

Den kommunale krumtapp

Hva trekker mellomledere frem når de gjør refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk innenfor sine saksområder?

- Finner man ulike årsaksoppfatninger mellom ulike sektorer i en kommune?

Kristine Os

VEILEDER

Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2023

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på en fire og et halvt års reise. Reisen startet høsten 2019 sammen med to kolleger fra Hå kommune. I løpet av den høsten ble vi tre sammen med en medstudent en god gruppe som skulle vise seg å være til hjelp og støtte i studietidens oppturer og nedturer. Hadde det ikke vært for disse tre ville ikke denne reisen vært så trygg, spennende eller lærerik som den nå har vist seg å bli.

Foreleser og senere veileder Morten Øgård har vært et godt reisefølge på veien. Sammen med andre forelesere sto han fremme på podiet, mens firkløveren fra Vestlandet var trygt plassert på bakerste benk. Denne plasseringen skulle brått endres. Våren 2020 kom korona pandemien og nettundervisning var et faktum.

Foreleserne fortsatte å dele av sin kunnskap. Firkløveren flyttet seg fra bakerste benk til «vårt» møterom i Sandnes. Dette ga oss et studiefellesskap og rom for gode faglige diskusjoner og refleksjoner.

I løpet av reisen ville det seg slik at jeg fikk ny arbeidsgiver. Min tidligere arbeidsgivers engasjement for kompetanseheving viste seg å være like stort i Gjesdal kommune. Begge kommunene har på fremragende vis lagt til rette for at jeg på best mulig måte har fått mulighet til å kombinere jobb og studier.

Mine største og viktigste støttespillere på denne reisen har likevel vært gjengen hjemme. Emma, Ida, Emil og Bengt, dere har alle på hver deres måte gitt meg den nødvendige støtte og oppmuntring jeg har hatt behov for.

Når reisen har nærmet seg slutt har min gode venninne Eirin vært en kjærkommen og klok sparringspartner for å påse at jeg har kommet meg trygt i havn.

Så med all denne hjelpen har jeg klart å legge til kai og ferdigstilt en master i kommunal ledelse ved Universitetet i Agder.

Tusen takk til hver og en av dere for at denne reisen ble nettopp slik den ble!

Desember 2023

Kristine Os

Sammendrag

Som mangeårig avdelingsleder på sykehjem var det først våren 2021, i forbindelse med dette studiet, det gikk opp for meg at jeg jobbet i en politisk styrt organisasjon. Da ble jeg presentert for det kommunale styringskretsløpet og plutselig gikk det opp for meg at ting henger sammen. Før den tid var kommunestyre og politikere noe jeg visste eksisterte og endret seg noe i forbindelse med valg, men aldri noe jeg som avdelingsleder anså som relevant for meg. Jeg hadde fokus på at vi ivaretok pasientene, at jeg klarte å holde driften av avdelingen innenfor de tildelte rammene og at ansatte hadde en god og trygg arbeidsplass å komme til hver dag. Denne våren ble jeg bevisst at jeg som avdelingsleder hadde en rolle i å påse at blant annet den vedtatte politikken blir gitt innhold.

Dette har vært bakteppe for min nysgjerrighet på hvilke refleksjoner andre avdelingsledere har rundt det gapet vi ser mellom vedtatt og iverksatt politikk. At jeg videre har blitt gitt anledning å forske på egen organisasjon har vært veldig spennende og forhåpentligvis nyttig. De funnene jeg sitter igjen med håper jeg kan være med på å legge til rette for at man klarer å redusere dette gapet, i første omgang i Gjesdal kommune. Håpet er at det gjøres mer forskning og at man på sikt finner frem til optimale styringsverktøy.

Min problemstilling i denne forskningen, er: *Hva trekker mellomledere frem når de gjør refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk innenfor sine saksområder? - Finner man ulike årsaksoppfatninger mellom ulike sektorer i en kommune?*

Med utgangspunkt i Galbraiths stjernemodell (Galbraith, Downey, & Kates, 2002) har jeg utviklet fem hypoteser som til sammen dannet grunnlaget for innhenting av empiri. Hypotesene har ulike påstander om hvorfor det fremkommer gap mellom vedtatt og iverksatt politikk.

Det er hensiktsmessig å se på det laveste ledernivået i organisasjonen, da det er de som står i den daglig kontakt med de ansatte som yter tjenester til innbyggerne våre. For å klare å redusere gapet må man forstå hvilke mekanismer som forårsaker og gjerne legger til rette for gapet. En slik innsikt vil samlet kunne si noe om hvordan man som organisasjon kan arbeide for å øke samsvaret mellom vedtatt og iverksatt politikk.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Tema og problemstilling.....	7
2 Gjesdal kommune som et utgangspunkt for å studere gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk innenfor ulike saksområder.....	9
2.1 Fakta om kommunen	9
2.2 Kommunen som arbeidsgiver.	10
2.2.1 Organisering	10
2.2.2 Arbeidsgiverstrategi	11
2.2.3 Kommuneplan	11
2.3 Kommunen som politisk organ	12
2.4 Case som illustrerer gapet.....	13
Case 1 Ruspolitisk handlingsplan 2023 - 2026	13
Case 2 Helhetlig oppvekstplan 2019 - 2022	13
Case 3 «Leve hele livet» Strategisk handlingsplan for eldreomsorgen 2019 - 2023	14
Case 4 Trafikksikkerhetsplan 2021-2025.....	15
3 Teoretisk tilnærming	17
3.1 Kommunalt selvstyre og politikk	17
3.2 Prinsipal-agent teorien.....	20
3.3 Iverksettingsteori	21
3.4 Ledelse.....	22
3.4.1 Den kommunale mellomleder	22
3.5 Galbraiths stjernemodell for organisasjonsdesign.....	24
3.5.1 Strategi	25
3.4.2 Struktur.....	26
3.5.3 Prosesser og laterale muligheter	27
3.5.4 Belønningssystemer	28
3.5.5 Menneskelige ressurser	29
3.6 En samlet oversikt over hypotesestrukturen	31
4 Metode og undersøkelsesdesign	32
4.1 Metode	32
4.2 Design	32
4.2.1 Individuelle intervju.....	33
4.2.2 Utvalg av respondenter	34
4.2.3 Gjennomføring av intervju	35

4.3 Analyse av datamaterialet.....	35
4.4 Validitet og reliabilitet.....	37
4.5 Personvern	39
5 Presentasjon av funn.....	40
5.1 I hvilken grad opplever du at kommunens strategi med tanke på det tenkte tiltaket er godt nok operasjonalisert for å kunne realisere vedtakene?	40
5.2 I hvilken grad opplever du at arbeidsdeling og delegasjon av makt og myndighet er tilstede for å realisere politiske vedtak?	42
5.3 I hvilken grad syntes du at informasjons og kommunikasjonsaspektet både forutfor og underveis i prosjektet var tilfredsstillende?.....	43
5.4 I hvilken grad opplever du at man har et belønningssystem som motivere de ansatte til å få på plass/komme i mål med ulike vedtak/tiltaket?	45
5.5 Har det som går på menneskelige ressurser vært tilstrekkelige for at man skal klare å realisere vedtatt politikk?	47
5.6 Oppsummering av funnene.....	49
6 Drøfting.....	53
6.1 Hypotese 1 - Strategi.....	53
6.2 Hypotese 2 - Struktur	56
6.3 Hypotese 3 - Prosesser og lateralkapasitet.....	58
6.4 Hypotese 4 - Belønningssystemer	61
6.5 Hypotese 5 - Menneskelige ressurser	63
7 Avslutning og veien videre	67
Litteraturliste.....	69
Vedlegg 1 Skriv til deltakere	72
Vedlegg 1b Samtykkeskjema.....	74
Vedlegg 2 Vurdering av behandling av personopplysninger	75
Vedlegg 3 Intervjuguide	77

Figuroversikt

Figur 2.1 Organisasjonskart Gjesdal kommune	10
Figur 3.1 Styringskretsløp (Hye og Øgård, 2019, s 11)	18
Figur 3.2 Mellomleders stilling i den kommunale organisasjon	23
Figur 3.3 Star model	25

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Samlet oversikt Hypoteser	31
Tabell 4.1 Analysematrise	36
Tabell 5.1 Fordeling av case til de ulike respondentene	40
Tabell 5.2 Oversikt over essensen av datamateriale i analysematrisen.....	51-52
Tabell 6.1 Oversikt over analyse sett opp mot hypoteser.....	66

1 Tema og problemstilling

En grunnleggende utfordring innen offentlig politikk og studier av offentlig politikk har vært at man ser et gap mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk (Østerud, 2017, ss. 15-17,68-75).

Mediabildet i Norge kom vinteren 2023 med sterke eksempler fra omsorgssektoren hvor man var vitne til en virkelighet som avviker fra både fag og ikke minst fra den politikken som har vært ført de senere årene innen eldreomsorgen (Brennpunkt: Omsorg bak lukkede dører, 2023). Hvordan har dette kunnet skje? Hva er det som gikk galt? Regjeringen har ført en politikk som skal legge til rette for en eldreomsorg som skal preges av å «*Leve hele livet*» og «*Hva er viktig for deg?*» Ansatte i helsesektoren stiller seg også bak disse føringene. Til tross for det er det norske folk vitne til det motsatte. Vi ser at det har blitt lagt opp til en reform og en politikk som er uoppnåelig, både i hjemmebasert og institusjonsbasert omsorg.

Ikke lenge etter Brennpunkts avsløringer presenterer nåværende helseminister Kjerkol (2023) NOUen «Tid for handling». Utredningen beskriver en fremtid med økende andel mennesker som vil ha behov for bistand fra helsevesenet, sammen med en sektor som ikke vil være bærekraftig innen kort tid, grunnet blant annet mangel på personell og måten man har valgt å organisere seg på. Dette kommer på tross av at Norge er blant de landene i verden som har flest helsepersonell per innbygger (NOU 2023:4)

Det er også i disse dager på trappene flere offentlige utredninger som styrker disse funnene. Blant annet har «Leve hele livet» reformen blitt skrotet og erstattet med en ny reform, «Bu trygt heime». Videre er også ny folkehelsemelding nylig publisert. Felles for disse utredningene er at man observerer et for stort gap mellom de vedtak som har vært og den virkelighet vi ser.

Dersom man vender blikket til kommunene, foreligger det også her ulike strategier og retninger hvor man observerer samme gapet mellom vedtak og det som utøves. I Gjesdal kommune, som denne oppgaven vil ta for seg, vedtok man allerede i handlings- og økonomiplan 2015-2018 (Gjesdal kommune, 2014) at man skulle bli en Lean-kommune. Når vi nå skriver 2023 jobbes det fremdeles med implementering av Lean.

Innen oppvektsfeltet har det vært vedtatt helhetlige oppvekstplaner og ulike kunnskapsløft som legger opp til en standard som ikke sjelden strider imot det man ser i virkeligheten.

Videre ble det nylig vedtatt revidert ruspolitisk handlingsplan (Gjesdal kommune, 2023) Også her kan man allerede nå se at det vil komme avvik mellom vedtatt og iverksatt politikk. Det siste eksemplet jeg vil ta frem i denne omgangen er «Trafikksikkerhetsplan 2021-2025» (Gjesdal kommune, 2021). I denne planen foreligger det en utfyllende liste over tiltak som skal iverksettes. Tiltakslisten vil blant annet ha endel økonomiske og personalmessige konsekvenser. Når saken ble lagt frem og vedtatt i kommunestyret var det beskrevet at man allerede har en fast post i handlings- og økonomiplanen og man vil jobbe med tiltak i prioritert rekkefølge. Det står likevel ikke noe om ressursbehov i forhold til personell, videre ligger ansvaret for oppfølging av tiltakene hos «kommunen». Det kommer ikke klart frem hvem dette er annet enn en arbeidsgruppe som har jobbet med planen.

På bakgrunn av dette bildet har jeg utviklet følgende todelte problemstilling.

Hva trekker mellomledere frem når de gjør refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk innenfor sine saksområder?

- Finner man ulike årsaksoppfatninger mellom ulike sektorer i en kommune?

Denne oppgaven vil fokusere på mellomledere og deres rolle som mellomledd, de som fortolker og de som ser til at aktuelle politiske vedtak iverksettes ut i førstelinjen. Jeg ønsker særlig å konsentrere meg om deres refleksjoner på at man ikke alltid ser samsvar mellom vedtak og iverksetting.

Begrepet mellomleder forstås her i form av ledere med direkte personalansvar for ansatte som ivaretar kommunes tjenesteyting.

Foreløpig er det relativt lite forskning på dette feltet med utgangspunkt i mellomledere. Når det gjelder mellomlederstudier generelt er det gjort en større norsk mellomleder-undersøkelse i 2021 gjennomført av Baldersheim, Hauge, Hye og Øgård. Deres funn vil være nyttig å ta med seg inn i min forskning, selv om deres undersøkelse ikke går direkte inn på implementeringsaspektet.

2 Gjesdal kommune som et utgangspunkt for å studere gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk innenfor ulike saksområder

I denne oppgaven kommer jeg til å bruke min nåværende arbeidsplass som forskningsfelt. Dette valget har jeg tatt bevisst da jeg håper at funnene kan være med å videreutvikle tjenesteytingen, de ansatte og beslutningsprosesser både administrativt og politisk i kommunen.

