomlederne.

Jeg utarbeidet følgende forventinger:

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Lojalitet	Lojalitetskonflikt er i liten grad en utfordring. Det er forventet lojalitet til den formelle organisasjonen og til toppledelsen	Å håndtere kryssende interesser kan føre til lojalitetsutfordringer. Lojaliteten er først og fremst bestemt av uformelle normer og verdier.

For å undersøke dette stilte jeg respondentene spørsmål om hvorvidt de har opplevd lojalitetskonflikt, i hvilken retning de føler størst lojalitet, hvorfor de føler lojalitet i denne retningen og hvor de hadde opplevd lojalitetskonflikten dersom de hadde opplevd dette.

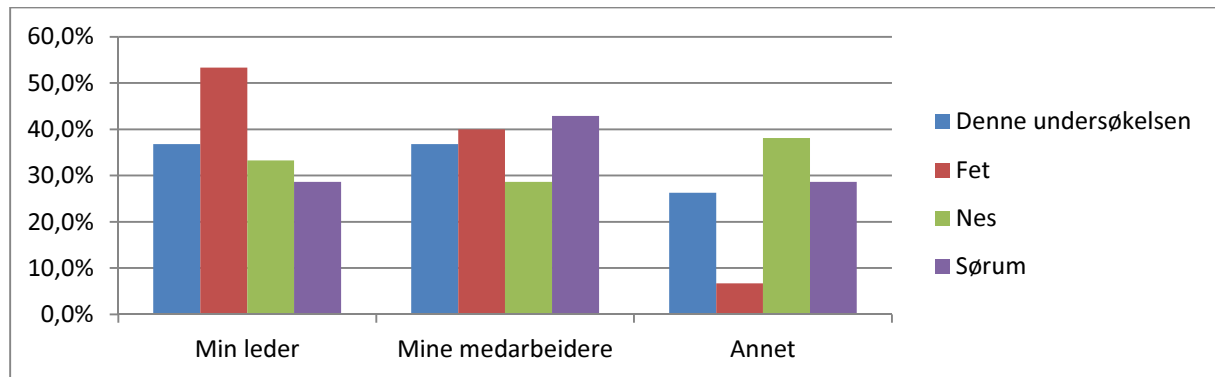
Hovedfunn: Over halvparten av respondentene svarer at de har opplevd lojalitetskonflikter, noe jeg ser jeg på som er svært høyt tall. Størst er utfordringen i krysningen mellom ansatte og toppledelsen. Det er stor spredning i hvor respondentene oppgir å ha størst lojalitet og i hvordan de begrunner egen lojalitet. Jeg vil først presentere funn knyttet til lojalitetsutfordringer og lojalitetsretning, før jeg ser på hvor lojalitetskonflikten opplevdes.

Respondentene fikk følgende beskrivelse av lojalitetsutfordringer: “Som leder kan man komme i situasjoner hvor forventinger fra aktører rundt en er ulike og kanskje til og med i konflikt. Dette kan føre til utfordringer knyttet til lojalitet”. På spørsmål om de har opplevd å stå i en slik lojalitetskonflikt svarer 57,9 % ja²⁹. Dette funnet bekrefter Paulsens påstand om at rollekonflikt og rolleklarhet blant mellomledere er betydelig (Paulsen, 2009). Størst ser utfordringen ut til å være i Sørums, der 66,7 % av respondentene oppgir at de har opplevd dette. I Fet svarer kun 46,7 % det samme.

I lederavtalene til Fet og Sørums står det at det forventes at mellomleder opptrer lojalt “i forhold til arbeidsgiver; de folkevalgte organer, rådmannen og kommunalsjefen” (Sørums kommune, 2013b) og “i forhold til kommunen, de folkevalgte organer og rådmannen” (Fet kommune, 2013a). Dette tolker jeg som at det er forventet lojalitet til nærmeste leder/rådmann. Amerikanske undersøkelser viser at mellomledere ikke føler lojalitet til arbeidsgiver, men til gruppen de leder, altså nedover i organisasjonen (Grinde et. al., 2010).

²⁹ En informant mente at lojalitetskonflikten muligens opplevdes som større lenger ned i organisasjonen, hos avdelingsleder/enhetsleder. Disse var lenger fra toppledelsen og det strategiske nivået og svært nær tjenesteutøvelse. Det er ikke undersøkt/sammenlignet med andre ledernivå i denne undersøkelsen.

Ved spørsmål om hvor de føler størst lojalitet, svarer respondentene følgende:



Figur 15: Hvor føler mellomlederne størst lojalitet.

Figuren viser at det er store forskjeller mellom kommunene, og at mange svarer *annet*.

I Fet har over halvparten av respondentene størst lojalitet til sin leder. Dette er betydelig mer enn både Nes og Sørum og er et overraskende funn. Manglende kapasitet i toppledelsen, og det en av informantene kalte en “unntakstilstand”, har altså ikke ført til store lojalitetsutfordringer for mellomlederne³⁰. Vi så ovenfor at det er færrest mellomledere som har opplevd lojalitetskonflikt i Fet. Kanskje tyder dette på at dersom mellomlederen føler størst lojalitet til sin leder er det mindre sannsynligheten for å oppleve lojalitetskonflikter.

I Nes og Sørum har mange respondenter svart *annet*. Dette tolker jeg som at dette spørsmålet er vanskelig eller ikke ønskelig å svare på. Spørsmålet er formulert på en måte hvor respondentene må velge, de kan ikke svare begge deler. Hvorvidt dette har å gjøre med den nylige omorganiseringen vites ikke, men det kunne vært interessant å undersøke videre. De som svarte *annet* fikk anledning til å kommentere dette og noen av kommentarene var:

“Lojalitet går opp over og nedover i et system. Balansen er viktig.”

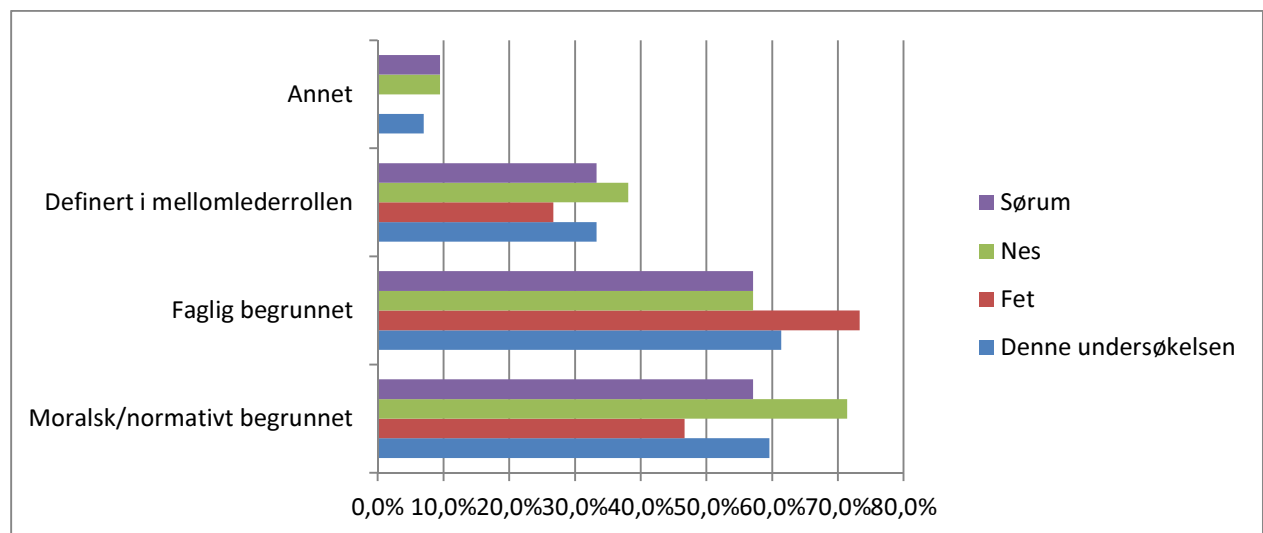
“Det kommer an på hva saken dreier seg om”

³⁰ Nå måler ikke denne undersøkelsen lojalitetskonflikt over tid. Hvorvidt lojaliteten mot nærmeste leder var enda høyere tidligere vites ikke. Funnet er likevel overraskende i forhold til de to andre kommunene.

«Det er likt. Jeg føler lojalitet overfor min leder, jeg ønsker å levere gode resultat og å gjøre virksomheten god. Men, jeg føler like stor lojalitet overfor mine medarbeidere ift å gjøre mitt ytterste for å være en tydelig og synlig leder som legger til rette for at de skal få utført oppdraget vårt på beste mulige måte.»

Vi ser at det for disse lederne er viktig å balansere lojaliteten og at det kan være situasjonsavhengig. Dette trekker også Paulsen frem i sin beskrivelse av mellomledere. Han sier som jeg nevnte ovenfor at rollekonflikten er betydelig, men også at dette er et situasjonsbestemt fenomen (Paulsen, 2009).

Respondentene fikk spørsmål om hvorfor de hadde lojalitet i den retning de sa de hadde det. Svarene på dette ser slik ut³¹:



Figur 16. Begrunnelse for lojalitet.

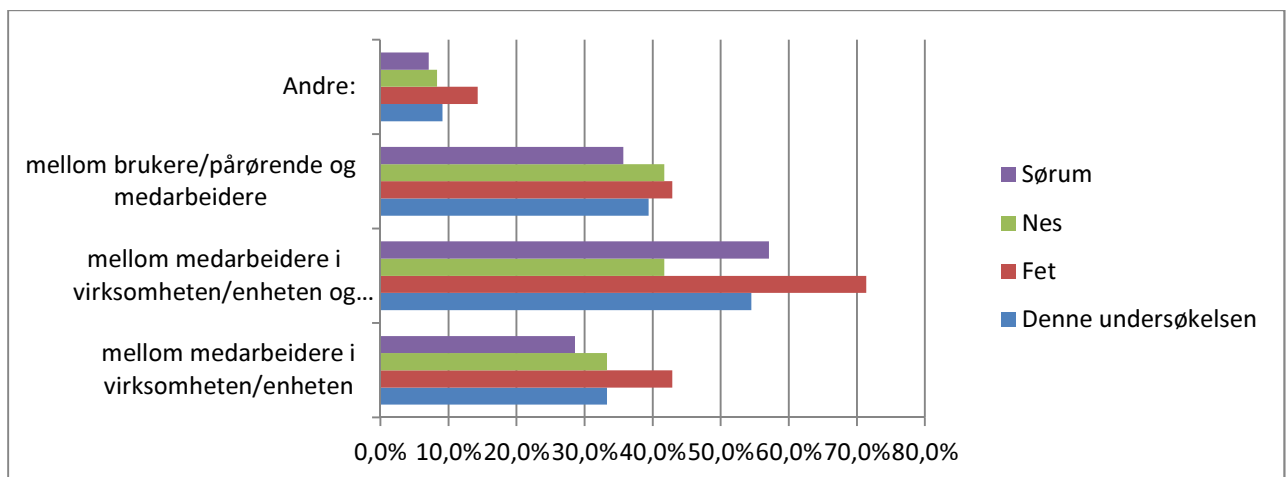
Vi ser at både den faglige og den moralsk/normative begrunnelsen er fremtredende. En respondent kommenterte spørsmålet på følgende måte: “Kvaliteten på tjenestene”. Dette tolker jeg som at lojaliteten først og fremst ligger i en faglig begrunnelse. Flere av informantene sa også i intervjuene at lojaliteten lå hos brukerne av tjenestene fordi det var brukerne virksomheten var til for. Jeg mener dette samsvarer med det institusjonelle

³¹ Respondentene hadde anledning til å velge mer enn en begrunnelse på dette spørsmålet.

perspektivet som hevder at lojalitet bestemmes av de uformelle normene og verdiene i en organisasjon.

Kun omkring en tredel begrunner lojalitetsretningen til mellomlederrollen. Tidligere har jeg skrevet at jeg tolker lederavtalene dithen at det er en forventning om lojalitet til rådmannen/nærmeste leder. Det ser ikke ut til at lederavtalen har denne funksjonen.