2.1 Fakta om kommunen

Gjesdal kommune er en mellomstor norsk kommune med 12.131 innbyggere per 31.12.2022 som ligger i Rogaland fylke. Kommunen ble opprettet i 1873 samtidig med at man innførte kommunalt selvstyre i Norge. Kommunenavnet var den gang Gjestal, i 1965 fikk kommunen sine nåværende kommunegrenser og endret navn til Gjesdal. I kommunens nordlige område er det kontakt med havet via Høgsfjorden. Utover dette har kommunen ingen grense til sjø. Kommunen er en del av det sørnorske grunnfjellsområdet og er dominert av kupert terreng med noe skog i de lavere områdene. Det er også noe dyrket mark i de lavere liggende dalstrøkene (Laritzen, 2023)

I Gjesdal kommune er størstedelen av befolkningen samlet i kommunens vestre del. Særlig i tettstedene Ålgård og Oltedal. Her bor omtrent 11.000 innbyggere, dette er en større andel enn hva man ser i Rogaland for øvrig (Statistisk sentralbyrå, 2023)

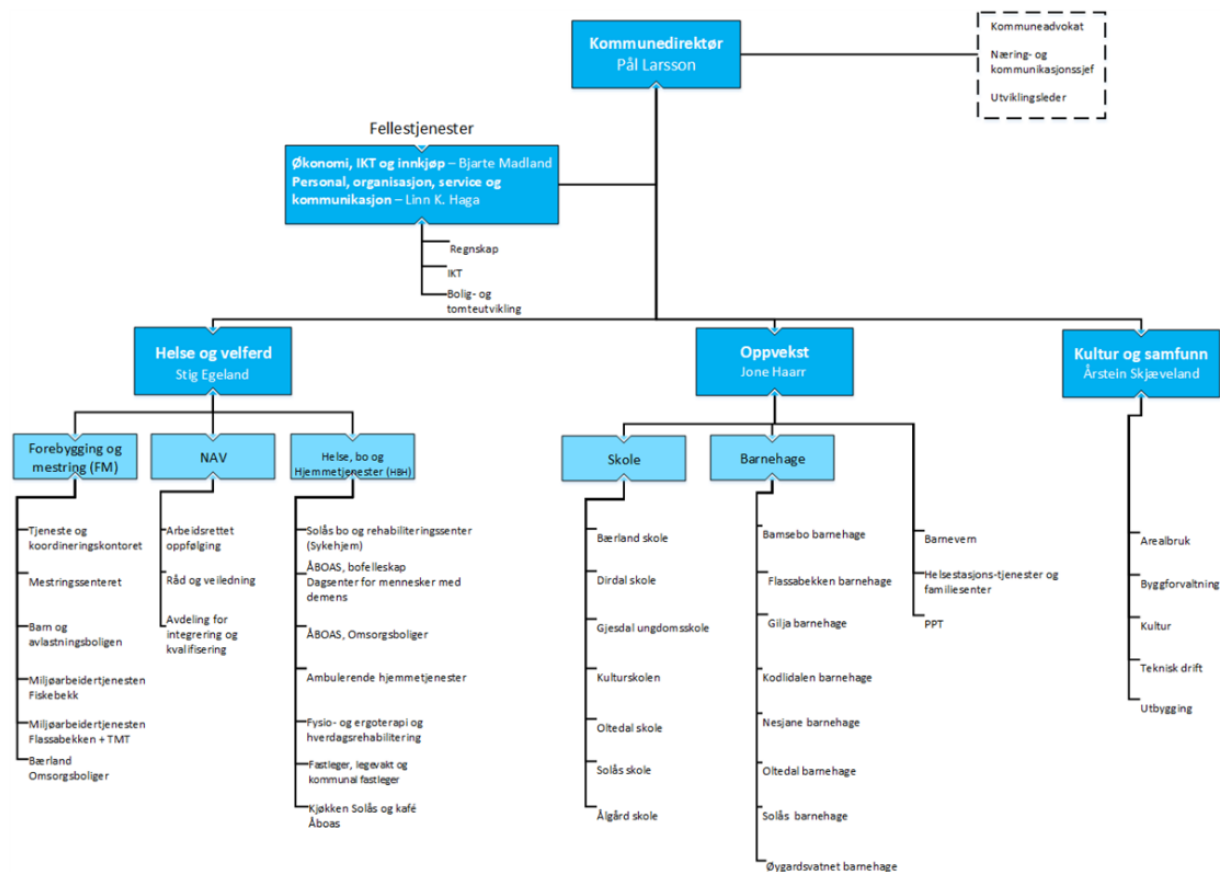
Kommunen ligger i randsonen til Stavanger/Sandnes-regionen og er med det en kommune som preges av at innbyggerne pendler. Tall fra 2019 viser at 63% av de yrkesaktive innbyggerne jobber utenfor kommunen. Dette har ført med seg en relativ sterk befolkningsvekst og kommunen har vært blant dem med landets yngste befolkning (Laritzen, 2023). Barn, unge og barnefamilier har naturlig blitt et av de sentrale satsningsområdene for kommunen. Dette gjenspeiles også i kommunes plandokumenter, blant annet står det i Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2023 «*Gjesdal skal være en attraktiv kommune for de som bor her, de som driver næring og besøkende...vi skal skape et attraktiv og bærekraftig lokalsamfunn. Smart Gjesdal og tidlig innsats er våre hovedstrategier for å oppnå dette...vi er en av kommunene med yngst befolkning, og der er vi stolte av.*» (Gjesdal kommune, 2023) (Laritzen, 2023).

Tidligere har kommunens næring vært preget av sauehold sammen med ullvareproduksjon, samt kraftindustri. Det er fremdeles et godt utviklet husdyrhold, nå i form av både sau og storfe. Samlet sett er 4% av arbeidsplassene i kommunen i primærnæringene. Videre er det en del industri, bygg- og anleggsvirksomhet i tillegg til kraft og vannforsyning. Gjesdal er likevel en relativ beskjeden kraftkommune med 13 mindre kraftverk.

2.2 Kommunen som arbeidsgiver.

2.2.1 Organisering

Per 31.12.2022 er det ca 900 ansatte i kommunen. Majoriteten er ansatt innen helse og velferd eller oppvekst.



Figur 2.1 Organisasjonskart Gjesdal kommune

Kommunedirektøren har til sammen tre kommunalsjefer sammen med to ledere for ulike fellestjenester i sin direkte lederstab. Det er i tillegg kommuneadvokat, nærings- og utviklingsleder i staben til kommunedirektør.

Tjenesteytingen til innbyggerne er fordelt på tre tjenesteområder: helse og velferd, oppvekst og kultur og samfunn, som alle ledes av egne kommunalsjefer. Helse og velferd sammen med oppvekst har videre virksomhetsledere som ivaretar ulike virksomhetsområder. Dette leddet er

ikke representert i kultur og samfunn, her er avdelingslederne direkte under kommunalsjef. I Helse og velferd og Oppvekst ligger avdelingsledere i de ulike virksomhetenes ledergrupper. Det er avdelingslederne som har den daglige oppfølgingen av øvrige ansatte i kommunen.

2.2.2 Arbeidsgiverstrategi

Arbeidsgivers strategi gir rammer for utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen i kommunen. Gjesdal kommune sin arbeidsgiverstrategi beskriver ansatte som den viktigste ressursen for å nå målet om å skape et attraktivt Gjesdal (Kommunestyrevedtak Gjesdal kommune, 2021). Ansatte skal oppleve det å jobbe i kommunen som både krevende og meningsfylt. Bakgrunnen er at ansatte hele tiden skal søke nye og bedre måter å løse samfunnsoppdraget på, samtidig som den ansatte opplever å utgjøre en forskjell for innbyggerne. Dette skal skje på tross av en presset kommuneøkonomi. Strategien trekker særlig frem viktigheten av ledelse og lederrollen som en avgjørende faktor for å lykkes. Et tiltak som ble gjennomført i 2022 var iverksetting av en felles lederplattform for ledere i Gjesdal, Gjesdallederen. Hensikt er at man skal legge til rette for at arbeidsgiverstrategien blir en levende del av ledernes hverdag. Man tror at dette vil styrke den enkelte ledes beslutningskompetanse, utvikle organisasjonen og sette retning for godt medarbeiderskap.

2.2.3 Kommuneplan

Organisasjonen har i nærmere 10 år vært preget av Lean-tenkning. Hensikten er at man internt har en felles måte å tenke, prioritere og handle på. Dette legger grunnlaget for godt lagarbeid. Lean-tenkningen påvirker i stor grad måten kommunen driver sitt forbedringsarbeid på. Tanken om forbedring kommer også frem i kommuneplanen. Som for de fleste kommuner har også Gjesdal en kommuneplan bestående av to deler: en arealdel og en samfunnsdel. Samfunnsdelen er det overordnede plandokumentet og dermed det viktigste styringsdokumentet for utøvelse av tjeneste. Den gir uttrykk for visjoner og overordnede mål for lokalsamfunnet, samtidig som den peker på hvilke oppgaver som skal prioriteres. Samfunnsdelen er videre brutt ned i ulike delplaner. I Gjesdal har man videre konkretisert samfunnsdelen i noe man kaller en Masterplan. I Masterplanen har alle nivå i kommunen ytterligere konkretisert de ulike satsningsområdene med både mål, konkrete tiltak og KPIer. Hensikten er at alle ansatte avdelingsvis skal lage egne mål og tiltak for samlet å jobbe mot de overordnede satsningsområdene i kommunen.

Som en del av dette arbeidet har man innført systematiske møter for informasjonsflyt i organisasjonen. Det skal gå regelmessig kommunikasjon fra kommunedirektør ned til den enkelte ansatte og fra den enkelte ansatte tilbake til kommunedirektør. På denne måten får man frem organisasjonens samlede stemme. Her blir mellomlederne viktige «krumtapper», det er de som representerer det største mangfoldet i organisasjonen. Dette stiller igjen krav til deres ledelsesferdigheter. De må både kunne lytte til de ansatte samtidig som de må klare å formidle det videre med henblikk på det konseptuelle perspektiv.

2.3 Kommunen som politisk organ

Kommunestyret er det øverste politiske organ i kommunen. For Gjesdal sin del er det i denne valgperioden (2019-2023) Arbeiderpartiet med ordfører Frode Fjeldsbø, som har majoriteten av medlemmene i kommunestyret med 10 representanter. Deretter kommer Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet med fire medlemmer hver. Høyre er representert med 3 medlemmer, Sosialistisk venstreparti med ett medlem samt to uavhengige representanter.

Ut av dette har man et formannskap bestående av 11 medlemmer, utvalg for kultur og samfunn og utvalg for levekår med begge 9 medlemmer hver. Av andre råd, styrer og utvalg har man blant annet administrasjonsutvalget, kontrollutvalget, eldreråd, brukerråd og ungdomsråd.

Som vi ser av fordelingen i kommunestyret, er Gjesdal kommune preget av det politiske perspektivet fra Arbeiderpartiet. Nåværende ordfører ble så langt tilbake som i 2011 valgt til varaordfører, i 2013 gikk han over i rollen som ordfører i forbindelse med at daværende ordfører ble valgt inn på Stortinget. Han er nå inne i sin andre periode som ordfører og har kunngjort at han stiller til gjenvalg også ved høstens kommunevalg.

Som observator og representant for administrasjonen erfarer jeg at det politiske klimaet i kommunen er preget av samspill, respekt og ønske om å finne løsninger. På en felles samling for politikerne og administrasjon forteller FrP-representant Hayley Anita Henriksen (34), at det å komme på møter i Gjesdal alltid er godt og trygt. Man ønsker hverandre vel, selv om man har ulikt politisk ståsted. Hun sammenligner dette opp mot egen deltakelse i fylkestinget. Der opplever hun et helt annet, og til tider mer krevende klima. Dette bekreftes av samlingens øvrige deltakere. Det tas også til orde for at samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen oppleves som ærlig og med hensikt å få til det beste for innbyggerne.

Denne oppfatningen gjenspeiles også i lokalavisen, Gjesdalbuen. Enkelte saker er selvsagt mer preget av uenighet og gjerne motstridende interesser, men det presenteres likevel med en likeverdig undertone. Ei heller ser man i særlig grad kritikk mellom politikere, administrativ ledelse og ansatte i kommunen.

Til tross for et godt klima og et godt samarbeid mellom politikerne og administrasjonen, foreligger det gap mellom den politikken som er vedtatt og det som blir iverksatt ute i avdelingen.

2.4 Case som illustrerer gapet

Case 1 Ruspolitisk handlingsplan 2023 - 2026

Vinteren 2023 ble ny ruspolitisk handlingsplan vedtatt (Gjesdal kommune, 2023). Dette var en plan der medvirkning mellom det politiske og det administrative ble godt ivaretatt. Det var bred enighet om handlingsdelen og oppgavefordelingen som ble beskrevet der.

Da planen var vedtatt og innbyggerne ble kjent med den, begynte man å se noen utfordringer. Et av de viktigere punktene i handlingsdelen var å sikre informasjon og økt kunnskap om uheldige konsekvenser av alkohol. Arbeidsgruppen som skrev planen foreslo at det skulle ivaretas av kommunens folkehelsekoordinator. utfordringen var bare at folkehelsekoordinator-rollen lå på en person som jobbet full tid som rådgiver i arealplanavdelingen. Da første henvendelse kom til arbeidsgruppen ble det deltakere der som måtte ivareta denne oppgaven. Det samme erfarte man da et lokalt tidsskrift ønsket en artikkel på tema. Representantene i arbeidsgruppen har samme utfordring som folkehelsekoordinator, de har ikke avsatt tid i sitt daglige virke til disse oppgavene.

Den politiske saken ble som nevnt tatt godt imot, men for å klare å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen måtte det tilføres ressurser på et eller annet vis. Administrasjonen skrev at dersom det fikk økonomiske konsekvenser skulle dette innarbeides i kommende handlings- og økonomiplan.

Case 2 Helhetlig oppvekstplan 2019 - 2022

Oppvekstplanen er i disse dager ute til revidering og ny plan vil nok foreligge innen denne oppgaven ferdigstilles. Fordelen med å se på en snart avtroppende plan er å få frem om man har lykket med iverksettingen av politikken. Som første tiltak i denne planen står det at det

skal utvikles system for individuell medvirkning i hver avdeling, slik at barn og unge får påvirke egen hverdag og oppfølging/hjelp. Dette skal ivaretas av alle ledere som gir tjenester til barn og unge. På et møte vinteren 2022, der ledere fra ulike hjelpetjenester og barnevern var samlet, diskuterte man fremdeles at det var viktig at barn ble hørt og tatt med i avgjørelser. Avdelingsledere opplevde dette som svært utfordrende, til tross for at det fire år tidligere var blitt beskrevet i den overordnede strategien at de skulle arbeide på denne måten. Under diskusjonen kommer det frem refleksjoner om at gamle arbeidsmåter, foreldres ønsker/krav og egen kompetanse var det som vanskeliggjorde oppgaven. Den helhetlige oppvekstplanen er et godt dokument som legger opp til en ideell utvikling av tjenestene. Utfordringen er at den mangler et tydeligere eierskap.

Et annet viktig område denne planen tar opp, er barn som pårørende (Gjesdal kommune, 2018). Et av tiltakene er at man skal ha spesielt fokus på barn som pårørende når man reviderer pårørende-strategier. Ansvar for å følge opp dette er tildelt kommunalsjef oppvekst og kommunalsjef helse og velferd.

Et av kjennetegnene i Gjesdal kommune som organisasjon er at det er lite stabsressurser samt at toppledelsen har store og vidtrekkende ansvarsområder. Oppvekst har en stab på fire rådgivere, mens helse og velferd har to rådgivere. I tillegg har alle virksomhetslederne i helse, samt noen i oppvekst ansvar for flere typer tjenester. Dette medfører at det er lite menneskelige ressurser til å følge opp tiltak som er beskrevet i planen. Da verden ble rammet av pandemi i 2020 medførte det en betydelig endring av fokus for flere av de ansatte i disse tjenesteområdene.

Resultatet i dag er at man ikke har oppdatert eller revidert strategien for pårørende siden 2018 (Gjesdal kommune, 2018). Denne strategien er også et godt stykke arbeid som legger grunnlag for gode tjenester ut til innbyggerne. Likevel er det hverken eierforhold til planen, eller personalressurser til å følge opp de gode tiltakene. I denne planen ligger en del av arbeidet på avdelingsledere og ansatte ute i tjenesteområdene.

Det at man som kommune har en stram økonomi har ført med seg at vi drifter tjenestene våre effektivt. Da er det lett å nedprioritere oppgaver som ikke haster.

Case 3 «Leve hele livet» Strategisk handlingsplan for eldreomsorgen 2019 - 2023

Innen tjenesteområdet helse og velferd ble det vedtatt «Leve hele livet» Strategisk handlingsplan for eldreomsorgen 2019-2023 (Gjesdal kommune, 2019). Denne tar, som navnet tilsier, utgangspunkt i den tidligere omtalte og nå utgåtte «Leve hele livet»-reformen.

I kommunens plan kan man blant annet lese at kompetansen innen rehabilitering og hverdagsmestring skal styrkes. Videre har den som tiltak å styrke kapasiteten i hjemmetjenesten. Dette skal gjennomføres ved økt kompetanse, samt at man ved hjelp av drifts- og resultatanalyser øker dimensjoneringen av tjenestene.

Fire år senere er sannheten at kompetansen innen hverdagsmestring står på stedet hvil og at hjemmetjenesten ikke har økt. Videre har presset på sykehjemsplasser økt med begrunnelse i at hjemmetjenesten og hverdagsmestring ikke har anledning til å bistå. Dette kan ha flere årsaker; enten at pasientene er blitt sykere og trenger plass i sykehjem. Videre kan det være at hjemmetjenesten er for dårlig bemannet og ikke har anledning å gi flere pasienter tjenester. Eller det kan være at kunnskapen om hverdagsmestring er så lav at man ikke klarer å se at det er en reell mulighet for pasienten å reise hjem. Uavhengig av årsak er fakta det at man ikke har oppnådd denne målsetningen.

Grunnet plassmangel på sykehjem ble det høsten 2022 vedtatt i kommunestyret (Gjesdal kommune, 2022) at Gjesdal kommune skulle leie sykehjemsplasser i Klepp kommune. Her var det tilgjengelig lokaler til 16 pasienter. I saken fremkom det også at det i denne forbindelsen skulle reduseres 7 plasser på et annet sykehjem. Bakgrunn for det var å sikre forsvarlig antall sykehjemsplasser samtidig som man ivaretok de økonomiske rammene som ble satt. Denne reduksjonen er fremdeles ikke effektuert mer enn ett år senere.

Case 4 Trafikksikkerhetsplan 2021-2025

I 2022 fikk kommunen godkjenningstempel «Trafikksikker kommune». Dette kom på bakgrunn av en nylig vedtatt plan for trafikksikkerhet i kommunen. Når man jobbet med planen forholdt man seg til to overordnede prosesser. Den ene var å fylle kriterier for godkjenningsordningen til Trafikksikker kommune, hvilket man oppnådde. Det andre var å utarbeide en fysisk liste med tiltak for å oppnå bedre trafikksikkerhet i kommunen. Bak dette arbeidet lå den overordnede nasjonale nullvisjonen om drepte og hardt skadde i trafikken. Arbeidsgruppen bak planen hadde stort fokus på medvirkning på flere nivå, både politisk, blant ansatte og ikke minst blant innbyggerne.

Et av de første tiltakene som er listet opp i planen er at man i tettstedene i kommunen som hovedregel skal ha 30 km/t. Det gis unntak for interne hovedveier der det er få krysspunkt, god beredde eller adskilt vei fra gang og sykkel. Her kan man kan ha 40 km/t.

Rett utenfor kommunehuset er det et slikt unntak. Det vil si det er 40 km/t. Området har adskilt gang og sykkelvei og det er relativt få krysningspunkter. Veien er likevel ikke særlig bred, i tillegg krysser de aller fleste bussene i kommunen veien i et t-kryss. Dette er et av de mer ubehagelige kryssene både for bilister og fotgjengere. Det at det ikke er mange krysningspunkter over veien gjør til at folk/syklister tar snarveier over veibanen.

Det har vært flere runder om justering av fartsgrensen, men det er den dag i dag 40 km/t. Viljen til å redusere denne veien ned til 30 km/t er hverken tilstede blant innbyggere eller politikere¹.

Planen beskriver videre et tiltak om at ansatte ikke skal kjøre i beruset tilstand. Arbeidsgiver skal aktivt arbeide for å forhindre dette. Jeg som ansatt har hverken sett eller hørt noe om dette siden planen ble vedtatt. Et annet tiltak er at man i anskaffelser av kommunale kjøretøy skal innarbeide krav til alkohol i anbudsgrunnlag for enten leasing eller kjøp. Foreløpig har kommunen ingen slike klausuler i anbudsprosessene ut fra kommunens gjeldende anskaffelsesreglement.

Dette er eksempler på vedtak med flere gode og kloke valg av tiltak, men hvor det mangler samsvar mellom det vedtatte og det som blir gjennomført.

Jeg har nå presentert de fire casene som mine respondenter, alt ut fra hvilket område de er tilknyttet, er bedt om å ta stilling til med tanke på vedtatt og iverksatt politikk.

¹ Når denne oppgaven ferdigstilles, er farten redusert til 30 km/t i den omtalte case.

3 Teoretisk tilnærming

Forskning har tilnærmet seg gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk ut fra ulike perspektiver. En av dem ligger i utfordringer rundt iverksetting (Vabo, Klausen, & Askim, 2022), en annen tilnærming er prinsippal agent teorien (Jensen & Meckling, 1976, ss. 305-360). En tredje måte har vært studier av ledelse og ledere. Den siste tilnærmingen har sett på forholdet mellom politikk og administrasjon og hvordan ledelse arter seg her (Baldersheim, et al., 2021). I denne oppgaven vil jeg dra vekslers på disse tre statsvitenskapelige teoriene. Hovedfokus for oppgaven vil videre være på organisasjonsteori. Den teorien jeg ønsker å anvende her er situasjonsorientert teori, også kalt kontingensteori. Jay Galbraith har vært en av de toneangivende forskerne innen denne teorien. Jeg vil helt konkret benytte teorien samlet i hans stjernemodellen. Dette er en modell utviklet for å realisere utviklingstiltak i en organisasjon (Galbraith, Downey, & Kates, 2002)

Kapittelet er bygd opp slik at jeg først snakker om det kommunale selvstyret og politikk i form av styringskretsløpet. Dernest vil jeg forankre mellomlederbegrepet jeg benytter i oppgaven. Til slutt vil jeg redegjøre for Galbraiths stjernemodell, både hvordan den plasserer seg i forhold til det kommunale styringskretsløpet og hvordan de ulike elementene i kretsløpet er synlige i hans fem elementer. Her presenteres ulike hypoteser jeg mener kan være med å belyse oppgavens problemstilling.

3.1 Kommunalt selvstyre og politikk

Problemstillingen avgrenses av at en ser på mellomledere i Gjesdal kommune. Teori rundt det kommunale selvstyret og politikken som utøves vil være av verdi problemstillingen.

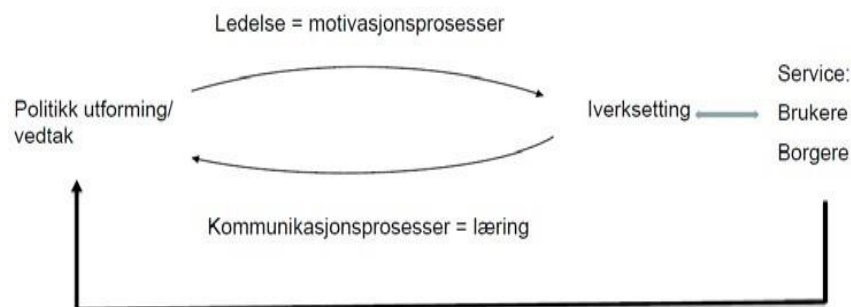
Det beskrives tre normative verdier som har vært viktige i utviklingen av det kommunale selvstyret. Den ene verdien var at den enkelte innbygger skulle ha mulighet til å påvirke egen skjebne, altså frihet og selvbestemmelse. Dette anses å være et negativt frihetsideal. Man forsøkte i oppstarten av det kommunale selvstyret å løsrive seg fra den statlige makt og myndighet til fordel for selvbestemmelse. Etter hvert utviklet det seg et positivt frihetsideal, ved at man i det lokale selvstyret så muligheten for å kunne gjennomføre saker på eget initiativ. Frihetsidealene har likevel hatt en noe blandet skjebne. Vi ser blant annet at likhetstanken innenfor tjenestetilbud i tilknytning til velferdsstaten noen ganger har medført en sterk form for standardisering av kommunal virksomhet (Balderheim & Rose, 2014, ss. 20-

22). Er dette den beste måten å sikre et attraktivt lokalsamfunn for alle? Vil alle innbyggere ha det samme?

Demokratieffekten er en annen normativ verdi i forhold til kommunalt selvstyre. Fokuset her er at man i den kommunale kontekst legger bedre til rette for å redusere avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt. Ved å redusere avstanden vil en se at fellesskapsfølelsen øker, det er *vi* som løser dette sammen (Balderheim & Rose, 2014, s. 21).

Siste verdi som trekkes frem er effektivitetsverdien. Her skiller man mellom ytre- og indre effektivitet. Den ytre retningen omhandler nytten av lokalkunnskap for å løse aktuelle oppgaver best mulig. Det er en anerkjennelse av at de som har skoen på best vet hvor skoen trykker. Videre tar den indre effektiviteten for seg den økonomiske effekten for organisasjonen, og kommer til syne i form av produksjon av goder eller tjenester til lavest mulig kostnad. Også dette med bakgrunn i lokal kunnskap (Balderheim & Rose, 2014, s. 22)

Dette tar meg videre til hvilken styringslogikk som ligger til grunn for vårt demokratiske system. For å forklare dette benytter jeg meg av modellen som Baldersheim mfl. benevner som styringskretsløpet.



Figur 3.1 Styringskretsløp (Hye og Øgård, 2019, s 11)

Selv om figuren er en sterk overforenkling av virkeligheten, illustrerer den på en god måte dynamikken i et styringsforløp. Den gjenspeiler det kommunale organisasjonsdesignet. Det er politikerne som fatter beslutninger. Videre er det administrasjonen og/eller de som jobber i kommunen som har i oppgave å iverksette vedtatt politikk. Dette påvirker til slutt den enkelte innbygger eller bruker av systemet. Avstanden mellom de som vedtar og de som iverksetter kan danne grunnlag for at det oppstår styringsutfordringer (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 13-15).

Bak styringskretsløpet ligger det to viktige teoretiske ansatser, prinsipal agentteorien og iverksettingsteori. Begge beskriver utfordringer som kan forekomme i selve iverksettingen når man har et gap mellom de som vedtar og de som utøver vedtakene (Mulgan, 2009, s. 137). Oppgaven vil se på mellomleders refleksjoner rundt iverksettingsgapet.