Vi har sett at det er stor spredning i hvor mellomlederne føler lojalitet, og det er jo da interessant å se hvor lojalitetskonflikten oppleves. Respondentene fikk følgende spørsmål: Hvis ja (at respondent har opplevd å stå i en lojalitetskonflikt), hvor var konflikten: mellom brukere/pårørende og medarbeidere, mellom medarbeidere og rådmannen, mellom medarbeidere eller andre. Svarene fordeler seg slik:



Figur 17: Hvor oppleves lojalitetskonflikt.

Figuren viser at flest har opplevd lojalitetskonflikt mellom medarbeidere i virksomheten og rådmannen³². Dette knytter jeg til den tradisjonelle lojalitetsutfordringen for mellomledere, mellom “barken og veden”. Opedal trekker frem denne utfordringen i sin rapport om erfaringer med flat struktur (Opedal et.al., 2002). Hun sier at mellomlederen må håndtere forventinger som ofte er motstridene, fra rådmannen, fra medarbeidere og fra brukere/pårørende. Økte administrative oppgaver og møtevirksomhet og forventingen om at

³² Oppgaven kunne ha vært styrket ved at dette forholdet hadde vært kryssjekket med hvor respondentene føler størst lojalitet. Årsaken til at dette ikke er gjort ligger i tid til disposisjon.

mellomlederen er tilgjengelig både fra medarbeidere, rådmann og brukere/pårørende fører til et krysspress som for en del opplevdes som utmattende og slitsomt. En av informantene mente at toppledelsen burde ta mer ansvar for å redusere slike lojalitetskonflikter og at dette kunne reduserer turnover blant lederne.

Vi ser også at det er betydelige utfordringer knyttet til møtet mellom brukere/pårørende og medarbeidere og mellom medarbeidere i egen virksomhet. Offentlig sektor møtes av stadig høyere forventninger av brukere/pårørende og at det er ofte er mellomlederne som håndterer denne utfordringen (Opedal et. al., 2002).

Oppsummering av funn

Vi har sett at et flertall av mellomlederne har opplevd å stå i en lojalitetskonflikt. Dette mener jeg er, om ikke overraskende, så et kritisk funn. Størst ser utfordringen ut til å være i Sørumsdal der hele 66,7 % har opplevd lojalitetskonflikter. Utfordringen ser ut til å være minst i Fet, der kun 46,7 % har opplevd å stå i en lojalitetskonflikt. Her svarer også hele 53,3 % at de har størst lojalitet mot sin leder. Dette er et spennende funn med tanke på at den situasjonen kommunen sto i på undersøkelsestidspunktet.

Flest mellomledere opplever lojalitetskonflikt mellom nærmeste leder/rådmann og medarbeidere, men mange svarte også mellom brukere/pårørende og medarbeidere eller mellom medarbeidere i virksomheten. Offentlig sektor møtes av stadig sterkere krav fra brukere og pårørende og dette viser seg også i denne undersøkelsen.

Funnene ser ut til å støtte opp om det institusjonelle perspektivet som sier at lojalitet kan være utfordrende og at denne bestemmes av uformelle normer og verdier. Ved spørsmål om hvor respondentene føler størst lojalitet ser vi en stor variasjon. Kun et fåtall begrunnet egen lojalitet til mellomlederrollen. Der er dermed liten støtte til det instrumentelle perspektivet og forventning om lojalitet til toppledelsen. Flertallet begrunner lojalitet med en faglig eller moralsk/normativ begrunnelse.

5.5 Hvordan er forholdet mellom styring og ledelse i mellomledernes hverdag?

Styring og ledelse har jeg tidligere definert som virkemidler en leder har til disposisjon. I divisjonaliserte organisasjoner kan vi forvente behov for både mye styring og mye ledelse. Jeg ønsker å beskrive hvordan dette forholdet er for mellomlederne i dag og **forventningen lød som følger:**

	Instrumentelt perspektiv	Institusjonelt perspektiv
Forholdet mellom styring og ledelse	Bruk av målstyringssystem og økt krav til kontroll medfører økt bruk av styring som virkemiddel. Styring utkonkurrerer ledelse.	Økt delegering av ansvar til mellomledere fører til økt bruk av ledelse som virkemiddel for disse lederne. Ledelse utkonkurrerer styring.

For å undersøke dette har jeg spurt respondentene hva de mener preger deres hverdag i størst grad, bedt de fordele tiden slik de disponerer denne i dag og slik de ideelt sett ville delt tiden og gitt dem anledning til åpent å kommentere dette forholdet.

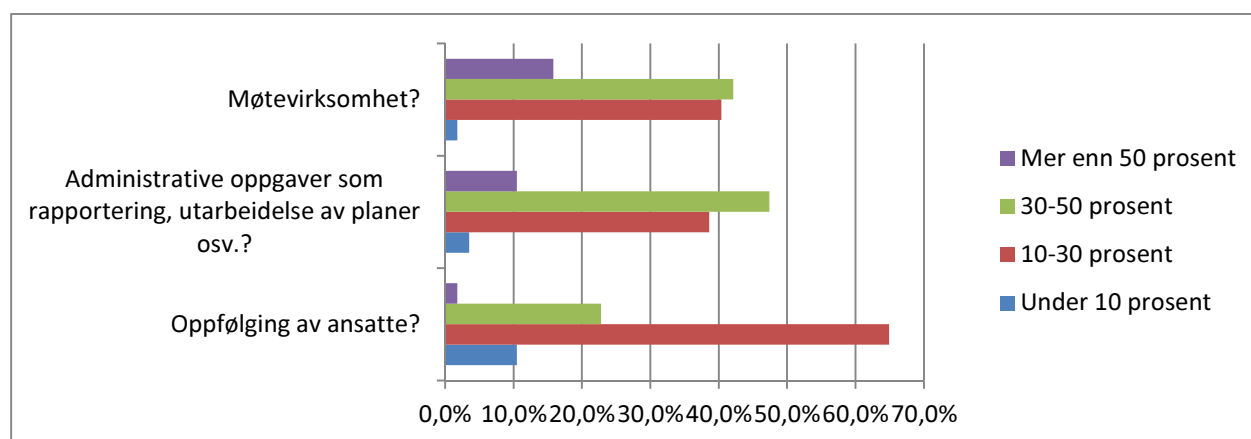
Hovedfunn: Undersøkelsen viser at mellomlederne mener deres hverdag er mest preget av ledelse. Når de fordeler tiden slik de faktisk bruker den, ser det litt annerledes ut. Flertallet av respondentene sier de bruker 30-50 % av tiden sin både til møtevirksomhet og til administrative oppgaver. Gjennom kommentarer i spørreundersøkelsen og i intervjuene er det tydelig at flertallet ønsker tid til ledelse.

Respondentene ble presentert definisjonene av styring og ledelse som ligger til grunn i denne oppgaven (slik de er presentert i 2.1.1.), og spurt om de kjenner seg igjen i disse. 86 % av respondentene svarte ja. De fikk deretter spørsmål om deres hverdag ut fra disse definisjonene var mest preget av styring eller ledelse. I overkant av 80 % av respondentene svarte ledelse. I Sørumsvarer 85,7 % ledelse, mens kun 76,2 % svarer det samme i Nes.

Tidligere i spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å fordele tiden slik de faktisk deler den i dag og vise hvordan de ideelt sett ville fordelt tiden sin. Jeg har operasjonalisert styring til å være *administrative arbeidsoppgaver, som rapportering, utarbeidelse av planer osv.* og ledelse til *oppfølging av ansatte*. Dette gjorde jeg på bakgrunn av informantenes svar i intervjuene. Jeg valgte å legge til en tredje kategori, *møtevirksomhet*. Flere informanter snakket om den store mengden tid som gikk med til møter, og at det ikke nødvendigvis kom

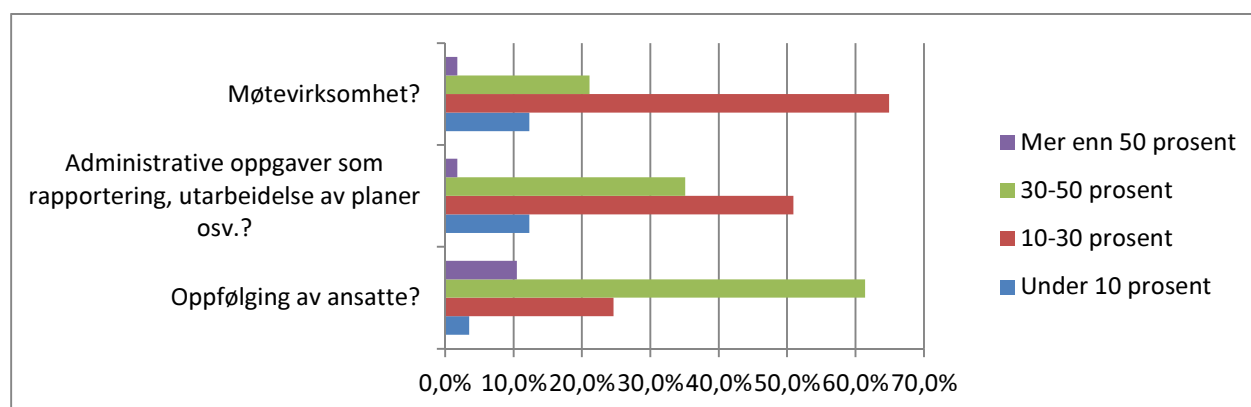
så mye ut av disse. Tiden deres ble bundet opp av møter og av korte tidsfrister. De ønsket i større grad å styre hverdagen selv³³. Det at mange tok opp dette som en utfordring gjorde at jeg ville undersøke det spesielt.

Først fikk respondentene spørsmålet: Hvor mye av din tid vil du anslå at du ukentlig bruker på møtevirksomhet, administrative oppgaver som rapportering, utarbeidelse av planer osv., og oppfølging av ansatte. Svarene fordeler seg slik³⁴:



Figur 18: Anslått ukentlig fordelt tid.

Deretter fikk de spørsmålet: Hvordan ville du ideelt sett fordelt tiden din?



Figur 19: Ideelt ukentlig fordelt tid.

³³ Dette knyttet de også til følelsen av et begrenset handlingsrom. Dette kommer jeg tilbake til i oppsummeringen.

³⁴ Svarene er her ikke delt etter kommune. Eventuelle forskjeller mellom kommunene presenterer jeg i teksten.

Ved å sammenligne disse figurene kan vi se flere klare tendenser.

Når det gjelder *møtevirksomhet*, så ønsker flertallet å bruke mindre tid på dette enn det de gjør i dag. Flertallet av respondentene svarer at de bruker 30-50 % av tiden sin på dette i dag, mens omtrent 70 % ønsker ideelt sett å bruke kun 10-30 %. De ønsker dermed å halvere tiden som går med til møtevirksomhet. Samlet i undersøkelsen er det 15,8 % som bruker mer enn halvparten av sin tid på møter. Fet skiller seg ut her ved at hele 26,7 % bruker *mer enn 50 %*.

Den samme tendensen ser vi når det gjelder *administrative oppgaver*, også her ønsker respondentene å halvere tiden som går med til dette. Flertallet sier de bruker 30-50 % av sin tid i dag, mens de ideelt ønsker å bruke 10-30 %. Vi ser også at i overkant av 10 % bruker *mer enn 50 %* av sin tid på dette i dag. Sørums skiller seg ut ved at til sammen 71,4 % bruker enten 30-50 % eller *mer enn 50 %* av sin tid til administrative oppgaver. I Nes er det ingen som bruker *mer enn 50 %* og kun 40 % som bruker 30-50 % på administrative oppgaver i dag.

Det tydeligste, men motsatte, tendensen ser vi på *oppfølging av ansatte*. Over 60 % av respondentene bruker mellom 10-30 % av sin tid på oppfølging av ansatte, mens over 60 % ønsker å bruke mellom 30-50 %. Over halvparten av respondentene ønsker med andre ord å doble tiden som går med til oppfølging av ansatte.