I styringskretsløpet er motivasjonsprosesser og kommunikasjonsprosesser to sentrale momenter. Mellomleders kompetanse på disse områdene vil være avgjørende for å klare å redusere gapet, og motivasjon og kommunikasjon er sentrale styringsverktøyene for den enkelte leder. Jeg kommer nå kort til å si litt om hva jeg i denne oppgaven forstår med disse to prosessene.

Motivasjon

Motivasjon forstår jeg her ut fra Kaufmann og Kaufmanns (2009) definisjon; «*de biologiske, psykologiske og sosiale faktorene som aktiverer, gir retning til og opprettholder atferd i ulike grader av intensitet for å oppnå et mål*» (Kaufmann & Kaufmann, 2009, s. 93). Innenfor motivasjonsforskningen finne man ulike teoretiske retninger. Jobbkarakteristika modellen skiller mellom tre hovedretninger: indre motivasjon, ytre motivasjon og en relativt ny retning kalt offentlig-sektor motivasjon (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 66).

Forskning på de kommunale mellomlederne i Norge viser at motivasjonsfaktorer som er indre og eller offentlig-serviceorienterte er de som er mest representative for denne gruppen mellomledere. De er der for faget, de som mottar tjenester og sine ansatte. I tillegg opplever de samspillet med administrasjonen og muligheten for påvirkning som viktig. Videre ser man at offentlige servicefaktorer fremkommer som viktige for dem, men ikke på de områder som omhandler å jobbe opp mot politikere og politikk (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 68-70). Som indre motivert leder anser man det som viktig å involvere ansatte i prosesser som skal gjennomføres (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 113-132).

Den kommunale mellomleder er oftest rekruttert ut fra sin fagprofesjon, ikke med bakgrunn i lederferdigheter (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 35). Ser man dette samme med at disse menneskene i tillegg i stor grad er indre motivert kan man allerede her se et potensielt gap mellom politikk og tjenesteyting, særlig de gangene det er motsettende interesser mellom fag og politikk.

Kommunikasjon

Hensikten med kommunikasjon i det kommunale styringskretsløpet er å gi de som utformer og vedtar politikk, informasjon slik at man kan oppnå læring.

I denne oppgaven forstår jeg læring som en «*..prosess der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin adferd på grunnlag av denne kunnskapen.*» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 353) For at læring skal finne sted er man avhengig av at enkeltindivider foretar en refleksjon rundt det man erfarer, for så å se et behov for læring. Det den enkelte lærer må så spres ut til resten av organisasjonen. Til sist må den samlede adferden i organisasjonen endres ut fra den nye kunnskapen man besitter (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 354) Klarer man dette vil man fremstå som en «lærende organisasjon» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 352-353). Gjesdal kommune har som mål at de skal være blant landets beste lærende organisasjoner innen 2026 (Gjesdal kommune, 2023).

3.2 Prinsipal-agent teorien

Tankegodset i denne teorien stammer tilbake til 60-tallet med et økonomisk og produksjonsrelatert kost-nytte perspektiv. Jensen og Meckling presenterte i 1976 en artikkel som beskriver mye av det vi fremdeles benytter av tankegods innen prinsipal-agent teorien (Jensen & Meckling, 1976).

Når man er i et prinsipal-agentforhold er dette en situasjon der en eller flere handler på vegne av andre eller ivaretar andres interesser. Den som utfører kalles agent, mens den som sender oppdraget kalles prinsipal (Wroldsen, 2014, s. 214) (Busch, Vanebo, & Dehlin, 2012, ss. 130-136) Tar vi dette inn i en kommunal kontekst vil det være politikerne som har rollen som prinsipaler i kraft av at de vedtar politikk, mens agenten er de kommunalt ansatte som iverksetter politikken.

Modellen legger til grunn at de ulike aktørene handler ut fra et egoistisk rasjonale, med hensikt å oppnå egen nytteprofitering uavhengig av de overordnede målene (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 14) (Østerud, 2019, s. 229).

Det faktum at prinsipaler og agenter kan ha ulike interesser har man søkt å løse via incitament-systemer, for på den måten å optimalisere samsvaret mellom beslutninger og faktiske handlinger (Busch, Vanebo, & Dehlin, 2012, s. 136).

Denne relasjonen kompliseres ytterligere av at det foreligger asymmetrisk informasjon mellom prinsipalen og agenten, samt at de bærer ulik grad av risikoaversjon.

Folkevalgte som fatter beslutninger har ofte selv ikke inngående kjennskap til temaet. Det

som vipper en sak som omfatter helse er gjerne en politiker som selv jobber som tømmermann. Eller det er en sykepleier som vinner frem med sine argumenter i en omstridt skolesak. Graden av informasjon og risiko vil være ulik for de ulike aktørene og dette vil være med på å danne et gap mellom ord og handling.

3.3 Iverksettingsteori

En parallell teori til prinspal-agent teorien er iverksettingsteori. I denne oppgaven forstår jeg iverksetting som det som skjer etter at et politisk vedtak er fattet og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde (Balderheim & Rose, 2014, s. 219). Iverksettingsfasen er der vedtatt politikk blir gitt innhold.

Når vedtaket er bragt videre fra politikerne til forvaltningen i kommunen foreligger det ulike begrensinger. Disse begrensingene kan være seg utvalg av deltakere, hvilke verdier, virkelighetsoppfatninger og kunnskap de innehar. Hvor bredt eller snevert dette er, vil til dels være gitt av politikken i måten vedtaket er utformet på, men det kan også være påvirket av ulik politisk makt i definisjonen, som dermed påvirker iverksettingen (Balderheim & Rose, 2014, ss. 222-223). Den kjente ledelsesteoretikeren Henry Mintzberg påstår; «There is no such thing as an implementation gap in strategy or policy: only policies and strategies that are poorly designed, and that fail to take account of the realities of implementation» (Mulgan, 2009, s. 135)

I studier av iverksetting har det utviklet seg to hovedretninger, den ene ser på fenomenet ovenfra og ned, mens den andre ser på det nedenfra og opp i organisasjonen (Balderheim & Rose, 2014, s. 229) (Vabo, Klausen, & Askim, 2022, ss. 188-190).

I ovenfra og ned tilnærmingen vil det kunne foreligge klare mål og muligheten for kontroll og regelbruk står sterkt. Dette vil øke sannsynligheten for at man oppnår tiltenkt utfall.

Utfordringen er at selve gjennomføringen av tiltak skjer i allerede eksisterende organisasjoner med allerede eksisterende ansatte. Dette kan, som vi har sett, være en begrensning i seg selv.

Styrken i nedenfra og opp tenkningen er at den tar utgangspunkt i hvordan politikk kan utformes for at man oppnår ønsket effekt. Svakheten her ligger i hvordan gi anbefalinger for hvordan administrasjonen bør organiseres og hvordan politikk som møter motstand skal gjennomføres. Denne tilnærmingen sies ofte å gjenspeile en organisasjonskultur (Balderheim & Rose, 2014, ss. 226-229)

Det er også forsket på prosesser der iverksettingen går både ovenfra og nedenfra. Her kartlegger man ut fra den kunnskapen man har, samtidig som man ser på de samfunnsproblemer som foreligger. Målet er å klare å se for seg og forberede seg på det som vil komme i fremtiden. Denne retningen tar til orde for samspillet mellom de handlende og de forhandlende aktørene. Prosessen foregår ikke i et tomrom, men i et miljø som har med seg tidligere historie og ikke minst kultur (Balderheim & Rose, 2014, ss. 230-234).

Som nevnt innledningsvis har Gjesdal kommune lagt opp til en struktur som skal ivareta nettopp disse prosessene med informasjon i organisasjonen ved hjelp av ukentlige operative møter. Dette er en toppstyrt prosess, som påvirker hele organisasjonen. Etter to år med bruk av denne type møter observeres det at dette fungerer på noen nivåer i kommunen, men på langt nær alle. Det fungerer i de øverste leddene på organisasjonskartet. Når man kommer ned til avdelingslederne, som utgjør den største stemmen fra organisasjonen, fungerer det svært ulikt. Ansatte på NAV som jobber dagtid og har en svært entusiastisk virksomhetsleder gjennomfører møtene som tiltenkt. I den delen av helse og velferd som driver døgndrift har man gått bort fra dette. Der rapporterer lederne at kostnadene med gjennomføringen er alt for store med tanke på hvilken nytte de mener å sitte igjen med. Virksomhetsleder er heller ikke den som er mest entusiastisk med tanke på nytten av dette, og aksepterer dermed dette. Barnehagesjef, som kun har dagtidsansatte, rapporterer at de fleste av barnehagene er i så mangel av personal at også de velger å nedprioritere det.

3.4 Ledelse

Vender man tilbake til styringskretsløpet ser vi at ledelse er et viktig område i offentlig politikk. Ledelse er et stort og vidstrakt tema. Her kommer jeg til å se ledelse opp mot den teori som til nå er gjennomgått. Da særlig betydningen av ledelse og leders rolle i å påvirke gapet mellom det vedtatte og det iverksatte. Ledelse og motivasjon sammen med læring og informasjon, er to viktige mekanismer som prinsipal-agent teorien og iverksettingsteori tar til orde for.

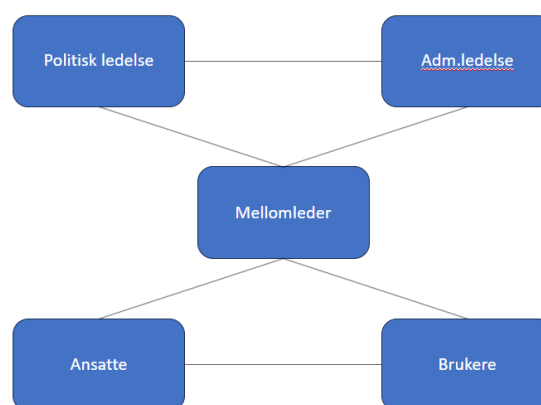
3.4.1 Den kommunale mellomleder

Hvem er så denne kommunale mellomleder? Går man til litteraturen beskrives denne rollen som; en leder som står for ledelse i det stille. Det er de som sikrer den sømløse driften av kommunens tjenester. Det stilles ofte mange krav til denne rollen, både med hensyn til hva man forventer av prestasjoner og hva man stiller av krav til ledelsesferdigheter (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 8-9)

Disse tankene støtter opp om følgende definisjon på mellomlederne som: «...personer med et helhetlig ansvar for drift av en kommunal frontlinjetjeneste...» (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 21)

En mellomleder beveger seg ofte innenfor tre ulike perspektiver eller ferdigheter i sitt virke (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 15-16). Den ene er det konseptuelle. De må forstå hvordan de kan bidra inn i arbeidet med å utvikle organisasjonen i form av blant annet mål og strategier. Videre er det viktig at mellomledere innehar en relasjonell ferdighet for best mulig å ivareta de menneskelige utfordringene man møter som mellomleder. Dersom vi ser på styringskretsløpet (fig 3.1) er det i denne dimensjonen man i stor grad finner mellomleders rolle som motivator og iverksetter av blant annet politiske vedtak. Den siste ferdigheten kalles ofte den tekniske og innebærer å ha kunnskap om et bestemt fagfelt eller fagområde. Det er disse tre perspektivene som samlet danner grunnlaget for den kommunale mellomleders handlingsområde og hvor den enkeltes ledergjerning utøves.

Den kommunale mellomleder blir gjerne omtalt som «krumtappen» (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 7) Akkurat likt krumtappen i en motor er mellomlederne ofte lite synlige, men når de svikter vil det få ringvirkninger for hele organisasjonen. Som vi ser, er de leddet mellom den politisk og administrative ledelse på den ene siden og de ansatte og innbyggere i kommunen på den andre siden.



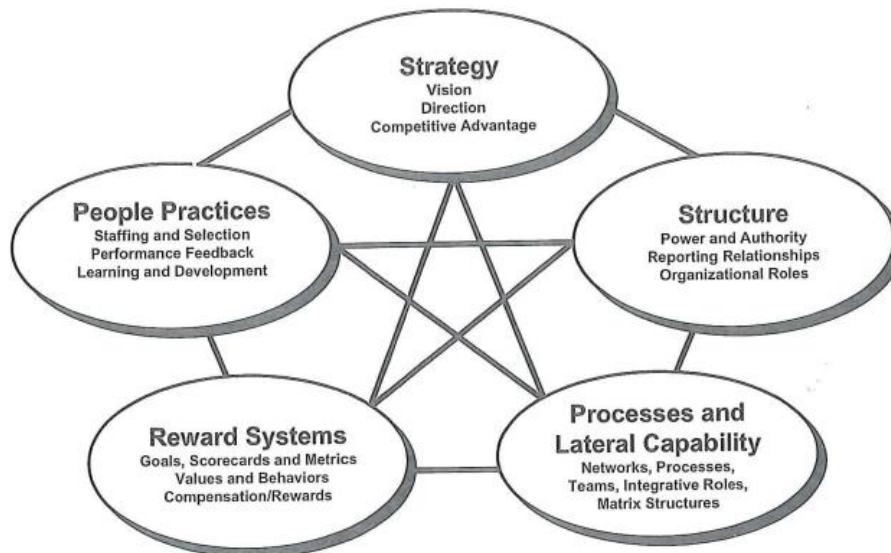
Figur 3.2 Mellomleders stilling i den kommunale organisasjon (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 13).

I den øvre delen av figuren er samarbeidet preget av styringslogikk i form av prinsipal agent informasjonsulikhet. Den nedre delen er drevet av en samarbeidslogikk der det foreligger en ressurslikevekt mellom personalet og innbyggerne. Disse to ulike logikkene medfører et spenningsforhold og det er i dette spenningsfeltet at mellomlederen skal lede. Det er med bakgrunn i denne spenningen de er i behov av de tre overnevnte ferdighetene, konseptuell, relasjonell og faglig. Det er denne plassen i den kommunale styringskretsløpet som er avgjørende både for handlingsrom og handlingskraft til den enkelte mellomleder (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021).

Administrasjonen og politikere i Gjesdal kommune uttaler at avdelingsledere har vide fullmakter og delegasjoner, og således et stort handlingsrom. Om alle opplever at de har det, er kjent med det, eller om de benytter det til sitt fulle tror jeg ikke. Jeg tror flere avdelingsledere opplever at de eksisterer som en egen øy i organisasjonen. Videre har de ingen uttalt bevissthet rundt det at de er styrt av politikere. Som nevnt tidligere er avdelingsleder ofte rekruttert inn i stillingen med bakgrunn i sin fagprofesjon, ikke grunnet deres lederkompetanse (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, s. 35). Det at de er krumtappen i det kommunale maskineriet vet de stort sett ikke om.

3.5 Galbraiths stjernemodell for organisasjonsdesign

For å svare opp problemstillingen i oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i Galbraiths kontingensteoretiske tankegods. Jay Galbraith presenterte i 1995 en modell som beskriver ulike verktøy for å sikre best mulig arbeidsflyt i en organisasjon (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, ss. 2-8). Denne modellen har i seg teori fra blant annet prinsipal agent teori, iverksettingsteori og læringsteori. Modellen, er et rammeverk for holistisk tenkning og innehar fem elementer. Alle de fem elementene påvirker hverandre gjensidig, dersom det ene mangler eller er underrepresentert vil det være behov for justering slik at organisasjonen kommer tilbake til nødvendig balanse. Modellen blir derfor gjerne refereres til som stjernemodellen. Ser vi stjernemodellen opp mot det tidligere omtalte styringskretsløpet kan Galbraiths modell ses på som en operasjonalisering av dette.



Figur 3.3 Star model (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 2)

Jeg vil nå presentere de ulike elementene og se på dem opp mot oppgavens øvrige teoretiske grunnlag og problemstillingen jeg håper denne oppgaven skal besvare.

3.5.1 Strategi

Det første elementet er strategi. Strategi utgjør hjørnesteinen i en organisasjon, og skal gi retning, definere mål og reflektere organisasjonens konkurransefordeler. Dersom det ikke foreligger felles mål vil det være umulig å ta gode beslutninger (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, ss. 2-3). I Gjesdal kommune som organisasjon har man utviklet endel strategier, visjoner og handlingsplaner. Disse er viktige med tanke på at både ansatte og politikere skal ha klart for seg hva man sammen jobber mot. Det er disse som danner kommunens felles mål og videre er grunnlaget for at ulike temaer settes på dagsorden. Det er også med bakgrunn i de gjeldende strategier at politikken som vedtas foreligger nettopp slik den gjør. De politiske vedtakene blir med andre ord en operasjonalisering av strategiene.

Som beskrevet har Gjesdal kommune en overordnet kommuneplan som består av to deler, en arealdel og en samfunnsdel. Samfunnsdelen er det overordnede styrende dokumentet for både politikere og de som er ansatt i kommunen. Den skal være rettesnor for alt kommunen foretar seg. Ved sist rullering i 2019 ble det trukket frem to hovedstrategier: «*tidlig innsats*» og «*Smart Gjesdal*», disse strategiene skal ligge til grunn for hvordan man som organisasjon tenker, prioriterer og handler (Gjesdal kommune, 2019a).

Dersom organisasjonens mål ikke er godt nok kjent, kan man observere at ulike avdelinger jobber mot ulike mål (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 4). Man vil få en organisasjon som mangler felles retning, og dette vil blant annet komme til syne i iverksettingen.

Vedtakene er ikke i samsvar med hva tjenesteytere anser som overordnet mål. Ser vi dette elementet opp mot styringskretsløpet finner vi det blant annet igjen i de politiske vedtakene. Det er ved hjelp av dem at man til sist skal klare å strekke seg mot kommunens overordnede strategi.

Når vi ser elementet strategi opp mot oppgavens problemstilling har jeg utviklet følgende hypotese som en mulig forklaring til at man ikke lykkes med iverksettingen av politikk.

H1:

Grunnen til at vi ikke lykkes med iverksetting av politiske vedtak er at kommunens strategier ikke er godt nok operasjonalisert. Den er vag med tanke på hvilken retning den er tenkt å gi.

3.4.2 Struktur

Galbraiths neste element i stjernemodellen er struktur. Det er via struktur man har formalisert hvor makten og autoriteten i organisasjonen befinner seg. Og det er via de gitte strukturene man skal sikre at blant annet strategiene ivaretas. Et organisasjonskart vil gi en oversikt over organisasjonens struktur og hierarki.

Det er i strukturen vi også finner de ulike rollene som beskriver hvordan arbeidsdelingen foreligger og hvilken myndighet man har i kraft av sin rolle (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 3). Mellomledere er avhengige av å ha den rette myndighet og den rette arbeidsdelingen for å kunne iverksette den vedtatte politikken. Det er også her man innen iverksettingsteoriens ovenfra og ned perspektiv har muligheter for kontroll og regelbruk. For å lykkes må disse forholdene gjenspeiles i den gjeldende strukturen i organisasjonen. Gjør de ikke det vil sannsynligheten for å lykkes med iverksetting reduseres sterkt.

Et annet viktig element i forbindelse med struktur og den makt som ligger her, er mellomleders mulighet til motivasjon. Det er i kraft av rollen som mellomleder man kan påvirke ansatte til å gjennomføre de politiske vedtakene som foreligger, eller motarbeide det som er vedtatt. Strukturene skal også legge til rette for informasjonsflyt og kommunikasjon i organisasjonen. Styringskretsløp (fig 3.1) innehar dette elementet flere steder. Det er strukturene som legger til rette både for at man iverksetter samtidig som de legger til rette for både kommunikasjon og læring mellom de ulike handlende i styringssløyfen.

Både strategi og struktur er i Gjesdal kommune forsøkt operasjonalisert i kommunens Masterplan. Som beskrevet tidligere, er de overordnede strategiene i den planen brutt ned og tilpasset den enkelte avdeling. Det er også i arbeidet med masterplan at man har lagt til rette for en systematisk informasjonsflyt mellom de ulike nivåene i organisasjonen. En slik informasjonsflyt er tenkt å legge til rette for læring i organisasjonen, og utvikling til en lærende organisasjon.

Med tanke på struktur og mulige forklaringer på gapet mellom vedtak og iverksetting har jeg følgende hypotese.

H2:

Grunnen til avvik er uklar arbeidsdeling og delegasjon av myndighet mellom de som skal realisere tiltakene og de som vedtar dem.

3.5.3 Prosesser og laterale muligheter

Et tredje element er prosesser og laterale muligheter, et organisasjonskart lager klare linjer opp og ned i organisasjonen. Utfordringen er hvordan dette på samme tid kan skaper barrierer for samhandling på tvers av de vertikale strukturene (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 4). I tilfeller der det foreligger laterale samarbeid leverer organisasjonen optimale løsninger rettet mot tverrfaglige problemer. Man utnytter de ulike områdenes spesifikke styrker, som samlet gir adskillig bedre og mer helhetlige løsninger. Dette er ofte både personavhengig og skjer via uformelle kanaler. For å minimere de strukturelle barrierene er det viktig å legge til rette for å ha en struktur for mer formaliserte horisontale samhandlingsarenaer. Fordelen med disse laterale samarbeidene er at man henter ut de beste ressursene til å løse utfordringer som påvirker flere fagområder (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, ss. 4-5)

Norske kommuner er i stor grad bygd opp likt, man har ulike nivåer innen ulike fagfelt, sektorer eller tjenesteområder. Videre har man en felles administrasjon som ivaretar alle områdene og øverst er det en rådmann eller kommunedirektør som har det samlende overordnede ansvaret. Denne organiseringen kalles linje-/stabsorganisering (Busch, Vanebo, & Dehlin, 2012, ss. 169-170). Private organisasjoner er ikke nødvendigvis organisert på tilsvarende måte. Her kan man observere helt andre organisasjonsformer utover linje-/stabsorganisasjon. Dette kan være divisjons-, matrise- eller prosjektorganisasjon for å nevne noen. Disse kan i varierende grad legge til rette for laterale prosesser på en annen måte en hva

den tradisjonelle linjeorganiseringen legger opp til (Busch, Vanebo, & Dehlin, 2012, ss. 168-180).

Prosesselementet og de laterale mulighetene er også tatt til orde for innen iverksettingsteorien når man snakker om prosesser som tar høyde for ovenfra og nedtenkningen samtidig med nedenfra og opptenkningen. Dette kan eventuelt ytterligere utvides med å tenke iverksetting på tvers eller sidelengs.

Skal man i fremtiden ha en bærekraftig organisasjon er vi avhengig av å tilby helhetlige løsninger. Løsningen på de grenseoverskridende utfordringer ligger som oftest på tvers og utvikles gjennom laterale prosesser. Selv om man vet dette, er det ikke sjelden man snakker om siloer i kommunen og at man ikke er gode nok til å jobbe på tvers av områder.

Jeg ønsker også å løfte inn kommunikasjon og informasjon i dette elementet. For at man skal klare å få på plass de laterale prosessene må man ha både informasjon og man må opprette kommunikasjonslinjer. De hierarkiske strukturene i en kommune er ofte ikke lagt opp til naturlige laterale samarbeid. De årene jeg har vært i Gjesdal kommune ser jeg at dette har fått noe mer fokus. Gjesdallederen skal danne en felles plattform for hva det vil si å være leder i Gjesdal kommune. Organisasjonen og lederne i de ulike tjenesteområdene og på de ulike nivåene får mulighet til å utvikle en samlet måte å fremstå som leder i kommunen på. Dette legger til rette for at man skal få kjennskap til de ulike områdene samt at man blir kjent med øvrige lederkolleger i kommunen. Organiseringen av samlingene er lagt opp på en slik måte at den enkelte i løpet av en gitt periode har samarbeidet med alle ledere i de øvrige tjenesteområdene.

På bakgrunn av dette har jeg utarbeidet min tredje hypotese.

H3:

Grunnen til at man ikke lykkes er at det ikke er utviklet gode nok koordineringsmekanismer på tvers av ulike profesjonsgrupper/avdelinger.

3.5.4 Belønningssystemer

Belønningssystemer er neste element i modellen. Belønningssystemer i en organisasjon har til hensikt å påvirke ansattes oppførsel og prestasjon for å nå de målene som er satt (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 4). I prinsippal agentteorien kjenner vi dette igjen som insitament

(Østerud, 2019, s. 229), vi vet også at både motivasjonsteori, læringsteori og iverksettingsteori omtaler effekten av belønning.

Vi ser er at systemer med fokus på prestasjon, adferd og materiell belønning ofte er lite fremtredende i det offentlige. Strukturer og belønningssystemer man eventuelt har, retter seg oftest mot de som sitter øverst i organisasjonen. Toppledelsen er i seg selv de som har både høyest lønn og høyest status. Videre er det ikke de som til daglig har i oppgave å ivareta det tverrgående spillet der man har til hensikt å iverksette vedtatt politikk.

At man ikke har utviklet systemer for ledere lenger ned i organisasjonen, sammenfaller med at denne gruppen i stor grad er indre- eller offentlig-sektor motiverte (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021, ss. 65-75). Belønningssystemer som motivasjon for adferd anses av den grunn som mindre nødvendig. Man kan miste et sterkt styringsverktøy for å redusere gapet mellom politikk og tjenester til innbyggerne.

På et mellomledernivå vil man likevel kunne observere noen belønningssystemer i offentlig sektor, men da ofte i form av kompetanseheving, anerkjennelse og andre ikke økonomiske goder. Dette er ikke incentiver satt i system, men mer tilfeldig og veldig ofte person- og relasjonsavhengig. Jeg har ut fra dette utviklet en fjerde hypotese.

H4:

Grunnen til at man ikke lykkes er manglende insentivstrukturer som bygger opp under realisering av de ulike tiltakene.

3.5.5 Menneskelige ressurser

Det siste elementet i modellen omhandler de ansatte. Ut fra strategier og de øvrige føringene fremkommer det hvilke type ferdigheter, kompetanse og egenskaper man trenger i organisasjonen og hvilke menneskelige ressurser som samlet vil gi best resultat for organisasjonen til å løse sitt samfunnsoppdrag eller til å nå sin visjon (Galbraith, Downey, & Kates, 2002, s. 4). For at man skal få ut det maksimale av de menneskelige ressursene eller de ansatte er man avhengig av at de trives, er myndiggjorte og på den måten føler at de faktisk utgjør en forskjell. Den ansatte må oppleve at det er verdt å jobbe i for eksempel Gjesdal kommune. Grunnen til at dette er en så viktig faktor finner vi blant annet i styringskretsløpet. Det er de ansatte som står for å gi de politiske vedtak innhold. Det er de ansatte som til sist yter tjenester til innbyggerne.

Planverket i kommuner inneholder en egen strategi fra arbeidsgivers side der man søker å sikre at forhold rundt de ansatte er ivaretatt og at det skal oppleves trygt å jobbe. En slik strategi tar videre inn over seg viktigheten av å utvikle de menneskelige ressurser man til enhver tid har tilgjengelig (Gjesdal kommune, 2021b).

Menneskelige ressurser kan også ses i sammenheng med læringsteori. Organisasjonslæring starter med at en enkelt ansatt tilegner seg ny kunnskap som vedkommende og organisasjonen tar i bruk, dette igjen danner grunnlaget for endret adferd og utvikling (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 352-354).