I Fet er det hele 26,7 % som svarer at de bruker *under 10 %* på oppfølging av ansatte. Dette funnet synes jeg er veldig interessant med tanke på at Fet både har de største virksomhetene og flest mellomledere med personalansvar for mange medarbeidere. Når respondentene i Fet fordeler tiden slik de ideelt sett ville delt den, ser vi også en stor spredning, fra *under 10 %* til *mer en 50 %*. Respondentene fra de to andre kommunene er mer enige om dette, her svarer flertallet at de ønsker å bruke 30-50 % av sin tid til dette.

I intervjuene og i kommentarfeltene i spørreundersøkelsen sier mange at de opplever et stadig større trykk på administrative oppgaver og bruk av styring som verktøy. De forteller at de opplever å bli bundet opp av dette og av økt møtevirksomhet. Vi ser av respondentenes faktiske fordeling av tid at mesteparten går med det til det som er definert som administrative oppgaver og møtevirksomhet, og bare en liten del til oppfølging av ansatte. Dette stemmer

ikke overens med det de først svarte på – om deres hverdag er mest preget av styring eller ledelse³⁵. Her svarte over 80 % ledelse.

Hva denne uoverensstemmelsen handler om er usikkert. Det kan være at definisjonen på styring og ledelse og operasjonaliseringen av disse ikke er presis nok. Møtevirksomhet kan være et eksempel. Noen møter vil være preget av styring, mens andre, eksempelvis personalmøter, kan knyttes mer til ledelse. Disse funnene er dermed ikke klare og entydige, men jeg mener likevel kan gi interessant informasjon.

Lederne i Rambølls undersøkelse mente også at de brukte mest av sin tid på oppgaver knyttet til ledelse, men at de samtidig ønsket å bruke enda mer tid på dette (Rambøll, 2013). De mente at økte administrative oppgaver gikk på bekostning av tid til ledelsesoppgaver. Kanskje er uoverensstemmelsen i mine funn et signal om det samme.

To respondenter beskrev sine gjennomsnittlige arbeidsuker på denne måten:

“Mye administrasjon, lite ledelse. Minimalt tid til strategisk arbeid.”

«Den består av en del møtevirksomhet utenfor egen virksomhet. Bruker mye tid på å svare på/respondere på andres spørsmål eller ønsker. Andre styrer mye av hvilke arbeidsoppgaver jeg jobber med. Føler ofte at jeg ikke får gjort noe av det jeg selv hadde tenkt å bruke tid på.»

I begge disse sitatene kommer det frem at oppgaver knyttet til styring konkurrerer bort oppgaver knyttet til ledelse. Respondentene peker også på at andre styrer hvordan de fordeler sin arbeidstid. Dette kan tyde på en begrensning i mellomledernes handlingsrom.

Dette forskningsspørsmålet kunne vært styrket ved å kryssjekke svarene med antall medarbeidere mellomlederen har direkte personalansvar for. Hvorvidt en mellomleder er nærmeste leder for tretti personer eller fire personer vil påvirke forholdet mellom styring og ledelse. Noen mellomledere er også ledere kun for medarbeidere, andre er ledere for andre ledere (eksempelvis avdelingsledere). Dette kan også ha betydning.

³⁵ Dette spørsmålet kunne vært bedre formulert. Spørsmålet kan også fange opp styring/ledelse som mellomlederne er “utsatt for”, og ikke bare hvordan de selv bruker disse verktøyene.

Oppsummering av funn

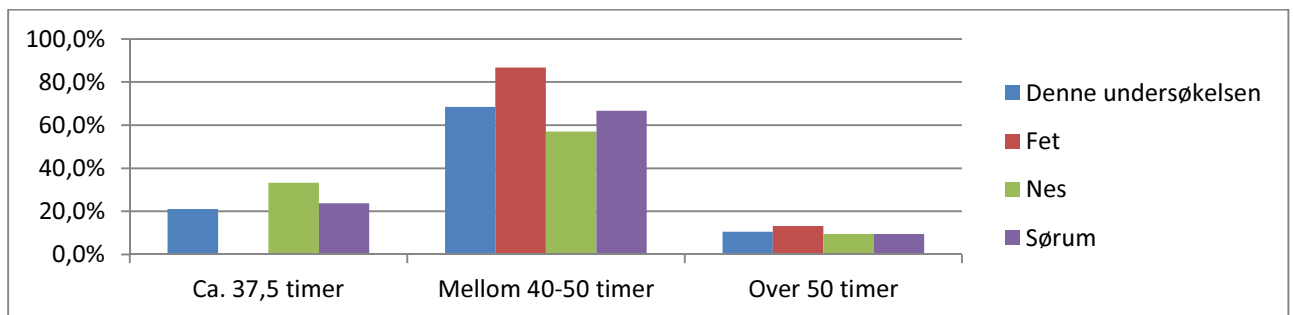
Funnene støtter opp om det instrumentelle perspektivet som sier at styring går på bekostning av ledelse. Det er tydelig at mellomlederne ønsker å bruke mer av sin tid på oppgaver knyttet til ledelse og oppfølging av ansatte, men at økte administrative oppgaver og mye møtevirksomhet gjør dette vanskelig. Undersøkelsen viser dermed at økte administrative oppgaver går på bekostning av tid til ledelsesoppgaver.

5.6 Andre funn i undersøkelsen

Det er to andre funn fra undersøkelsen jeg ønsker å trekke frem selv om jeg ikke på forhånd hadde knyttet noen forventinger til dette. Det første går på arbeidsmengde og motivasjon for mellomlederne og det andre går på tillit og kontroll.

Arbeidsmengde og motivasjon

Et funn jeg synes er veldig interessant er at mellomlederne jobber svært mye, men at de trives med dette og i lederrollen. På spørsmål om hvor mange timer respondentene jobber gjennomsnittlig per uke, svarer de følgende:



Figur 20. Gjennomsnittlig ukentlige arbeidstimer.

Vi ser at kun 21,1 % sier de jobber normalarbeidsdag på *ca. 37,5 timer* gjennomsnittlig per uke, mens 66,7 % jobber *mellom 40 og 50 timer*. 9,5 prosent sier de jobber *over 50 timer* per uke. I Fet er mellomlederne unntatt arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid (Fet kommune, 2013a). Dette er ikke tilfelle i Nes og Sørum.

På spørsmål om mellomlederne føler de har tid til å gjøre jobben sin på en tilfredsstillende måte svarer 14,5 % *ja* fra Sørum, mens ingen svarer *ja* i Fet eller Nes. 57,1 % fra Nes svarer

som oftest. Travles ser de ut til å ha det i Fet der hele 60 % svarer *både og*, og 13,3 % svarer *sjeldent*.

En av respondentene beskriver en gjennomsnittlig arbeidsuke på denne måten:

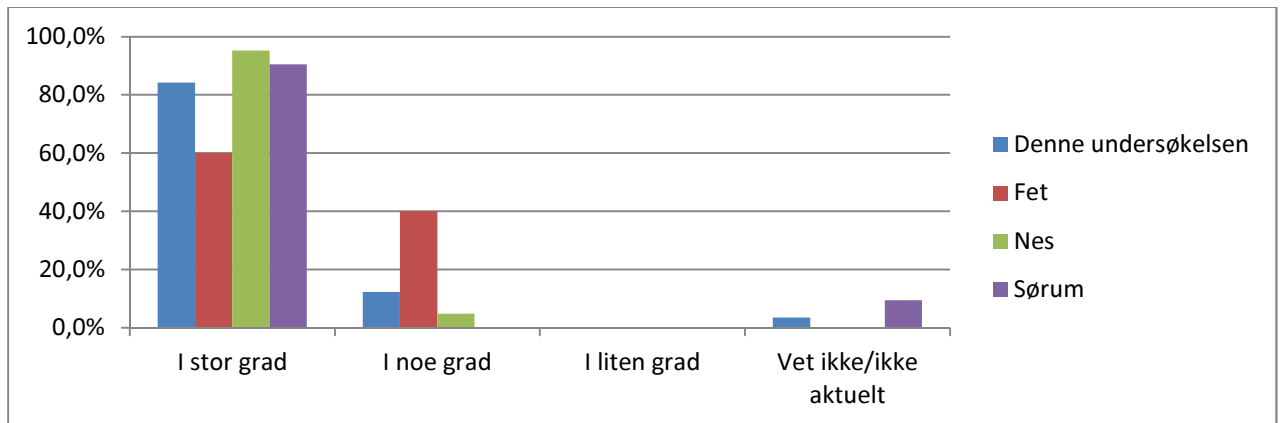
Hverdagen er til tider kaotisk og ofte styrt av andres ønske om min medvirkning og deltagelse. Mye tid går til møtedeltagelse, med resultat at det er liten tid til å gjøre noe tung saksbehandling mellom møtene. Det blir derfor mye ettermiddags- og kveldsjobbing for å få unna dette samt alle rutinepregede administrative gjøremål. Heldigvis er ingen dag lik den forrige. Det er vel derfor man trives i situasjonen.

I intervjuene beskriver informantene rollen som givende, men også krevende. De sier alle sammen at i perioder strekker ikke tiden til, og at de må benytte ettermiddager og helger. En informant sier følgende: “Jeg har jo tid til å gjøre jobben. Men det krever at jeg bruker ettermiddager og helger. Men det er greit, det følger liksom med jobben”.

En av informantene fra Sørumsund var inne på endring i arbeidsbelastning etter overgang til tonivåmodell. Informanten syntes det virket som at alle hadde fått mer å gjøre i den nye organisasjonen, både toppledelsen og mellomlederne. Mellomlederne fikk mange av arbeidsoppgavene som tidligere lå til kommunalsjefene, men det så ikke ut til at kommunalsjefene hadde det mindre travelt av den grunn. Også i rapporten fra Opedal (Opedal et. al., 2002) kommer det frem at arbeidsbelastningen er stor for mellomledere i tonivåkommuner. Etter en overgang fra flat struktur til tonivåkommuner har disse lederne fått økt ansvar og flere administrative arbeidsoppgaver. Jeg har ikke funnet støtte i undersøkelsen for Opedals funns om at mellomlederrollen for en del oppleves som utmattende og slitsomt. Det ser heller ut som det motsatte er tilfelle i undersøkelsens kommuner.

Tillit og kontroll

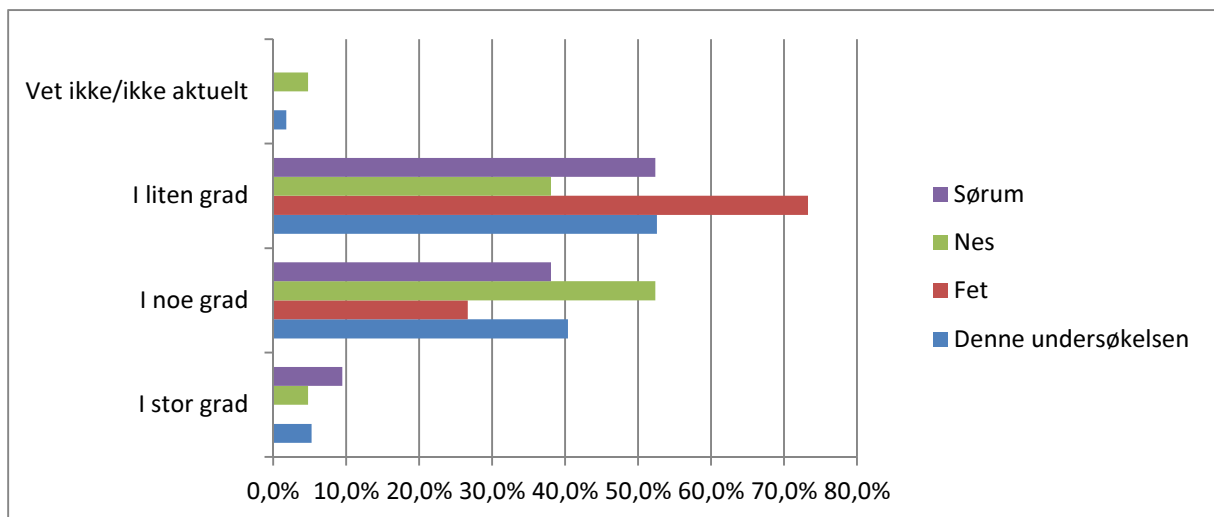
Undersøkelsen viste også at mellomlederne mener de har stor grad av tillit fra sin leder og sier de opplever liten grad av kontroll. Vi ser imidlertid store variasjoner mellom kommunene. På spørsmål om i hvor stor grad de opplever å ha tillit fra sin leder, svarer respondentene følgende:



Figur 21: Opplevd grad av tillit fra sin leder.