Mange av de oppgaver en kommune er satt til å ivareta krever både rett og høy formål kompetanse. Dersom man ikke har den rette kompetansen vil det være en faktor som kan være med på å vanskeliggjøre iverksetting. Kompetansesammensetning og kompetanseutvikling vil med andre ord være viktige for å klare ivareta tjenesten ut til innbyggerne. Gitt vi har den rette kompetansen og den rette miksen er man også avhengig av å ha tilstrekkelig mengde av dette. Det hjelper så lite å ha en lærer når man har tre klasser som trenger vedkommende, eller en bibliotekar når det er tre biblioteker som er åpne samtidig.

Den siste hypotesen jeg har utviklet med utgangspunkt i oppgavens problemstilling er som følger.

H5:

Grunnen til at vi ikke lykkes er at vi ikke har den rette miksen av kompetanse for å lykkes med tiltakene.

3.6 En samlet oversikt over hypotesestrukturen

Hensikten med hypotesene er å klare å belyse den kommunale mellomleders utgangspunkt med tanke på refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk.

Tabell 3.1 Samlet oversikt Hypoteser

	Nummer	Hypotese
Strategi	H1	Grunnen til at vi ikke lykkes med iverksetting av politiske vedtak er at kommunens strategier ikke er godt nok operasjonalisert. Den er vag med tanke på hvilken retning den er tenkt å gi.
Struktur	H2	Grunnen til avvik er uklar arbeidsdeling og delegasjon av myndighet mellom de som skal realisere tiltakene og de som vedtar dem.
Prosesser og lateralkapasitet	H3	Grunnen til at man ikke lykkes er at det ikke er utviklet gode nok koordineringsmekanismer på tvers av ulike profesjonsgrupper/avdelinger.
Belønnings systemer	H4	Grunnen til at man ikke lykkes er manglende insentivstrukturer som bygger opp under realisering av de ulike tiltakene.
Menneskelige ressurser	H5	Grunnen til at vi ikke lykkes er at vi ikke har den rette miksen av kompetanse for å lykkes med tiltakene.

I det videre arbeidet vil hypotesene sammen med den teoretiske forankringen danne grunnlaget for innhenting av empiri og drøfting rundt oppgavens problemstilling.

4 Metode og undersøkelsesdesign

I dette kapittelet presenteres valg av metode og undersøkelsesdesign som har vært grunnlag for innhenting av nødvendig empiri for å belyse oppgavens problemstilling og teste hypotesene.

Det overordnede temaet for denne oppgaven er gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk. Jeg ønsker å se på dette fra et mellomlederperspektiv, mer bestemt fra de mellomledere som har direkte personalansvar overfor de som utøver tjenesteytingen til innbyggerne.

4.1 Metode

I denne oppgaven forstår jeg metode som det hjelpemidlet man benytter for å beskrive virkeligheten (Jacobsen, 2022, s. 23). Problemstillingen tar utgangspunkt i anerkjent teori, med bakgrunn i det har jeg fremsatt fem hypoteser. For å bekrefte eller avkrefte disse hypotesene trenger jeg data om virkeligheten. Dette er en deduktiv tilnærming, der jeg går fra teori til empiri. Det er de teoretiske antakelsene som styrer behovet for empiri (Jacobsen, 2022, s. 25)

4.2 Design

Valg av design for undersøkelsen, undersøkelsesdesign, vil ha konsekvenser for undersøkelsens validitet. Man må foreta et valg av design som på best måte søker å belyse det problemstillingen ønsker å svare på (Jacobsen, 2022, s. 99) Det er selve problemstillingen som er retningsgivende for valget.

Ut fra problemstillingen ønsker jeg å gå i dybden på hva mellomledere har av oppfatninger rundt tema. Jeg ønsker en grundig forståelse av problematikken, noe som vil være med å gi undersøkelsen høy grad av presisjon og dermed også intern validitet. Det som her er beskrevet kalles gjerne et intensivt opplegg. Høy intern gyldighet gjør også til at undersøkelsen egner seg godt til teoretisk generalisering (Jacobsen, 2022, ss. 99-102).

Jeg ønsker videre å benytte meg av en kvalitativ metode som, er en forskningsstrategi for å beskrive, analysere og fortolke karaktertrekk og egenskaper eller kvaliteter ved det som studeres (Malterud, 2018, s. 30). Kvalitativ metode gir oss mulighet til å hente inn mye

informasjon slik at man kan få en helhetlig forståelse. Som metode er den også fleksibel med tanke på datainnsamling. Ulemper man har sett her er at informasjon kan bli for detaljert og på den måten uoversiktlig. Videre har bearbeidelsen og analyse av data vist seg å være ressurskrevende. Nærhet til respondentene kan også påvirke evnen til analytisk avstand (Jacobsen, 2022, ss. 141-149). Dette er særlig noe jeg må tenke på da jeg forsker på egen organisasjon.

Tidligere har jeg presentert ulike politiske saker og sett på hvilken måte man har lyktes med å iverksette dem. Disse sakene er de ulike casene som sammen med blant annet teori vil være med å danne utgangspunkt for innhenting av nødvendig empiri for å svare opp oppgavens problemstilling. Ut fra Robert Yins (1989) definisjon av casestudie er de egentlig for å gå dypere inn i en situasjon, et fenomen, en organisasjon eller noe annet som er klart avgrenset (Anderesen, 2013, s. 24). De gir oss en detaljert beskrivelse av virkeligheten og dermed muligheten til å forstå samspill mellom aktører og kontekst (Jacobsen, 2022, s. 106).

I den kvalitative metoden samles empirien inn fra få enheter i form av tekst og ord. Dette kan gjøres på flere måter og vi skiller mellom primærdata og sekundærdata. Sekundærdata får man fra eksisterende kvalitative undersøkelser. Slike data benyttes vanligvis til beskrivende problemstillinger eller der det vil være utfordrende å klare å få tak i primærdata. Primærdata, som jeg kommer til å benytte meg av i denne undersøkelsen, får man i form av individuelle, åpne intervjuer, via fokusgruppeintervjuer eller ved observasjon. (Jacobsen, 2022, ss. 157-190).

4.2.1 Individuelle intervju

I denne oppgaven har jeg gjennomført fem individuelle semistrukturerte intervju. Fordelen med semistrukturert intervju er at man får noen faste holdepunkt i intervjuene, samtidig som det er fleksibelt nok til at spontan informasjon kommer frem (Jacobsen, 2022, ss. 166-168). Det ble også gitt tid til refleksjon i form av at jeg som intervjuer benyttet stillhet som et bevisst virkemiddel med hensikt å best mulig fange opp nyanser i svarene. Det harmonerer godt med oppgavens problemstilling.

Det ble utarbeidet en intervjuguide (vedlegg 3) med åpne spørsmål og en fast rekkefølge for å sikre at alle informantene belyste de samme teamene. Fordelen med å strukturere intervjuene på denne måten var at jeg fikk en noe mindre kompleks og mindre ressurskrevende analyse.

Utgangspunktet for intervjuguiden var de fem hypotesene jeg har utarbeidet med bakgrunn i teoridelen. Dette gjorde intervjuene eksplorative og de fikk et hypotesetestende formål (Kvale & Brinkmann, 2021, ss. 140-141).

I intervjuene benyttet jeg meg også av de fire casene som er nevnt innledningsvis i oppgaven. Casene representerer de tre ulike tjenesteområdene respondentene representerer, og ble brukt som konkrete eksempler på politiske vedtak.

4.2.2 Utvalg av respondenter

Kvalitativ metode er som vi har sett ressurskrevende. For at det skal bli overkommelig foretar man derfor et utvalg av respondenter. Utvalget av respondenter har stor betydning for undersøkelsens pålitelighet, for at utvalget skal være mest mulig pålitelig må det være en klar utvalgsmetodikk med tydelige kriterier. På denne måten vil man bedre kunne vurdere utvalgets pålitelighet (Jacobsen, 2022, ss. 191-198).

Problemstillingen i denne undersøkelsen definerer hvilke ansatte i Gjesdal kommune som er aktuelle for deltakelse. Videre har jeg beskrevet at det gjelder mellomledere som har direkte personalansvar for ansatte som deltar i tjenesteytingen ut mot innbyggerne i kommunen. For meg var det også viktig å se helheten i kommunen, derfor ønsket jeg respondenter som representerer alle de aktuelle tjenesteområdene. På bakgrunn av dette ble det valgt ut to respondenter fra hvert av de to største tjenesteområdene og en respondent fra det siste området. Dette ble gjort for å få en mest mulig jevn representasjon. Det er henholdsvis 16 mellomledere i helse og velferd, 18 mellomledere i oppvekst mens det er kun 5 i tjenesteområdet kultur og samfunn. Med disse avgrensingene mener jeg at utvalget er formålsorientert og strategisk samtidig som det sikrer bredde eller spredning på respondentene (Jacobsen, 2022, ss. 202-204).

Valget av respondenter ble foretatt som et strategisk valg. Det ble gjort etter en grundig gjennomgang med tanke på å sikre videre bredde innen de ulike tjenesteområdene. Alle fem respondentene har jobbet lenge i kommunen som ledere, de har ulik høyskole/universitets bakgrunn og de representerte ulike virksomheter i tjenesteområdene sine. Jeg vurderer utvalget til å være pålitelig.

4.2.3 Gjennomføring av intervju

Selve intervjuene ble avholdt fysisk på egnede møterom. Innkallingene var sendt ut i god tid før gjennomføring slik at respondentene unngikk å ha avtaler tett opp til intervjuene. Det var videre satt av god tid til selve gjennomføringen. Omtrent en uke før intervjuet ble det sendt ut et skriv til den enkelte informant med bakgrunnsinformasjon om tema, hvordan data ville bli behandlet og hvem som var involvert i forskningen (vedlegg 1). Samtidig fikk den enkelte også et samtykkeskjema (vedlegg 1b).

Under selve intervjuene benyttet jeg appen Diktafon levert av Nettskjema. Dette er en sikker og godkjent løsning som er utviklet av Universitetet i Oslo som Universitetet i Agder har kjøpt tilgang til.

Etter endt intervju lastes lydfilen opp til Nettskjemas nettside og transkriberes fortløpende. Transkriberingen skjer ved hjelp av kunstig intelligens. I etterkant av transkribering lyttet jeg gjennom filene flere ganger og korrigerer slik at transkripsjonene ble riktige. Jeg satt da igjen med 45 sider tekstmateriale som samlet utgjør datagrunnlaget for analysen.

Jeg ønsker til sist å bemerke at jeg underveis i de ulike intervjuene benyttet meg av ulike case. Respondenten fra kultur og samfunn ble presentert for «Trafikksikkerhetsplan» (Gjesdal kommune, 2021), mens overfor respondentene fra oppvekst benyttet jeg meg av «Helhetlig oppvekstplan» (Gjesdal kommune, 2023). Når det kom til helse og velferd var utgangscasen «Ruspolitisk handlingsplan» (Gjesdal kommune, 2023). For den ene respondenten ble dette veldig langt fra vedkommendes virkelighet og jeg valgte derfor å benytte meg av det politiske vedtaket som omhandlet reduksjon av 7 senger på et sykehjem (Gjesdal kommune, 2022). Denne saken var kjent, og respondenten klarte da bedre å reflektere over de ulike spørsmålene.

Hensikten med dette var å fremme likheter, til tross for ulikheter i tjenesteområdene, «most different, similar outcome»

4.3 Analyse av datamaterialet

For å få oversikt over innsamlet data har jeg laget en samlematrise. Hensikten med datamatriksen (tabell 4.1) er å redusere materialet til mindre deler for så å sette dem sammen igjen på en slik måte at det gir en forståelse for helheten. Videre ser man gjerne helheten i lys av de enkelte delene som igjen gir en ytterligere forståelse av deler eller helheten. Det at man

veksler mellom deler og helhet er en hermeneutisk metode og ved at man gjentar prosessen gjør til at analysen får en spiralform, også kalt «den hermeneutiske spiral». (Jacobsen, 2022, ss. 207-208)

Jeg har valgt å foreta en tematisk innholdsanalyse (Malterud, 2018, s. 95). Formålet er å identifisere, analysere og hente ut mønstre i det empiriske materialet. Analysen gir rom for å være deskriptiv og innholdsorientert, samtidig som den kan være fortolkende med vekt på mening og forståelse.

Datagrunnlaget i denne oppgaven var allerede i intervjuguiden kategorisert i Galbraiths fem elementer. For å få en overordnet systematikk i data benyttet jeg en analysematrise, tabell 4.1. Denne ble laget i flere utgaver, hvor hver utgave var en noe mer destillert variant med mål om å kunne enkelt få en oversikt over hva den enkelte respondent svarte på de ulike spørsmålene, samtidig som jeg med letthet kunne lese de fullstendige intervjuene.

Tabell 4.1 Analysematrise

	Spørsmål	R1	R2	R3	R4	R5
Strategi	I hvilken grad opplever du at kommunens strategi med tanke på det tenkte tiltaket er godt nok operasjonalisert for å kunne realisere vedtakene?					
Struktur	I hvilken grad opplever du at arbeidsdeling og delegasjon av makt og myndighet er tilstede for å realisere politiske vedtak?					
Prosesser og lateralkapasitet	I hvilken grad syntes du at informasjons og kommunikasjonsaspektet både forutfor og underveis i prosjektet var tilfredsstillende?					
Belønnings systemer	I hvilken grad opplever du at man har et belønningssystem som motivere de ansatte til å få på plass/komme i mål med ulike vedtak/tiltaket?					
Menneskelige ressurser	Har det som går på menneskelige ressurser vært tilstrekkelige for at man skal klare å realisere vedtatt politikk?					