Vi ser av tabellen at over 90 % opplever *stor grad* av tillit fra sin leder i Nes og Sørum. I Fet ser vi at situasjonen er en annen. Kun 60 % av respondentene svarer at de føler de har *stor grad* av tillit fra sin leder, og 40 % svarer i *noe grad*.

På spørsmål om i hvilken grad de opplever å bli kontrollert av sin leder/rådmannen, svarer de følgende:



Figur 22: Opplevd grad av kontroll.

Her ser vi også at Fet skiller seg ut ved at 73,3 % oppgir at de opplever å bli kontrollert i *liten grad*. Dette kan henge sammen med situasjonen de har stått oppe i den siste tiden, med manglende kapasitet i rådmannens ledergruppe. Det er et interessant funn at det både er minst kontroll og minst tillit i Fet. Vi så av spørsmålene vedrørende lederavtalen at denne blir fulgt

opp i liten grad i Fet. Dette funnet viser at mellomlederne heller ikke opplever å bli kontrollert og fulgt opp på andre måter.

Jeg har tidligere vært inne på Opedals rapport om erfaringer med flat struktur og at det i denne fremheves at rådmannsnivået i slike organisasjoner må balansere på en stram linje mellom ansvarliggjøring og kontroll (Opedal et. al., 2002). Dette funnet viser at undersøkelsens kommuner har ulik grad av kontroll av sine mellomledere.

5.7 Oppsummering av funn

Denne oppgaven handler om å sammenligne mellomlederrollen i tre kommuner og si noe om hvilke utfordringer disse opplever i sin lederhverdag. Jeg har gjennom dette kapitlet presentert og drøftet funn fra ett og ett forskningsspørsmål. Funnene viser at det både er store forskjeller i kommunene og mellom kommunene. Jeg vil nå kort oppsummere hvert enkelt forskningsspørsmål.

I overkant av 40 % av mellomlederne opplever kun noe grad av samsvar mellom formell og opplevd rolle, og i overkant av 30 % har opplevd å få ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre. Lederavtalen har ulik funksjon i de tre kommunene. I Nes og Sørum fungerer den etter hensikten. Dette er ikke tilfelle i Fet.

Flertallet av mellomlederne mener de har stor grad av handlingsrom. Samtidig er det et flertall som mener de ikke har de virkemidlene de trenger for å nå fastsatte mål. Som begrensende faktorer ble økonomisk ramme og at tjenesten er lovpålagt trukket frem.

Når det kom til i hvilken grad mellomlederne opplever å ha medvirkning, så vi en stor spredning mellom kommunene. Totalt i undersøkelsen var svært få mellomledere fornøyde med mulighet for medvirkning på egen budsjettamme, litt flere var fornøyde med mulighet for medvirkning på mål som direkte berører egen virksomhet og flertallet er fornøyde med frihet i fastsettelse av mål i egen plan.

Vi har sett at flertallet av mellomlederne har opplevd lojalitetskonflikt og at de fleste knyttet denne konflikten til krysningen mellom nærmeste leder og medarbeidere. Det var stor variasjon i hvor mellomlederne følte størst lojalitet og hvorfor.

På forholdet mellom styring og ledelse kan funnene sies å være litt utydelige. Her sier 80 % at deres hverdag er mest preget av ledelse. Når de deler opp tiden sin, ser vi at store deler går med til møtevirksomhet og administrative oppgaver. Et klart flertall ønsker mer tid til ledelse.

Av disse funnene er min konklusjon at mellomlederrollen er en kompleks og til dels motsetningsfylt funksjon. Jeg valgte disse fem forskningsspørsmålene fordi jeg trodde dette var områder som var utfordrende i mellomlederrollen. Min overordnede konklusjon er dermed at dette var riktig – dette er områder som kan være utfordrende for mellomledere. Vi har sett

store forskjeller fra kommune til kommune og mellom mellomledere i samme kommune. Jeg vil derfor først oppsummere sentrale funn for de ulike kommunene før jeg ser nærmere på funnenes betydning for organisasjonsmodell.

5.7.1 Fet kommune

Fet kommune var på undersøkelsestidspunktet i en spesiell situasjon. I en lengre periode hadde en av kommunalsjefene vært konstituert rådmann. Dette medførte redusert kapasitet i toppledelsen. Vi ser av funnene at dette har stor betydning for mellomlederne.

Mellomlederne i Fet skiller seg ut ved at over 60 % har mer en fem års utdanning og ved at virksomhetene de leder er blant de største. Det er også flest mellomledere fra Fet med direkte personalansvar for mer enn tredive ansatte.

Vi har sett at kun 60 % av mellomlederne opplever å ha stor grad av tillit fra sin nærmeste leder. Samtidig sier 73,3 % at de opplever liten grad av kontroll. Vi har også sett at lederavtalene ikke ser ut til å ha noen sentral funksjon i Fet. En oppfølgingssamtale mellom mellomleder og nærmeste leder skal i Fet skje minst to ganger årlig. Kun 53,3 % oppgir å ha hatt en slik samtale de siste tolv månedene og hele 33,3 % sier de ikke har hatt en samtale på over to år. Vi har også sett at det er færre mellomledere i Fet som bruker lederavtalen som utgangspunkt for sin styring og kun 57,1 % oppgir å ha medvirket i utarbeidelsen av mål og forventinger fastsatt i avtalen.

Fet er også kommunen hvor færrest mellomledere opplever lojalitetskonflikter. Kun 46,7 % oppgir å ha opplevd dette. I Fet er det også flest mellomledere med lojalitet mot sin nærmeste leder. Dette er et svært uventet funn sett i forhold til den situasjonen kommunen har stått i og det mellomlederne svarer på spørsmål knyttet til lederavtalen. 53,3 % oppgir å ha lojalitet til sin leder og 40 % oppgir sine medarbeidere. Det er også hele 73,3 % som begrunner sin lojalitet til en faglig begrunnelse.

Mellomlederne i Fet bruker betydelig mer av sin tid på møtevirksomhet enn i de andre kommunene. Hele 26,7 % sier de bruker mer enn 50 % av sin tid på dette. Vi har også sett at mellomledere i Fet er de som ser ut til å bruke minst tid på oppfølging av de ansatte. 26,7 % sier de bruker under 10 % av sin tid på dette. Dette er også et uventet funn med tanke på at Fet

både har de største virksomhetene og flest mellomledere med direkte personalansvar for mer enn tredivve ansatte.

Overraskende nok er det mellomlederne i Fet som er mest fornøyde med sitt handlingsrom. I overkant av 70 % oppgir å ha stor grad av handlingsrom. De er ikke like tilfredse med virkemidlene. Kun 33,3 % mener de i stor grad har de virkemidlene de trenger. Vi har også sett at 53,3 % av mellomlederne mener det er stor grad av samsvar mellom formell og opplevd rolle. 40 % svarer i noe grad. Det er færrest mellomledere fra Fet som har opplevd å få ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre. Kun 26,7 % har opplevd dette.

I Fet er de både mest fornøyd og mest misfornøyd når det kommer til medvirkning. På spørsmål om de har tilfredsstillende grad av medvirkning på egen budsjetttramme, svarer 26,7 % at de har stor grad av medvirkning. 33,3 % sier de har noe grad og 40 % svarer i liten grad. Det er interessant at det er så stor spredning blant mellomlederne. Det er 60 % som mener de har stor grad av medvirkning i mål som direkte berører egen virksomhet og 73,3 % mener de har stor grad av frihet i fastsettelse av mål i egne planer.

5.7.2 Nes kommune

Nes kommune endret organiseringen av kommunen fra tradisjonell etatsmodell til tonivåkommune tidlig i 2012. På undersøkelsestidspunktet hadde ny organisasjonsmodell vært gjeldene i ca. halvannet år. En av informantene mente det var blitt lettere å plassere ansvar og myndighet i den nye organisasjonen, men funnene viser at Nes er den kommunen som ser ut til å ha størst utfordringer både med samsvar i lederrollen, handlingsrom og medvirkning.

Kun 42,9 % av mellomlederne i Nes mener det er stor grad av samsvar mellom formell og opplevd lederrolle. 42,9 % svarer at dette samsvarer kun i noe grad. På spørsmål om de har opplevd å få ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre svarer 33 % ja. Det er også hele 19 % som svarer at de ikke vet. Dette synes jeg er et interessant funn.

Nes er også den kommunen hvor færrest mellomledere er fornøyde med sitt handlingsrom. Kun 47 % sier de opplever å ha tilfredsstillende grad av handlingsrom. 47 % svarer i noe grad og 4,8 % svarer i liten grad. Mellomlederne er heller ikke fornøyde med virkemidlene de har tilgjengelig. Kun 28,6 % svarer i stor grad og 66,7 % i noe grad.

Når det gjelder i hvilken grad de opplever mulighet til medvirkning, ser vi en stor spredning. I mulighet for medvirkning på egen budsjetttramme, opplever 23,8 % stor grad, 52,4 % noe grad og 23,8 % liten grad av medvirkning. Det er veldig interessant at spredningen er så stor. I medvirkning på mål som direkte berører egen virksomhet, er mellomlederne i Nes betydelig mindre fornøyd enn de andre kommunene. Kun 38,1 % sier de opplever stor grad av medvirkning på dette. Også i fastsettelse av mål i egen virksomhetsplan er de minst fornøyde i Nes, med bare 57,1 % som opplever stor grad av frihet. Dette ser dermed ut til å være en større utfordring i Nes enn i de andre kommunene og det handler trolig om endringen i styringssystemet.

Hvis vi ser på forholdet mellom styring og ledelse, så skiller Nes seg ut ved at mellomlederne bruker mindre tid til administrative oppgaver enn i de andre kommunene. Dette handler trolig også om at styringssystemet er under utvikling. Kanskje kan mellomlederne i Nes vente seg økte administrative oppgaver i tiden fremover.

I Nes har 57,1 % opplevd en lojalitetskonflikt. Vi ser at 38,1 % ikke vil definere sin lojalitet mot sine medarbeidere eller nærmeste leder, men svarer *annet*. 33,3 % svarte de hadde lojalitet til sin nærmeste leder og 28,6 % svarte dine medarbeidere.

Lederavtalene ser ut til å fungere godt som et styringsverktøy i Nes. 85,5 % har hatt medarbeidersamtale med sin leder de siste tolv månedene. De resterende 14,3 % oppgir at det er mer enn tjuefire måneder siden de hadde dette sist. Alle mellomlederne oppgir at de styrer etter mål og forventinger fastsatt i lederavtalen i noe eller i stor grad og 89,5 % har vært med i utarbeidelsen av denne.

Mellomlederne fra Nes skiller seg ut fra de andre kommunene ved at 19 % oppgir å være helt uten formell lederkompetanse. Vi har også sett at det er størst spredning i størrelsen på virksomhetene i Nes. Dette er bakgrunnsfaktorer som kan påvirke flere av funnene i denne undersøkelsen.

5.7.3 Sørums kommun

Sørums kommun har også nylig endret organisering til tonivåmodell, men har ikke endret styringssystem i denne forbindelse. Lederavtalen ser ut til å fungere godt i Sørums kommun. Disse avtalene er nye etter omorganiseringen og kan være en av årsakene til at mellomlederne har et

aktivt forhold til denne. Sørums kommunen skiller seg ut ved at de er den kommunen med størst andel av små virksomheter.

I Sørums kommunen ser vi stor spredning i opplevelsen av medvirkning på ulike arenaer. Kun 4,8 % er fornøyd med muligheten for medvirkning på egen budsjetttramme, mens 57,1 % er fornøyd med medvirkning i mål som direkte berører egen virksomhet. 76,2 % svarer de har stor grad av frihet til å fastsette mål i egne planer. Hvorfor mellomlederne er så lite fornøyd med mulighet til medvirkning på budsjetttrammen, men såpass fornøyd med mulighet for medvirkning i fastsettelse av mål som berører egen virksomhet er svært interessant. Spesielt når vi også vet at det mellomlederne trekker frem som viktig for sitt handlingsrom er den økonomiske rammen.

Mellomlederne i Sørums kommunen er de mellomlederne som bruker mest av sin tid på administrative oppgaver. Hele 71,4 % bruker enten 30-50 % eller over 50 % av sin tid til dette.

Utfordringer knyttet til lojalitet ser ut til å være betydelige i Sørums kommunen. 66,7 % av mellomlederne oppgir å ha opplevd lojalitetskonflikter. 42,9 % oppgir å ha lojalitet til sine medarbeidere, 28,6 % til sin nærmeste leder og 28,6 % svarer *annet*. På spørsmål om hvor de har opplevd lojalitetskonflikt svarer 57,1 % at dette er mellom medarbeidere og nærmeste leder. Undersøkelsen gir ikke svar på hva som fører til lojalitetskonflikter, men det er et interessant sammenheng at den kommunen med størst grad av lojalitetskonflikter også er den kommunen som er minst fornøyd med mulighet for medvirkning på egen budsjetttramme.

Utfordringen knyttet til samsvar i formell og opplevd rolle ser ut til å være minst i Sørums kommunen. 66,7 % sier de opplever stor grad av samsvar. Men når det kommer til hvorvidt mellomlederne har opplevd å få ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre, så er forekomsten av dette størst i Sørums kommunen hvor 38,1 % oppgir å ha opplevd dette. Det ser ikke ut til at mellomlederne knyttet slike opplevelser til mangel på samsvar i formell og opplevd rolle. En av informantene mente at det var blitt tydeligere ansvarsfordeling etter omorganiseringen, men at noe fremdeles gjensto. Kanskje er det i denne endringsfasen at mellomledere har opplevd å ha ansvar for noe de ikke har myndighet til å gjennomføre.

I overkant av 70 % av mellomlederne i Sørums kommunen opplever stor grad av handlingsrom. Sørums kommunen er også kommunen hvor flest er fornøyd med virkemidlene de har til disposisjon. 38,1 % svarer

i stor grad, og 57,1 % svarer i noe grad. Disse funnene er interessante og bør sees i sammenheng med funnene vedrørende medvirkning på egen budsjettamme og hvorvidt mellomlederne har opplevd å få ansvar for noe de ikke mener de har myndighet til å gjennomføre.

5.7.4 Funnenes betydning for organisasjonsmodell

Jeg ønsker å kommentere funnenes betydning for hvilken organisasjonsmodell kommunene kan sies å være. I teorikapittelet definerte jeg tonivåkommuner som divisjonaliserte organisasjoner. Dette ga meg en forventning om at mellomlederne skulle ha stor grad av handlingsrom og være ledere i selvstendige underenheter. Jeg har også vært inne på at ledere i offentlig sektor kan oppleve andre rammebetingelser og at dette kan være begrensende for deres handlingsrom.

Funnene viser at mange av mellomlederne er misfornøyde med handlingsrommet og tilgjengelige virkemidler og at handlingsrommet dermed ikke ser ut til å være så stort som jeg først antok. Mellomlederne trekker frem økonomiske rammer og lover og regler som begrensende for sitt handlingsrom. Dette nevnes også som eksempler på rammebetingelser som kan begrense handlingsrom for ledere i offentlig sektor i annen litteratur (Strand, 2010; Baldersheim & Rose, 2005). Offentlig sektor må forholde seg til ulike lovverk og noen ganger er disse lovverkene også i konflikt med hverandre. Ett eksempel på dette er trukket frem i denne oppgaven. En leders oppgave er da å balansere disse lovene/hensynene.

Mellomlederne trekker også frem økte administrative oppgaver og mye møtevirksomhet som utfordrende og begrensende for sitt handlingsrom. De opplever at dette binder opp deres tid.

Samlet kan disse funnene tyde på at deres lederrolle ikke er så selvstendige og ansvarliggjorte som jeg forventet i en divisjonalisert organisasjon. Hvorvidt dette betyr at tonivåkommuner heller er å anse som profesjonelle byråkratier er jeg ikke så sikker på. Det kan like gjerne tyde på at kommunene ikke har utnyttet potensialet som ligger i divisjonaliserte organisasjoner. Drucker mente at for at en organisasjon skal lykkes, må den sørge for medvirkning i utvikling og evaluering av mål (Ladegård & Vabo, 2010). Vi har sett at mellomlederne kun i begrenset grad opplever å ha medvirkning på virksomhetens budsjettamme og på mål fastsatt i overordnede planer og dokumenter som direkte berører deres virksomhet. Når det gjelder

fastsettelse av virksomhetens egne planer opplever 30 % kun noe grad av frihet. Strand (2007) påpeker at ledere innenfor offentlig sektor kan skape større handlingsrom ved å være kreative i kombinasjon av ressurser og handlemåter. Lover, retningslinjer, politiske vedtak og budsjett legger rammene for handlingsrommet til lederen, men innenfor dette er det mulig å være kreativ.

6. Avsluttende ord

Jeg startet denne oppgaven med å si at flere og flere kommuner velger en flatere organisering og går over til tonivåmodellen. I en artikkel i Kommunal Rapport 13. februar i år kan det se ut til at trenden er på vei til å snu. Larvik kommune, som tidligere var kjent som landets flateste kommune, vraker tonivåmodellen (Sved, 2014). Rådmannen i Larvik, Inger Anne Speilberg, forklarer dette med at:

Det er krevende å skulle lede en så stor gruppe, snakke med alle og følger dem opp. Det er også vanskelig å ha strategiske diskusjoner når gruppen er så stor, og dermed fare for at diskusjonene blir tatt i andre fora. Dessuten blir kontrollspennet for stort. (Speilberg sitert i Sved, 2014).

Artikkelen presenterer en undersøkelse blant kommunale ledere. Undersøkelsen viser at enhetsledere opplever stor grad av frihet og at arbeidet er interessant og utfordrende, men at 54 % allikevel vurderer å slutte. Økt arbeidspress, mer administrasjon og sprik mellom oppgaver og ressurser er mulige årsaker som trekkes frem.

I denne oppgaven har jeg presentert funn som stemmer overens med mye av det som trekkes frem i artikkelen, med unntak av opplevelsen av stor grad av frihet. Undersøkelsen viser at mange mellomledere er ikke fornøyde med handlingsrommet i lederrollen og opplever blant annet at økte administrative oppgaver binder deres tid i stor grad. Jeg har ikke spurt hvorvidt lederne vurderer å slutte i jobben eller om de er motiverte for jobben i dag. Mange mellomledere trekker imidlertid dette frem i kommentarfeltene og mitt inntrykk er at de fleste mener rollen er innholdsrik, spennende og ikke minst lærerik.

Førsteamanuensis ved Høgskolen i Harstad, Harald Torsteinsen, kommenterer også artikkelen og sier at mange kommuner velger å gå tilbake til noe som ligner på etatsmodellen (Sved, 2014). Kommunene som gjør dette tar med seg flere kjennetegn fra tonivåmodellen, blant annet det personlige ansvaret. Vi har sett i denne oppgaven at informanter fra både Nes og Sørumsund mener det er lettere å plassere ansvar og myndighet etter overgangen til tonivåmodellen. Flere informanter var også inne på at selv om kommunen er organisert som tonivå på «papiret», så opplevde de både at kommunalsjefene tok en annen rolle enn de gjennom organisasjonsmodellen skulle ha og at de selv delegerte ansvar og myndighet videre

ned i organisasjonen. En informant mente kommunen kunnes anses som en 2,8 nivå kommune.

Alle organisasjonsmodeller har sine fordeler og ulemper og offentlig sektor er i stadig endring. Det blir spennende å følge utviklingen videre, kanskje snur trenden og etatsmodellkommunene igjen blir en populær løsning.

6.1 Funnenes overføringsverdi og videre forskning

Funnene begrenser seg til å si noe om mellomlederrollen på undersøkelsestidspunktet i de tre kommunene. Alle kommunene var i en spesiell situasjon på dette tidspunktet. En kommune hadde hatt redusert kapasitet i toppledelsen etter en lengre periode med konstituert rådmann og de to andre kommunene hadde forholdsvis nylig endret organisasjonsmodell til tonivåmodell. Jeg velger derfor å være forsiktig med å si noe om overføringsverdi til andre kommuner, men har kommentert likheter og ulikheter med annen forskning der dette er relevant.

Denne oppgaven tar for seg fem problemområder som jeg interesserte meg spesielt for ved mellomlederrollen. Funnene har vist at det er stor spredning både internt i kommunene og mellom kommunene. Eventuell videre forskning kunne tatt tak i disse forskjellene og i større grad undersøkt hva som er årsaken. Hvilken betydning har det at virksomhetene har varierende størrelser, har ulik sammensetning og er plassert i ulike tjenestoområder? Hvilken betydning har organisering av rådmannens ledergruppe for mellomlederne?

I denne oppgaven har jeg berørt forholdet mellom styring og ledelse og hvordan dette er for mellomledere. Jeg har ikke gått grundig inn i hva som er årsaken til at forholdet er slik det er. Videre forskning kunne sett på betydningen av styringssystem i kommunene og hva lederkulturen i organisasjonen har å si.

7. Litteraturliste

Agenda Kaupang (2010). *Erfaringer med flat struktur*. Lokalisert på: http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf

Almendingen, B (2013, 25. april). De beste sjefene jobber i det offentlige. *Kommunal rapport*.

Anderson, B (2014, 3. januar). Satser på ledelse. *Ukeavisen Ledelse*, s. 22-23.

Asplan Analyse (2007). *Modellkommunemetodikk. Veileder*. Kommunal og regionaldepartementet.

Bacheloroppgave i administrasjon og ledelse ved Høgskolen i Oslo, avd. for samfunnsfag (2009). *Balansert målstyring i Fet kommune* (bachelor-oppgave). Oslo: Høgskolen i Oslo, avd. SAM³⁶

Bakka, J.F., Fivelstad, E. & Nordhaug, O. (2004). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag

Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red). (2005). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Bolman, L. G & Deal, T.E. (2004). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Gyldendal Akademisk, Oslo

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

Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K., & Vanebo, J.O. (red). (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget

Busch, T., Vanebo, J. O., Dehlin, E., (2010). *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

³⁶ Oppgaven ble levert inn med studentnummer og ikke navn, derfor er ikke navn oppgitt i referanse. Oppgaven er tilgjengelig på biblioteket på Høgskolen i Oslo og finnes etter søk på denne referansen.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlige organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget

Fet kommune (2010) *Organisasjonskart adm.* Lokalisert på:
<http://fet.kommune.no/Modules/media.aspx?ObjectType=Image&Image.ID=1794&Category.ID=1074>

Fet kommune (2013b), *Rådmannens forslag til budsjett 2013 og økonomiplan 2013-2016*
Lokalisert på:
<http://fet.kommune.no/Modules/theme.aspx?ObjectType=Article&ElementID=1250&Category.ID=760>

Grinde, E., Nilsen, Y. & Valebrokk, K. (2010). *Balansekunstnerne. Om lederne og ledelse i 100 år*. Lysaker: Dynamo Forlag.

Hope, O. (2008, 28. september). Mellomlederne er undervurdert. *Aftenposten*.

Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forslag

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

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *Translating strategy into action; The Balanced Scorecard*. Boston, Massachusetts: Harvard Business school Press.