Etter første runde med bearbeiding av datagrunnlaget sendte jeg materiale ut for en kvalitetssjekk hos den enkelte respondent. Alle bekreftet at materialet var gjenkjennbart og at

det fikk frem essensen i det vi hadde snakket om. Dette mener jeg var med på å styrke dataens validitet.

Til slutt satt jeg igjen med en komprimert oversikt over materialet som grunnlag for en sammenligning av de ulike respondentenes svar. Hensikt var å foreta en kvalitativ analyse med formål å teste hypotesene. Hypotesetabellen ble utvidet med oversikt om hypotesen ble bekreftet helt, delvis eller avkreftet (tabell 6.1 s 65).

4.4 Validitet og reliabilitet

Det er to viktige krav man må stille til de data man innhenter i forbindelse med forskning. Det er krav til validitet eller gyldighet og krav til reliabilitet eller troverdighet. Hovedårsaken til disse kravene er at man via dem sikrer at den empirien vi tilegner oss i studien gir svar på det vi faktisk spør om eller undrer oss over (Jacobsen, 2022, s. 17).

For å styrke de to forholdene er det viktig at undersøkelsen gjennomføres på riktig måte og at vi følger metoden og dens faser korrekt. Metoden vil da på en systematisk måte hjelpe til at jeg som forsker stiller kritiske spørsmål med de valg jeg foretar, og vurderer de konsekvenser dette kan få.

Som beskrevet tidligere la jeg opp til at respondentene via stillhet skulle få mulighet til å reflektere og på den måten uttrykke sine refleksjoner. Før jeg beveget meg over til neste spørsmål valgte jeg å oppsummere det jeg hadde forstått. På den måten kunne informanten raskt korrigere ved behov. Hensikten var å øke empiriens validitet (Malterud, 2018, s. 193). Det øker den interne validiteten på datamaterialet at alle respondentene har lang fartstid i kommunen og er direkte ledere for de som utfører tjenesteytingen (Jacobsen, 2022, s. 241).

Det at jeg som forsker jobber i kommunen og er hierarkisk overordnet alle respondentene, kan medføre at den enkelte respondent ikke ønsker å fortelle hele sannheten (Jacobsen, 2022, s. 242). Et grep for å minimere faren for redusert validitet, var å gjennomføre intervjuene på møtelokaler der respondenten og min identitet vakte minst mulig oppmerksomhet. Alle avtalene ble videre satt som private i møteinnkallingen, slik at andre ikke kunne lese innholdet i avtalene.

Min rolle i kommunen var særlig viktig å avklare i et av intervjuene. For å sikre den ønskede representasjonen fra samtlige virksomheter i de ulike tjenesteområdene medførte det at en av

respondentene har meg som sin nærmeste leder. Dette kan medføre ytterligere reduksjon av dataens validitet. I dette tilfellet ble nytten vurdert av både respondent og forsker, som større enn reduksjon i dataens gyldighet. Verdien av å ha fem uavhengige kilder ble tungtveiende.

Jeg har benyttet meg av ulike case relatert til respondentenes tilhørende tjenesteområde. Dette kan være med å redusere empiriens validitet, og få frem tiltro for funn som er sektorovergripende.

Det andre kravet som ble nevnt innledningsvis var reliabilitet eller pålitelighet. Et element som kan påvirke oppgavens pålitelighet er intervjueffekten. Det at jeg har foretatt intervjuer av utvalgte respondenter kan i seg selv ha en effekt på det fenomenet jeg undersøker (Jacobsen, 2022, s. 251). Man vet at denne effekten kan påvirkes av ulike faktorer som for eksempel hvordan man kler seg, hvordan man opptrer under intervjuet, hvordan respondenten opptrer, kroppsspråk og hvilke ord man benytter. Dersom det er flere intervjuere i en og samme undersøkelse kan det være med på å forsterke problemet. For denne oppgaven vil ikke dette representere et problem siden jeg er alene om å gjennomføre intervjuene. At jeg er alene kan likevel være en ulempe og redusere empiriens reliabilitet, det er ikke mulig å kryss sjekke dataene. Det vil man kunne gjøre med intervjuere. Dersom to intervjuere kommer frem til samme resultat, kan man anta at resultatet er pålitelig (Jacobsen, 2022, s. 252)

Konteksteffekt kan også påvirke dataens pålitelighet (Jacobsen, 2022, ss. 252-253). For å redusere denne effekten var jeg bevisst på hvor intervjuene fant sted. Fire av fem foregikk på samme møterom på kommunens rådhus, Storahuset. Dette er et møterom alle respondentene er kjent med og benytter regelmessig. Det siste intervjuet ble gjennomført i en annen kommunal bygning der den aktuelle respondenten har sitt kontor. Også her benyttet jeg et møterom som respondenten er god kjent med og benytter hyppig. Valg av begge møterommene var bevisst med tanke på hvor i bygningen de er lokalisert. Jeg var opptatt av at det skulle være minst mulig grad av innsyn for å bevare respondentens anonymitet, samt at det ikke skulle være gjennomgangstrafikk forbi rommet.

Som beskrevet tidligere var intervjuene planlagt i god tid. Dette mener jeg var klokt med tanke på at respondentene allerede fra de ble invitert fikk presentert problemstillingen. Hensikten var å prime respondenten til å klare å reflektere best mulig rundt tematikken.

I undersøkelsen ble det benyttet lydopptak for å registrere hva som ble sagt i intervjuene. Fordelen med dette er at faren for å overse/overhøre informasjon er svært liten. Rådata vil være tilgjengelig for andre, det vil være med på å øke dataens reliabilitet.

4.5 Personvern

For å ivareta gjeldende regler for personvern ble prosjektet i forkant av oppstart av datainnsamling meldt inn til Sikt, Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (vedlegg 2). Det ble parallelt utarbeidet et informasjonsskriv til respondentene hvor problemstillingen og formålet med studiet ble presentert (vedlegg 1). I forkant av intervjuene skrev den enkelte respondent under på et informert samtykke (vedlegg 1b), hvor det blant annet står informasjon om at de kan trekke sitt samtykke når som helst.

5 Presentasjon av funn

I dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens empiriske materiale. Jeg vil gjengi empirien systematisk med utgangspunkt i intervjuguiden (vedlegg 3) og knytte direkte sitater opp til dette. Hvert spørsmål søker å få frem data som til slutt vil bekrefte, delvis bekrefte eller avkrefte hypotesene som er fremsatt med grunnlagt i oppgavens problemstilling og teoretiske forankring. Som beskrevet benyttes ulike case som utgangspunkt for respondentenes bevareelser. Under er en oversikt over hvilken case som er knyttet opp mot den enkelte respondent. Funnene vil avslutningsvis oppsummeres og presenteres i en samlet oversikt.

Tabell 5.1 Fordeling av case til de ulike respondentene.

Case	Respondent(er)
Trafikksikkerhetsplan	R1
Ruspolitisk handlingsplan	R2
Strategisk handlingsplan for eldreomsorgen	R3
Helhetlig oppvekstplan	R4, R5

5.1 I hvilken grad opplever du at kommunens strategi med tanke på det tenkte tiltaket er godt nok operasjonalisert for å kunne realisere vedtakene?

Alle fem respondentene opplevde spørsmålet som krevende å svare på, de følte spørsmålet hadde for overordnet karakter. Innledningsvis snakket vi sammen slik at den enkelte klarte å ta spørsmålet inn i sin hverdag.

«Det var et skikkelig vanskelig spørsmål.» (R4)

«Kan du gjenta dette en gang til?» (R2)

«Hva var spørsmålet egentlig?» (R5)

Når respondentene begynte å svare kom det mye gode refleksjoner frem. Det var likevel sprik i hva de ulike svarte her. Det var to respondenter som kom fra samme tjenesteområde, og gav uttrykk for at de overordnede strategiene var godt operasjonaliserte.

«Masterplanen har vært et godt verktøy for å operasjonalisere kommuneplanen helt ut i organisasjonen. Så lenge strategien og ulike vedtak henger sammen, så virker dette. Viktig at avdelingsledere tar i bruk dette verktøyet, jeg er veldig usikker på om alle gjør det.» (R3)

«Det (navngitt person) har gjort med det Lean-arbeidet, for han har fått løftet fram kommuneplanen og sett på hva politikerne ønsker med tjenestene. Så har vi tatt å brutt dette ned for (navngitt tjenesteområde)» (R5)

De øvrige respondentene uttrykte i ulik grad manglende operasjonalisering.

«Ikke i det hele tatt. Det er ikke samsvar mellom det strategier og planer sier og det som faktisk skjer ute i avdelingene.» (R3)

«Vi har ikke den store sammenhengen. Avdelinger forholder seg til budsjett, strategier eller visjoner. Men de skal underbygge kommuneplanen. Det er det som er hoveddokumentet.» (R1)

«Hva slags politiske vedtak som har direkte innvirkning på min drift? Jeg klarer ikke helt å se noe konkret» (R2)

Det var likevel flere som utover i intervjuet trakk fram at de så en rød tråd gjennom flere ledd i organisasjonen.

«Så ja, jeg ser en rød tråd.» (R2)

«...det blir en rød linje fra det som står i kommuneplanen til målene som er i den enkelte virksomheten. Så det synes jeg har fungert bra etter at vi har fått Lean og at (navngitt person) har tatt og jobbet med det at det blir en helhet i planen.» (R5)

Visjoner er også en del at de strategier en organisasjon har, en visjon skal være med på å gi en felles retning for organisasjonen (Galbraith, Downey, & Kates, 2002). Gjennom alle intervjuene nevner informantene kommunens visjon «Vi strekker oss lenger», men da indirekte. Det kommer til uttrykk i utsagn som «de ansatte strekker seg ...» (R1), «vi vil jo få

ting til», «alle strekker seg langt for å klare...» (R5), likevel er det frasene «tidlig innsats» (R2, R3, R4) og «satsing på barn og unge» (R2, R5) som uttrykkes som tydeligere mål for arbeidet i kommunen. Disse frasene er hentet fra kommuneplanens samfunnsdel og er satsningsområdene til kommunen.

5.2 I hvilken grad opplever du at arbeidsdeling og delegasjon av makt og myndighet er tilstede for å realisere politiske vedtak?

Her klarer samtlige respondenter å sette seg inn i spørsmålet omgående. Videre er alle respondentene unisont enige. Alle beskriver at de opplever å inneha de nødvendige delegasjoner og dermed også innehar nødvendig makt og myndighet for å realisere ethvert vedtak som omhandler dem. Den ene av respondentene uttrykte følgende:

«Delegasjoner er tydelige og tilstrekkelige.» (R1)

Denne ordlyden gikk igjen hos de øvrige respondentene.

Videre uttrykkes det at avdelingsledere i kommunen har store ansvarsområder i sin lederrolle.

«Avdelingsledere i Gjesdal er myndiggjorte og har store ansvarsområdet» (R3)

Igjen er dette en ordlyd samtlige respondenter trekker frem. En av dem sier videre at dette oppleves som bra, men at det samtidig stiller høye krav til dem som avdelingsledere. Det å klare å ha den nødvendige kunnskap om de prosesser man skal lede ansatte og/eller avdelingen gjennom kan for enkelte av respondentene oppleves som utfordrende.

«Opplever at man står litt alene, mye hviler på den enkelte avdelingsleder.» (R3)

Andre igjen trekker frem at man må sette seg inn i ting selvstendig, arbeidsbelastningen kan til tider oppleves som høy og enkelte ganger oppleves det som at man står alene med ansvaret.

«...må sette seg inn i en del ting selv.» (R5)

«Jeg har ikke brukt tid og kapasitet på det.» (R3)

De fleste av respondentene fremstår som de tar eierskap til sitt handlingsrom.

«Delegert ansvar gir også økt handlingsrom» (R2)

I intervju med den ene respondenten kommer det i forbindelse med dette elementet frem en undertone av manglende eierskap til enkelte av vedtakene som foreligger. Enkelte vedtak oppleves ikke som realistiske eller svært krevende å iverksette.

« ...hadde det vært viktig for de over meg, så hadde de jo satt i gang prosesser for å få gang på det..» (R3)

Flere av respondentene trekker frem en faktor de opplever er deres reelle begrensning, de økonomiske rammene.

«Ut i fra de rammene som ligger, det er jo stort sett der det stopper.» (R1)

«Det som begrenser oss er det her med økonomien.» (R5)

5.3 I hvilken grad syntes du at informasjons og kommunikasjonsaspektet både forutfor og underveis i prosjektet var tilfredsstillende?

Respondentene hadde hatt utfordringer med å forstå det første spørsmålet, jeg valgte her å innlede spørsmålet ved å beskrive et tenkt grenseoverskridende problem også kalt «wicked problem». Eksemplene var tatt med utgangspunkt i hvilken type avdeling de representerte. Hensikten var å vise dem at noen ganger ligger løsningen på tvers av de vanlige strukturene i en organisasjon. Ut fra dette bakteppet ble det tredje spørsmålet stilt med tanke på deres opplevelse av kommunikasjon og informasjon rund aktuelle vedtak eller prosjekter.

To av respondentene var raskt ute med å bekrefte både manglende informasjon og manglende kommunikasjon.

«Nei, der tror jeg vi har mye utfordringer. Vi vet lite om hva andre jobber med. Det er nesten internt på avdelingen at vi vet lite, og dermed har vi kanskje litt lite forståelse for hva de andre holder på med.» (R1)

«At den er veldig ... silo.» (R1)

«Jeg synes ikke det er gode nok. Når noen blir informert ut om, så er det allerede noen som har sittet og tenkt ganske lenge på det.» (R4)

De øvrige respondentene beskrev at de opplevde dette som svært varierende.