Kommunal og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2007a). *Betydningen av å være oppført*. Lokalisert på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/betydningen-av-a-vare-oppfort.html?id=488944>

Kommunal og regionaldepartementet (2007b). Veileder. *Resultatledelse for lokalpolitikere*. Lokalisert på:

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/resultatledelse_for_lokal_politikere.pdf

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2009). *Balansert målstyring*. Lokalisert på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/fornyning-i-kommunene/fornyning-i-kommunesektoren/balansert-malstyring.html?id=551952>

Kommunal Rapport (2010). *Mellomledere bør dyrkes*. Lokalisert på: http://kommunal-rapport.no/artikkel/mellomlederne_bor_dyrkes

Sved, R. (2014, 13. februar). Landets flateste har spisset ledelsen. *Kommunal Rapport*

Ladegård, Gro (2009). *Styring eller ledelse*. Lokalisert på: <http://www.magma.no/styring-eller-ledelse>

Ladegård, G. & Vabo, S. I. (red). (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget

Mortensen, E. (2011). *Mellom barken og veden. Mellomlederens dilemma*. Lokalisert på: http://www.bergen-chamber.no/publish_files/110511_Mortensen.pdf

Nes kommune (2013a). *Organisasjonskart*. Lokalisert på: <https://www.nes-ak.kommune.no/no/Hovedmeny/For-privatperson/Organisering/Organisasjonskart-klikkbart/>

Nes kommune (2013b), *Årsbudsjett 2013 - Økonomiplan 2013-2016*. Lokalisert på: <https://www.nes-ak.kommune.no/no/Virksomhet/Administrasjon/Okonomi/Arsbudsjettokonomiplan/>

Opedal, S. H., Stigen, I. M., & Laudal, T. (2002). *Flat struktur og resultatenheter: utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. (NIBR-rapport. Vol. 2002:21). Oslo: NIBR

Osterman, P (2008). *The truth about middle managers: Who they are, How they work, why they matter*. Harvard Business Press.

Rambøll (2013). *Er organisasjon sløsing eller en forutsetning for god ledelse?* Lokalisert på: http://www.ks.no/PageFiles/50566/Endelig%20rapport%20Ramb%c3%b8ll_siste.pdf

Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statistisk sentralbyrå (2013a). *Folkemengde og kvartalsvise befolkningsendringar. Heile landet, fylke og kommunar*. Lokalisert på: <http://www.ssb.no/149690/folkemengde-og-kvartalsvise-befolkningsendringar.heile-landet-fylke-og-kommunar>

Statistisk Sentralbyrå (2013b). *Kommune Stat Rapportering 3. Gruppering av kommuner og fylkeskommune*. Lokalisert på: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/3.gruppering-av-kommuner-og-fylkeskommuner>

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget

Sørum kommune (2013a). *Organisasjonskart*. Lokalisert på: <http://www.sorum.kommune.no/organisasjonskart.5032951-133635.html>

Sørum kommune (2013c), *Årsbudsjett 2013*. Lokalisert på: <http://www.sorum.kommune.no/budsjett-og-oekonomiplaner.144267.no.html>

Paulsen, J.M. (2009). *Kronikk: Mellomlederen - den undervurderte endringsagenten*. Lokalisert på: <http://www.nito.no/Fagmiljoer/Bioingeniorfaglig-institutt/Bioingenioren/Alle-Bioingenioren/Bioingenioren-2009/Les-Bioingenioren-pa-nett/Kronikk-Mellomlederen---den-undervurderte-endringsagenten/>

Kommunale dokumenter (tilsendt fra kommunene):

Nes kommune (2012), Mal for lederavtaler

Fet kommune (2013a), Mal for lederavtaler

Sørum kommune (2013b), Mal for lederavtaler

8. Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv intervju

Informasjonsskriv og samtykke til deltagelse i undersøkelse

Jeg studerer master i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Hedmark og holder nå på med avsluttende masteroppgave. Tema for oppgaven er rollen som mellomleder i tre sammenlignbare kommuner: Sørum, Fet og Nes kommuner.

For å se nærmere på dette ønsker jeg å intervju 2 mellomledere fra hver av de tre kommunene med tilsvarende ansvars og myndighetsområde. I tillegg vil jeg foreta en dataanalyse av aktuelle data som lederavtaler, videre delegeringsreglement, organisering og målstyringskonsept.

Under intervjuene vil jeg bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta 1-2 timer, og vi blir sammen enige om tid og sted. Jeg vil spørre intervjuobjektene i etterkant hvis jeg ønsker å bruke sitater fra intervjuet. Disse sitatene vil ikke bli koblet til navn eller tittel.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen 15. november 2013.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på XXX³⁷, eller sende en e-post til hanne.kvifte.andresen@sorum.kommune.no. Du kan også kontakte min veileder Bent Sofus Tranøy ved Høgskolen i Hedmark på telefonnummer XXX.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Hanne Kvifte Andresen

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur Telefonnummer

³⁷ Telefonnummeret er fjernet fra oppgaven, dette var med i informasjon til informantene.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

Dette intervjuet er en del av min avsluttende oppgave i master i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Hedmark. Tema for oppgaven er rollen som mellomleder i tre kommuner: Sørum, Fet og Nes.

Under intervjuet vil jeg bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta 1,5-2 timer. Hvis jeg ønsker å bruke sitater eller direkte utsagt fra intervjuene i oppgaven min, vil du bli spurt om dette er i orden. Ellers vil ingen informanter bli gjenkjennbare i oppgaven.

Først vil jeg stiller deg noen spørsmål om din bakgrunn. Deretter kommer jeg inn på spørsmål knyttet til de formelle sidene ved mellomlederrollen og temaer som ledelse og styring, ansvar og myndighet, tillit og kontroll og lojalitet.

Om informant/bakgrunnsinformasjon

- Hvor lenge har du vært i stillingen du har nå?
- Hvor mange års mellomledererfaring har du totalt? (hvor, om andre steder?)
- Hva er din høyeste grad av utdanning og innenfor hvilket fagfelt er denne utdannelsen? Har du lederutdanning? (som bakgrunn, videre/etterutd.)
- Hvorfor ble du leder?
- Hva er din motivasjon i dag?

Nå over til noen spørsmål om mellomlederrollen:

Jeg er interessert i din historie om rollen som mellomleder:

- Kan du fortelle meg hvordan en gjennomsnittlig arbeidsdag/arbeidsuke er for deg? (Hva består den av, hva gjør du, sammen med hvem?)
- Hvordan vil du skille din lederrolle fra andre lederroller i kommunen? (eksempelvis rådmannen, andre i rådmannens ledergruppe, eventuelle enhetsledere/avdelingsledere. Ledere opp og ned)
- Eksempelvis i forhold til arbeidspress, arbeidsoppgaver, ansvar og myndighet, synlighet/rolle i organisasjonen?

Styring og ledelse kan defineres som to ulike verktøy i utøvelse av lederskap.

- Hva tenker du på når du hører begrepene styring og ledelse?
- Kan du gi noen eksempler på noe i din hverdag som er styring og noe som kan sies å være ledelse?
- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom styring og ledelse fra din nærmeste leder/rådmannens ledergruppe? (altså på det øverste administrative nivået i kommunen)

Det er ulike måter å definere disse begrepene, og jeg vil derfor presentere de definisjonene som jeg tar utgangspunkt i i min oppgave. Først begrepet styring.

Styring kan defineres som «en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a.. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner». Styring er systemorientert.

- Kan du fortelle litt om det formelle styringssystemet i kommunen og hvordan du som mellomleder forholder deg til dette?
- Hvordan bruker du dette som leder, hvordan blir du ledet/kontrollert gjennom det.

- Har du noen oppfatning av hva dine medarbeidere mener om styringssystemet? Gir de tilbakemeldinger på din/virksomhetens bruk/fokus på styring?
- Kan du fortelle litt om prosessene med fastsetting av mål for kommunen i planer som kommuneplan, økonomiplan og budsjett?
 - o I hvilken grad opplever du å ha innflytelse/medbestemmelse over mål som gjelder/berører din virksomhet?
- Kan du fortelle om hvordan dere fastsetter målene for din virksomhet/enhet i egne plandokumenter? (virksomhetsplan)
 - o I hvor stor grad opplever du å ha frihet i målsetting her? (eller ovenifra og ned/bundet av KP/ØP/HP)
- På hvilken måte er dine medarbeidere involvert i dette? Hvilke tilbakemeldinger gir de på deltagelse i denne prosessen?

Nå over til definisjonen av ledelse.

***Ledelse** kan defineres som koordinerende adferd ved «desentralisert, direkte, og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». Ledelse retter seg i større grad direkte mot medarbeiderne – det er personorientert.*

- Kan du beskrive deg selv som leder?
- Har du en egen lederfilosofi?
- Hva slags type ledelse mener du fungerer best på dine medarbeidere og hvorfor?
- Hva gjør du for å få frem det beste i dine medarbeidere? Eksemplifiser gjerne.
- Hvor mye tid vil du anslå at du ukentlig bruker på oppfølging av dine medarbeidere?
- Hva består denne oppfølgingen av?
- Hvor mye tid vil du anslå at du ukentlig bruker på oppgaver som økonomistyring, rapportering, utarbeiding av rapporter og planer?
- Hvordan ville du ideelt sett fordelt tiden din som leder? Hvorfor?
- Hva er årsaken til at du ikke i dag fordeler tiden slik du ideelt ville gjort det?
- Eventuelt oppfølging: Føler du at du har tid til å gjøre jobben din på en tilfredsstillende måte?

Nå over til noen spørsmål om ansvar og myndighet.

- Kan du først si litt om din lederavtale? (innhold, prosess med utarbeidelse, formål)
- Hvordan er denne med på å definere din lederrolle?
- I hvilken grad føler du at du kan påvirke og være med på å definere innholdet i lederavtalen?
- I hvilken grad føler du at du har frihet i hvordan du velger å utøve lederrollen? Begrunn gjerne.
- Føler du at det er samsvar mellom det som formelt sett er din lederrolle og din opplevelse av den? Begrunn gjerne. Hvorfor/hvorfor ikke?

I tillegg til det jeg definerte som ledelse ovenfor, kan ledelse sies å være grenseregulerende, i den forstand at en viktig del av det å utøve ledelse er å skape sitt rom for ledelse. Dette handler om forholdet mellom ansvar og myndighet. Myndighet er en form for legitim formell makt. Ansvar kan sies å være de oppgavene man har eller de resultatene man måles på. Ansvar og myndighet bør være sammenfallende, men er ikke alltid det i praksis.

- I hvilken grad føler du at du har det handlingsrommet og de virkemidlene du trenger for å utføre din rolle og nå fastsatte mål på en god måte? (hvorfor/hvorfor ikke, utdyp gjerne, eksemplifiser)
- Har du opplevd å ha fått ansvaret for noe samtidig som du føler at du ikke har myndigheten til å gjennomføre det eller nå fastsatte mål? Hvis ja, fortell.

Nå ønsker jeg å komme inn på forholdet mellom tillit og kontroll

Tillit og kontroll kan på ulike måter knyttes til begrepene styring og ledelse.

- Hvordan opplever du forholdet mellom tillit og kontroll mellom deg og din leder?
- Føler du at du blir gitt den støtten du trenger for å være en god leder? Hva består denne støtten i?
- Føler du at du har god innsikt i hva medarbeiderne dine gjør og hvordan de gjør det?
 - o Hvordan får du innsikt i dette?
- Hvilket handlingsrom gir du dine medarbeidere (i utøvelse av arbeidsoppgaver) og hvordan kommuniserer dere?
- Hvordan gir du dine medarbeidere den støtten og tillit de trenger for å gjøre en god jobb? Eksemplifiser gjerne.
- Hvis jeg kommer med en påstand om at styring inneholder sterkere grad av kontroll enn ledelse – er du enig eller uenig i dette? Hvorfor?

Lojalitet er også et tema som ofte blir trukket frem i litteratur om mellomledere

Som leder kan man komme i situasjoner hvor forventinger fra aktører rundt en er ulike og kanskje til og med i konflikt. Dette kan føre til utfordringer knyttet til lojalitet.

- Har du opplevd å stå i en slik lojalitetskonflikt som mellomleder? Kan du fortelle om dette? (mellom hvem, hva handlet det om, utfallet)
- Føler du størst lojalitet opp mot din leder eller mot dine medarbeidere? Hva er det som er utslagsgivende for hvor du føler størst lojalitet? (moralsk, normativt, definert i rollen?)
- Har du vært i situasjoner hvor lojaliteten har «skiftet side» eller endret karakter?

Så til noen oppsummerende spørsmål.

- Hva er det viktigste du har lært av å være i denne lederrollen?
- Hva opplever du som mest utfordrende med denne lederrollen?
- Hva er det du er mest stolt over å ha fått til/gjennomført som mellomleder, og hvorfor gjør dette deg stolt?
- Har du noe å tilføye som kan være relevant for min problemstilling?

Er det i orden at jeg tar kontakt hvis det er noe jeg trenger oppklaring i senere, eller hvis det er deler av det du har sagt jeg ønsker å trekke frem i oppgaven min?

Jeg takker så mye for at du har stilt deg positiv til å delta i min undersøkelse.

Vedlegg 3: Informasjonsskriv spørreundersøkelse

Informasjon knyttet til spørreundersøkelse i masteroppgave

Denne spørreundersøkelsen er en del av min avsluttende oppgave i master i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Hedmark. Tema for oppgaven er rollen som mellomleder i tre kommuner: Sørum, Fet og Nes.

Spørreundersøkelsen sendes alle mellomledere i Fet (enhetsledere), Sørum og Nes (virksomhetsledere) kommuner og kommer i tillegg til intervjuer med to ledere fra hver av kommunene. I tillegg skal jeg se nærmere på dokumenter som lederavtaler, (videre)delegeringsreglement, organisering og målstyringskonsept.

Formålet med undersøkelsen er å se nærmere på den formelle og den opplevde mellomlederrollen i de tre kommunene. Jeg håper dette kan bidra til å videreutvikle lederskapet spesielt i disse kommunene, men også være av interesse for andre tilsvarende kommuner.

Rådmannen i alle tre kommuner er informert og har godkjent at jeg sender denne undersøkelsen ut til dere. Jeg håper du vil ta deg tid til å svare på undersøkelsen og dermed bidra til å sette søkelyset på mellomlederrollen.

Konfidensialiteten til respondentene vil bli ivaretatt, og det vil ikke fremkomme i oppgaven hvem som har svart hva. Undersøkelsen er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og gjennomføres i tråd med forskningsetiske prinsipper og metoder. Kobling til e-postadresse som oppbevares hos Questback og eventuelle bakgrunnsopplysninger vil bli slettet eller grovkategoriseres senest ved prosjektslutt, innen 15.11.2013

Spørreundersøkelsen besvares gjennom et elektronisk spørreskjema i programmet Questback gjennom å følge linken under. Undersøkelsen vil ta ca. 15 minutter å gjennomføre.

Det er frivillig å delta i undersøkelsen og du kan når som helst velge å trekke deg.

Har du spørsmål eller kommentarer, ta kontakt med min veileder på Høgskolen i Hedmark Bent Sofus Tranøy på telefon XXX eller epost: bent.tranoy@hihm.no, eller undertegnede på XXX eller hanne.kvifte.andresen@sorum.kommune.no.

Jeg takker så mye for dine tilbakemeldinger.

Med vennlig hilsen

Hanne Kvifte Andresen

Vedlegg 4: Spørreundersøkelsen med resultater

1. I hvilken kommune er du mellomleder i dag?

	Prosent			N
	Sørum	Nes	Fet	
Denne undersøkelsen	36,8 %	36,8 %	26,3 %	57
Fet	0,0 %	0,0 %	100,0 %	15
Nes	0,0 %	100,0 %	0,0 %	21
Sørum	100,0 %	0,0 %	0,0 %	21

2. Hvor lenge har du vært i stillingen du har nå?

	Prosent			
	0-1 år	1-3 år	3-5 år	Mer enn 5 år
Denne undersøkelsen	17,5 %	22,8 %	17,5 %	42,1 %
Fet	13,3 %	26,7 %	13,3 %	46,7 %
Nes	14,3 %	23,8 %	19,0 %	42,9 %
Sørum	23,8 %	19,0 %	19,0 %	38,1 %

3. Hvor mange års ledererfaring har du totalt?

	Prosent			
	0-1 år	1-3 år	3-5 år	Mer enn 5 år
Denne undersøkelsen	1,8%	3,5%	8,8%	86,0%
Fet	0,0%	0,0%	13,3%	86,7%
Nes	4,8%	4,8%	9,5%	81,0%
Sørum	0,0%	4,8%	4,8%	90,5%

4. Hva er din høyeste grad av utdanning?

	Ufaglært	Faglært	Prosent	
			Lavere grad fra Universitet/Høgskole (3-4 år)	Høyere grad fra Universitet/Høgskole (over 5 år)
Denne undersøkelsen	1,8%	0,0%	52,6%	45,6%
Fet	6,7%	0,0%	33,3%	60,0%
Nes	0,0%	0,0%	61,9%	38,1%
Sørum	0,0%	0,0%	57,1%	42,9%

5. Innenfor hvilket fagfelt er denne utdannelsen?

	Utdanning	Helse	Økonomi	Samf.vit.skap fag	Tekniske fag	Annet
Denne undersøkelsen	50,9%	28,1%	0,0%	8,8%	3,5%	8,8%
Fet	46,7%	26,7%	0,0%	6,7%	6,7%	13,3%
Nes	52,4%	28,6%	0,0%	9,5%	4,8%	4,8%
Sørum	52,4%	28,6%	0,0%	9,5%	0,0%	9,5%

6. Har du lederutdanning? (flere svar mulig)

	Ja som hovedutdanning	Ja som etter- eller videreutdanning med studiepoeng (eksamen)	Har deltatt i lederprogram i kommunen	Nei	Annet
Denne undersøkelsen	7,0%	64,9%	59,6%	10,5%	8,8%
Fet	6,7%	66,7%	60,0%	0,0%	20,0%
Nes	9,5%	57,1%	52,4%	19,0%	4,8%
Sørum	4,8%	71,4%	66,7%	9,5%	4,8%

7. Kan du fortelle kort om hvorfor ble du leder og hva som er din motivasjon i dag?

8. Hvor mange ansatte er det i virksomheten/enheten du er leder for?

	1-5 ansatte	5-10 ansatte	10-15 ansatte	15-20 ansatte	20-30 ansatte	Mer enn 30 ansatte
Denne undersøkelsen	1,8%	8,8%	15,8%	12,3%	21,1%	40,4%
Fet	6,7%	0,0%	6,7%	20,0%	13,3%	53,3%
Nes	0,0%	0,0%	28,6%	4,8%	23,8%	42,9%
Sørum	0,0%	23,8%	9,5%	14,3%	23,8%	28,6%

9. Hvor mange medarbeidere har du direkte personalansvar for?

	1-5 ansatte	5-10 ansatte	10-15 ansatte	15-20 ansatte	20-30 ansatte	Mer enn 30 ansatte
Denne undersøkelsen	12,3%	28,1%	15,8%	12,3%	12,3%	19,3%
Fet	13,3%	26,7%	6,7%	13,3%	6,7%	33,3%
Nes	9,5%	23,8%	23,8%	9,5%	19,0%	14,3%
Sørum	14,3%	33,3%	14,3%	14,3%	9,5%	14,3%

10. Har du en lederavtale?

	Ja	Nei	Vet ikke
Denne undersøkelsen	91,2%	8,8%	0,0%
Fet	93,3%	6,7%	0,0%
Nes	90,5%	9,5%	0,0%
Sørum	90,5%	9,5%	0,0%

11. Blir denne lederavtalen evaluert årlig?

	Ja	Nei	Vet ikke
Denne undersøkelsen	71,2%	13,5%	15,4%
Fet	42,9%	42,9%	14,3%
Nes	84,2%	5,3%	10,5%
Sørum	78,9%	0,0%	21,1%

12. Har du vært med på å utarbeide mål og forventninger i lederavtalen?

	Ja	Nei	Annet
Denne undersøkelsen	80,8%	17,3%	1,9%
Fet	57,1%	42,9%	0,0%
Nes	89,5%	5,3%	5,3%
Sørum	89,5%	10,5%	0,0%

13. Når hadde du sist medarbeidersamtale/utviklingssamtale med din nærmeste leder?

	Siste 12 måneder	12-24 måneder	Over 24 måneder
Denne undersøkelsen	82,5%	3,5%	14,0%
Fet	53,3%	13,3%	33,3%
Nes	85,7%	0,0%	14,3%
Sørum	100,0%	0,0%	0,0%

14. I hvilken grad styrer du din virksomhet etter mål og forventninger fastsatt i din lederavtale?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Annet
Denne undersøkelsen	44,2%	50,0%	3,8%	1,9%
Fet	35,7%	50,0%	14,3%	0,0%
Nes	47,4%	47,4%	0,0%	5,3%
Sørum	47,4%	52,6%	0,0%	0,0%

15. I hvilken grad opplever du:

16. At du har det handlingsrommet du trenger for å utføre din rolle og nå fastsatte mål på en god måte?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke
Denne undersøkelsen	63,2%	35,1%	1,8%	0,0%
Fet	73,3%	26,7%	0,0%	0,0%
Nes	47,6%	47,6%	4,8%	0,0%
Sørum	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%

17. At du har de virkemidlene du trenger for å utføre din rolle og nå fastsatte mål på en god måte?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke
Denne undersøkelsen	33,3%	63,2%	3,5%	0,0%
Fet	33,3%	66,7%	0,0%	0,0%
Nes	28,6%	66,7%	4,8%	0,0%
Sørum	38,1%	57,1%	4,8%	0,0%

18. At det er samsvar mellom det som formelt er din lederrolle og det du opplever som din rolle?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke
Denne undersøkelsen	54,4%	42,1%	3,5%	0,0%
Fet	53,3%	40,0%	6,7%	0,0%
Nes	42,9%	52,4%	4,8%	0,0%
Sørum	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%

19. At det er samsvar mellom det du har ansvaret for og din mulighet til å få det gjennomført?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke
Denne undersøkelsen	42,1%	47,4%	10,5%	0,0%
Fet	53,3%	33,3%	13,3%	0,0%
Nes	28,6%	61,9%	9,5%	0,0%
Sørum	47,6%	42,9%	9,5%	0,0%

20. Har du opplevd å ha fått ansvaret for noe samtidig som du føler at du ikke har myndigheten til å gjennomføre det eller nå fastsatte mål?

	Ja	Nei	Vet ikke
Denne undersøkelsen	33,3%	56,1%	10,5%
Fet	26,7%	66,7%	6,7%
Nes	33,3%	47,6%	19,0%
Sørum	38,1%	57,1%	4,8%

21. Vil du kommentere det kort?

22. Kan du kort beskrive en gjennomsnittlig arbeidsuke for deg? Hvordan ser den ut?

23. Hvor mange timer arbeider du gjennomsnittlig per uke?

	Ca. 37,5 timer	Mellom 40-50 timer	Over 50 timer
Denne undersøkelsen	21,1%	68,4%	10,5%
Fet	0,0%	86,7%	13,3%
Nes	33,3%	57,1%	9,5%
Sørum	23,8%	66,7%	9,5%

24. Hvor mye av din tid vil du anslå at du ukentlig bruker på:

25. Oppfølging av ansatte?

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	10,5%	64,9%	22,8%	1,8%
Fet	26,7%	60,0%	6,7%	6,7%
Nes	4,8%	66,7%	28,6%	0,0%
Sørum	4,8%	66,7%	28,6%	0,0%

26. Administrative oppgaver som rapportering, utarbeidelse av planer osv.?

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	3,5%	38,6%	47,4%	10,5%
Fet	6,7%	53,3%	40,0%	0,0%
Nes	0,0%	42,9%	42,9%	14,3%
Sørum	4,8%	23,8%	57,1%	14,3%

27. Møtevirksomhet?

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	1,8%	40,4%	42,1%	15,8%
Fet	0,0%	40,0%	33,3%	26,7%
Nes	4,8%	42,9%	42,9%	9,5%
Sørum	0,0%	38,1%	47,6%	14,3%

28. Hvordan ville du ideelt sett fordelt tiden din?**29. Oppfølging av ansatte?**

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	3,5%	24,6%	61,4%	10,5%
Fet	13,3%	46,7%	20,0%	20,0%
Nes	0,0%	9,5%	85,7%	4,8%
Sørum	0,0%	23,8%	66,7%	9,5%

30. Administrative oppgaver som rapportering, utarbeidelse av planer osv.?

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	12,3%	50,9%	35,1%	1,8%
Fet	6,7%	40,0%	46,7%	6,7%
Nes	14,3%	52,4%	33,3%	0,0%
Sørum	14,3%	57,1%	28,6%	0,0%

31. Møtevirksomhet?

	Under 10 prosent	10-30 prosent	30-50 prosent	Mer enn 50 prosent
Denne undersøkelsen	12,3%	64,9%	21,1%	1,8%
Fet	20,0%	66,7%	13,3%	0,0%
Nes	19,0%	61,9%	19,0%	0,0%
Sørum	0,0%	66,7%	28,6%	4,8%

32. Er det andre oppgaver som tar mye av din tid du vil trekke frem?

33. Føler du at du har tid til å gjøre jobben din på en tilfredsstillende måte?

	Ja, alltid	Som oftest	Både og	Sjeldent	Nei
Denne undersøkelsen	5,3%	40,4%	45,6%	8,8%	0,0%
Fet	0,0%	26,7%	60,0%	13,3%	0,0%
Nes	0,0%	57,1%	38,1%	4,8%	0,0%
Sørum	14,3%	33,3%	42,9%	9,5%	0,0%

34. Hvis tiden oppleves som utfordrende, kan du si noe om hvorfor du ikke føler du har tid til å gjøre en tilfredsstillende jobb?

35. I hvilken grad opplever du:

36. Mulighet for medvirkning i fastsettelse av overordnede mål fastsatt i kommuneplan, økonomiplan og budsjett?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	29,8%	52,6%	17,5%	0,0%
Fet	40,0%	46,7%	13,3%	0,0%
Nes	33,3%	57,1%	9,5%	0,0%
Sørum	19,0%	52,4%	28,6%	0,0%

37. Mulighet for medvirkning i fastsettelsen av mål som direkte berører din virksomhet/enhet fastsatt i kommuneplan, økonomiplan og budsjett?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	50,9%	43,9%	5,3%	0,0%
Fet	60,0%	33,3%	6,7%	0,0%
Nes	38,1%	57,1%	4,8%	0,0%
Sørum	57,1%	38,1%	4,8%	0,0%

38. Mulighet for medvirkning i budsjettrammen for din virksomhet/enhet?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	17,5%	47,4%	33,3%	1,8%
Fet	26,7%	33,3%	40,0%	0,0%
Nes	23,8%	52,4%	23,8%	0,0%
Sørum	4,8%	52,4%	38,1%	4,8%

39. Frihet i fastsettelse av virksomhetens/enhetens mål i egne planer (virksomhetsplan, handlingsplan, HMS-plan m.m.)?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	68,4%	29,8%	1,8%	0,0%
Fet	73,3%	26,7%	0,0%	0,0%
Nes	57,1%	38,1%	4,8%	0,0%
Sørum	76,2%	23,8%	0,0%	0,0%

40. Tilfredsstillende grad av handlingsrom som virksomhetsleder/enhetsleder?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	59,6%	36,8%	3,5%	0,0%
Fet	60,0%	33,3%	6,7%	0,0%
Nes	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%
Sørum	52,4%	42,9%	4,8%	0,0%

41. At du har tillit fra din leder/ledelse?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	84,2%	12,3%	0,0%	3,5%
Fet	60,0%	40,0%	0,0%	0,0%
Nes	95,2%	4,8%	0,0%	0,0%
Sørum	90,5%	0,0%	0,0%	9,5%

42. Å bli kontrollert av din leder/rådmannens ledergruppe?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	5,3%	40,4%	52,6%	1,8%
Fet	0,0%	26,7%	73,3%	0,0%
Nes	4,8%	52,4%	38,1%	4,8%
Sørum	9,5%	38,1%	52,4%	0,0%

43. At du får den støtten du trenger for å være en god leder?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	28,1%	52,6%	19,3%	0,0%
Fet	26,7%	26,7%	46,7%	0,0%
Nes	33,3%	52,4%	14,3%	0,0%
Sørum	23,8%	71,4%	4,8%	0,0%

44. At du har god innsikt i den jobben dine medarbeidere gjør og hvordan de gjør den?

	I stor grad	I noe grad	I liten grad	Vet ikke/ikke aktuelt
Denne undersøkelsen	56,1%	40,4%	3,5%	0,0%
Fet	60,0%	40,0%	0,0%	0,0%
Nes	57,1%	38,1%	4,8%	0,0%
Sørum	52,4%	42,9%	4,8%	0,0%

45. Har du opplevd å stå i en slik lojalitetskonflikt som mellomleder?

Lojalitet er et tema som ofte blir trukket frem i litteratur om mellomledere. Som leder kan man komme i situasjoner hvor forventinger fra aktører rundt en er ulike og kanskje til og med i konflikt. Dette kan føre til utfordringer knyttet til lojalitet.

	Ja	Nei
Denne undersøkelsen	57,9%	42,1%
Fet	46,7%	53,3%
Nes	57,1%	42,9%
Sørum	66,7%	33,3%

46. Hvis ja, hvor var konflikten:

	mellom medarbeidere i virksomheten/enheten	mellom medarbeidere i virksomheten/enheten og rådmannens ledergruppe/din leder	mellom brukere/pårørende og medarbeidere	Andre:
Denne undersøkelsen	33,3%	54,5%	39,4%	9,1%
Fet	42,9%	71,4%	42,9%	14,3%
Nes	33,3%	41,7%	41,7%	8,3%
Sørum	28,6%	57,1%	35,7%	7,1%

47. Føler du først og fremst lojalitet opp mot din leder eller mot dine medarbeidere?

	Min leder	Mine medarbeidere	Annet
Denne undersøkelsen	36,8%	36,8%	26,3%
Fet	53,3%	40,0%	6,7%
Nes	33,3%	28,6%	38,1%
Sørum	28,6%	42,9%	28,6%

48. Hva er det som er utslagsgivende for hvor du føler størst lojalitet? (flere kryss mulig)

	Moralsk/normativt begrunnet	Faglig begrunnet	Definert i mellomlederrollen	Annet
Denne undersøkelsen	59,6%	61,4%	33,3%	7,0%
Fet	46,7%	73,3%	26,7%	0,0%
Nes	71,4%	57,1%	38,1%	9,5%
Sørum	57,1%	57,1%	33,3%	9,5%

49. Kjenner du deg igjen i disse definisjonene?

Styring og ledelse kan defineres som to ulike verktøy i utøvelse av lederskap.

I min oppgave definerer jeg styring som: «en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a.. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner». Styring er systemorientert.

Ledelse definerer jeg som: koordinerende adferd ved «desentralisert, direkte, og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». Ledelse er personorientert.

	Ja	Nei	Vet ikke
Denne undersøkelsen	86,0%	1,8%	12,3%
Fet	80,0%	6,7%	13,3%
Nes	90,5%	0,0%	9,5%
Sørum	85,7%	0,0%	14,3%

50. Hvorfor ikke?

51. Med utgangspunkt i disse definisjonene, er din hverdag mest preget av styring eller av ledelse?

	Ledelse	Styring	Annet
Denne undersøkelsen	80,7%	19,3%	0,0%
Fet	80,0%	20,0%	0,0%
Nes	76,2%	23,8%	0,0%
Sørum	85,7%	14,3%	0,0%

52. Hvis jeg kommer med en påstand om at styring inneholder sterkere grad av kontroll enn ledelse – er du enig eller uenig i dette?

	Enig	Uenig	Vet ikke
Denne undersøkelsen	71,9%	19,3%	8,8%
Fet	66,7%	20,0%	13,3%
Nes	61,9%	28,6%	9,5%
Sørum	85,7%	9,5%	4,8%

53. Vil du kommentere det?

54. Hva er det viktigste du har lært av å være i din nåværende lederrolle?

55. Hva opplever du som mest utfordrende i din nåværende lederrolle?

56. Har du noe du ønsker å tilføye?

Vedlegg 5: Kopi av brev fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfages gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Bent Sofus Tranøy
Institutt for organisasjons- og ledelsesfag
Høgskolen i Hedmark
Postboks 400
2418 ELVERUM

Vår dato: 21.05.2013

Vår ref:34281 / 3 / JSL

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 20.04.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

34281	<i>Mellomledere i tre mellomstore kommuner</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Hedmark, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Bent Sofus Tranøy</i>
Student	<i>Hanne Kvitte Andresen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

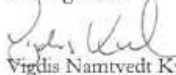
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjekter fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.11.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Juni Skjold Lexau

Juni Skjold Lexau tf: 55 58 36 01

Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Hanne Kvitte Andresen, Solvegen 12B, 2005 RÆLINGEN

Avdelingskontorer / District Offices

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kve@eswarwi@svi.ntnu.no
TRONDHØJ: NSD, SVT, Universitetet i Tromsø, 9403 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmas@svt.uib.no

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagros gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Bent Sofus Tranøy
Institutt for organisasjons- og ledelsesfag
Høgskolen i Hedmark
Postboks 400
2418 ELVERUM

Vår dato: 16.08.2013

Vår ref: 34281 JS/LR

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ ENDRINGSMELDING

Vi viser til endringsmelding, mottatt 07.07.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

34281	<i>Mellomledere i tre mellomstore kommuner</i>
Daglig ansvarlig	<i>Bent Sofus Tranøy</i>
Student	<i>Hanne Kvifte Andresen</i>

Det skal gjennomføres en elektronisk spørreundersøkelse som skal sendes til alle mellomledere i 3 kommuner.

Informasjonen som følger undersøkelsen er noe mangelfull og til dels misvisende. Personvernombudet sendte derfor studenten en oversikt over hvilke endringer som måtte gjøres for at skrevet skulle tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven (jf. e-post sendt 08.08.2013):

- Legg til: Det er frivillig å delta.
- Legg til: Kobling til e-postadresse som oppbevares hos Questback og eventuelle bakgrunnsopplysninger vil bli slettet eller grovkategoriseres senest ved prosjektslutt, innen 15.11.2013.
- Setningen endres som følger: "KONFIDENSIALITETEN til respondentene vil bli ivaretatt...". (Dette fordi undersøkelsen ikke er anonym når den sendes på e-post og det foreligger kobling til e-post).
- Navn og kontaktopplysninger til veileder.
- Retten til å trekke seg.

Siden undersøkelsen allerede er sendt ut, ber vi om at informasjonen over gis som tilleggsinformasjon. I e-post mottatt fra studenten 09.08.2013, bekreftes det at dette er mulig.

Det er ikke nødvendig å slette innsamlet materiale hvis tilleggsinformasjonen og informasjon om retten til å trekke seg fra prosjektet ettersendes.

Afdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. iso@uiso.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 55 19 07. kyme.svarval@ntnu.no
TROMSØ: NSD, HSL, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 54 43 35. martin.arte.andersen@uit.no

34281 JS/LR

2

Questback er databehandler for prosjektet. Personvernombudet forutsetter at det foreligger en databehandleravtale mellom Questback og Høgskolen i Hedmark for den behandling av data som finner sted, jf. personopplysningsloven § 15. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se Datatilsynets veileder på denne siden: <http://datatilsynet.no/verktoy-skjema/Skjema-maler/Databehandleravtale--mal/>

Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt, 15.11.2013 ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserbare opplysninger fremgår, verken hos Questback eller veileder/student. Adresser og logger slettes.

Avslutning

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, endringskjemaet, korrespondanse med personvernombudet, samt personopplysningsloven med forskrifter.

Vi forutsetter at prosjektet for øvrig er uendret og viser til våre tidligere vurderinger.

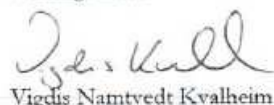
Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.11.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Ta gjerne kontakt dersom noe er uklart.

Vennlig hilsen



Vigdis Namtvedt Kvalheim



Juni Skjold Lexau

Kontaktperson: Juni Skjold Lexau tlf: 55 58 36 01

Kopi: Hanne Kvifte Andresen, Solvegen 12B, 2005 RÆLINGEN