«Når de ble utarbeidet så får man jo komme med innspill, man får komme og lese gjennom og si hva som man tenker man må utbedre. Man kjenner igjen det som kommer ut etterpå.» (R2)

«Jeg skulle ønske jeg vært med i den vurderingen i forhold til når de lagde den politiske saken, at de hadde hørt litt og dratt oss litt med i den saken.» (R3)

«At en har et ansvar selv når man skal sette seg inn i disse tingene. Det vil vi gjerne ta å gjøre, men det er så mange ting vi skal ta å bruke tiden vår på. Så det begrenser seg veldig der.» (R5)

En av respondentene trekker også frem at avdelingsleders rolle i implementeringen blir mer krevende de ganger prosessene er toppstyrte.

«Om at det burde være en bedre kartlegging i forkant, at det bør være en litt grundigere forarbeid er dette faktisk noe som det er behov for?» (R4)

Gjesdal kommune er definert som en mellomstor norsk kommune, likevel har mange en opplevelse av at Gjesdal er en liten kommune. Dette kan ha sammenheng med at den er liten sett i forhold til nærliggende kommuner som Stavanger, Sandnes og Sola. Gjesdal er også den minste av de fire Jærkommunene, Gjesdal, Klepp, Time og Hå kommune. Dette er et element respondentene trekker frem som positivt, de beskriver kort avstand mellom de ulike avdelingene og nærhet til den administrative ledelsen.

«Vi kan jo reise bort på Storauset(rådhuset) og håpe at vi finner han (ordfører). Eller snakke med noen av de som er rundt der. Du vil jo aldri ha gått i Stavanger eller Oslo eller et eller annet sånt.» (R1)

«Vi kjenner jo folk, det hjelper nok.» (R2)

Vi har sett at en av respondentene trekker frem begrepet «silo» mellom avdelinger og tjenesteområder. Flere av de øvrige respondentene tar opp verdien av at kommunen de siste to årene ha satsset på «Gjesdallederen». Dette beskriver de som en arena der de treffer kolleger innenfor tjenesteområdet samt at de blir kjent med andre avdelingsledere i kommunen. Verdien av å kjenne hverandre trekkes frem som viktig for bedre og lettere samarbeid.

«Jeg er jo med på Gjesdallederen som blant annet kjente med forskjellige avdelinger og avdelingsledere og det ble lettere å ta kontakt på tvers og kunne rådføre.» (R2)

«Jeg synes også at en at dratt igang i Gjesdalleder er veldig positivt. Da ser vi at vi blir mye bedre kjent med hverandre, det er lettere å ta kontakt hvis det skulle være felles saker. Og vi ser også at ting blir løst raskere, det er jeg ganske sikker på nå, enn det det ble gjort tidligere.» (R5)

«Og så er det det jeg ønsker fra meg, at om vi kunne fått enda tettere samarbeid, jeg er så opptatt av at hvis vi skal kunne klare oss å løse de oppgavene vi tar oss med over i fremtiden, for jeg tror ikke det vil bli noe bedre økonomi.» (R5)

5.4 I hvilken grad opplever du at man har et belønningssystem som motivere de ansatte til å få på plass/komme i mål med ulike vedtak/tiltaket?

Når spørsmålet var stilt ba jeg dem videre om å ikke bare tenke økonomisk belønning. Intervjuene ble gjennomført parallelt med at det var lokale lønnsforhandlinger for blant annet avdelingsledere. De fleste smilte lurt, den ene respondenten sa umiddelbart.

«Denne kommunen er jo ikke akkurat en lønnsvinner nei.» (R4)

Andre igjen hadde nok kommet bedre ut av lønnskampen og sa følgende.

«Jeg synes jo det er, jeg er fornøyd med lønnen min.» (R5)

På selve spørsmålet er svarene til respondentene relativt like ved at de avkrefter at det foreligger noen form for belønningssystem i kommunen.

«Det foreligger ikke belønningssystemer for ansatte.» (R5)

«I liten grad vil jeg si.» (R4)

«Dette mangler.» (R3)

«Jeg tror ikke de ansatte her opplever lønnen i Gjesdal kommune som en belønning.» (R1)

Den ene respondenten trekker også frem at det kommunale systemet i seg selv kan virke demotiverende for ansatte.

«Dersom man får til et økonomisk overskudd går ikke dette tilbake til avdelingen, men det går til å dekke andres overforbruk.» (R2)

Det trekkes også frem at som avdelingsleder er en viktig del av jobben å klare å motivere de ansatte. Når det ikke foreligger insentiver av økonomisk art blir det viktig å anerkjenne ansatte i form av ikke-materielle virkemidler.

*«Som leder har man også en viktig rolle for å se ansatte og anerkjenne de ansatte.»
«Jeg prøver jo som leder å være tett på og fremheve de som gjør en god jobb, på en god måte, slik at ikke de som ikke ... Jeg prøver jo å si alle, men det er jo klart at det er vanskelig, for hva skal det være?» (R3)*

«Altså en kan jo få ros i formannskap eller kommunestyret om at man har gjort en fin jobb. Men det stopper vel der.» (R1)

Arbeidet i seg selv trekkes også frem som en form for belønning.

«Jeg tror det å få til fremgang i arbeid og å se resultat, det er en veldig sterk indre belønning og motivasjon for de fleste ansatte.» (R2)

«Klart at de får mye indre motivasjon av at de ser at pasientene blir bedre, pårørende blir fornøyde, de blir sett og hørt av ledelsen.» (R3)

«Så det som jeg tror er drivkraften, det er at de sier at de har en veldig viktig oppgave, og at det som jeg er veldig opptatt av er at de har en kollektiv mestringstro, at vi har troen på at vi skal få til også det som er krevende. Så det er den biten som jeg tenker er drivkraften og motivasjonen.» (R5)

«Fordi en er fagperson og kjenner litt at da har han gjort en god jobb.» (R1)

Det påpekes videre av den ene at det ikke er noe system for overordnet anerkjennelse av det vedkommende kaller *«de små hverdagslige seirene ute i tjenesteområdene»*.

«Jeg ser egentlig ikke så mye i anerkjennelse av det oppgaven som den enkelte gjør heller. Men at man kan få stor oppmerksomhet hvis kommunen vinner en Lean-pris for eksempel. Men at et barn som har hatt et vedtak på spesialpedagogikk og kan klart å utvikla seg i en sånn grad at det ikke trenger det når den slutter i barnehagen. Når vedkommende kommer på skolen så fungerer det bra. Det er noe som sjelden får en jubel eller applaus eller klapp på skulderen.» (R4)

5.5 Har det som går på menneskelige ressurser vært tilstrekkelige for at man skal klare å realisere vedtatt politikk?

Alle respondentene representerer ulike tjenesteområder. Vi vet at både skole og barnehager har spesifikke lovfestede bemanningsnormer og krav, mens helse har mer generelle krav med tanke på kompetanse. Avdelingene som er organisert under kultur og samfunn har frihet med tanke på kompetansekrav, det viktigste er hvilke ferdigheter og kunnskaper den ansatte besitter.

På dette spørsmålet var det stor variasjon i respondentenes svar. Den ene respondenten startet med å fortelle at vedkommende avdeling var et glansbilde, mens en annen svarte at de menneskelige ressursene i stor grad begrenset dem.

«Der tenker jeg at xx avdeling er et glansbilde.» (R5)

«De er jo ikke det. Vi er få folk. Der er jo ikke økonomi til noe annet.» (R1)

De øvrige respondentene svarer på ulike måter at de menneskelige ressursene i utgangspunktet er krevende for å få hverdagen til å gå rundt, videre trekker de frem viktigheten av å utvikle de ansatte man allerede har i avdelingene. Dette gjøres ved å utvikle de ansatte innen de ulike fagfeltene, intern opplæring trekkes frem som gullet fra den ene avdelingslederen.

«Ja, når man har fått litt tid på seg. Når det oppstår nye utfordringer og kompetanseområder som personalgrupper ikke kjenner seg tryggere på, så trenger man litt tid på å tilegne seg den kompetansen. Få den opplæringen og få den tryggheten i det.» (R2)

«I (navngitt virksomhet) har vi drevet intern kompetanseheving, som er like bra som å nødvendigvis sende folk på kurs.» (R4)

Intern kompetanseheving og internundervisning trekkes også frem som et nyttig verktøy i forbindelse med nyrekruttering i disse avdelingene.

«Men når vi trenger nye folk, fordi noen slutter, så er det vanskelig å rekruttere nye folk. Vi må ofte ta til takke med det som er igjen, når de andre kommunene rundt oss har forsynt seg først, og da er vi jo litt usikre på om vi får de beste folkene, eller hvem er det vi får. Men da har vi den interne opplæringen.

Vi må tørre å satse, ..sånn vi vil ha det, for å få de ressursene vi ønsker.» (R4)

De avdelingslederne som trekker frem viktigheten av intern kompetanseheving snakker lite om å sende ansatte på eksterne kurs eller kjøpe den rette kompetansen fra eksterne leverandører. Det er likevel en av lederne som trekker frem at økonomi er det som stopper dem fra å utvikle ansattes kompetanse. Vedkommende trekker også frem at å kjøpe ekstern kompetanse er helt utelukket grunnet kostnadene ved dette.

«Der er ikke økonomi til å kjøpe tjenester. Det er ikke økonomi til å sende folk på kurs. Så når man får prosjekter igjennom, så er det nærmest på tross av alt som har med ressurser å gjøre.» (R1)

«Så er det de samme folkene som allerede oppe ørene i arbeidsoppgaver.» (R1)

«Ja, jeg er jo helt avhengig av de folkene jeg har.» (R3)

Det å mangle den nødvendige kompetansen for å utføre det avdelingen er satt til, eller ikke ha nok ansatte i avdelingen oppleves frustrerende for avdelingsleder.

«Det er litt armer og bein, og det er de samme folk som holder på med alle prosjekter samtidig. Og dermed blir det som det blir.» (R1)

Nytenkning i rekrutteringsprosesser var også noe flere trakk frem som verdifullt. Noen ganger har driften i de ulike avdelingene endret seg såpass at man også må endre sammensetningen av ansatte.

«Der jeg har vært litt sånn skal prøve å tenke litt ut forbi boksen. Jeg skal ikke ansette bare de som en typisk ville gjort. Jeg har jo ansett en mann med asperger, for eksempel. Det fungerer helt fantastisk. Det har gjort noe helt nytt med miljøet.» (R3)

«Det er jo slik man hele tiden må tenke, hva trenger vi? Det er jo det som er å være i en levende bedrift som jobber med folk. Så vet du ikke hva morgenen er.» (R2)

5.6 Oppsummering av funnene.

I tabell 5.2 har jeg forsøkt å få frem essensen i hva de ulike respondentene svarte. Jeg vil nå foreta en kort oppsummering av de funnene jeg sitter igjen med etter intervjuene.

Som vi ser er det sprik i svarene med tanke på i hvilken grad avdelingslederne opplever kommunens strategier som godt nok operasjonalisert. Det fremkommer fra R4 og R5 at de har

tatt i bruk det verktøyet kommunen har lagt opp til med tanke på å operasjonalisere de gitte planer og strategier.

Videre ser vi at samtlige avdelingsledere opplever å ha de nødvendige delegasjoner og at den nødvendige arbeidsdelingen foreligger. Flere av dem trakk frem at man som leder i Gjesdal kommune er myndiggjort.

Når det kommer til prosesser og lateral kapasitet i form av kommunikasjon og informasjon ser vi at det er en viss samvariasjon i svarene. Det trekkes frem at det er personavhengig, og varierende, men at det ikke foreligger i særlig stor grad. To av respondentene trekker frem verdien av en felles arena for lederutvikling. De beskriver at på den måten har de mulighet til å utvikle relasjoner til de øvrige avdelingslederne i kommunen.

Det er bred enighet om at det mangler motiverende belønningssystemer. Som avdelingsleder har man en viktig rolle i å motivere de ansatte i hverdagen slik at man når avdelingens og kommunens overordnede målsetninger.

På det siste spørsmålet ser vi at en av respondentene har klart å utvikle strategier som ivaretar kompetanse og som videre sikrer at kompetansen både deles og blir i virksomheten. Tre respondenter beskriver viktigheten av at de som avdelingsledere legger til rette for intern utvikling av de ansatte. En av dem trekker frem at avdelingen utvikler seg og at man derfor også er avhengig av å utvikle de menneskelige ressurser man har til rådighet. En respondent beskriver at den største utfordringen er mangel på menneskelige ressurser og at det ikke er økonomi til å kjøpe tjenestene eksternt. Vedkommende trekker også frem manglende ressurser til å kurse ansatte slik at de tilegner seg den nødvendige kompetansen. Denne respondenten uttrykte nok en større håpløshet enn de øvrige på flere av spørsmålene.

Tabell 5.2 Oversikt over essensen av datamateriale i analysematrisen.

	Spørsmål	R1	R2	R3	R4	R5
Strategi	I hvilken grad opplever du at kommunens strategi med tanke på det tenkte tiltaket er godt nok operasjonalisert for å kunne realisere vedtakene?	Det er god nok struktur, men den benyttes ikke. Altså den er ikke godt nok operasjonalisert, eller gjort kjent.	Det erfares at det har en sammenheng, men oppleves ikke som det er særlig operasjonalisert	Dette mangler helt. Opplever også stor avstand mellom ansatte og politikeres perspektiv på verden.	Masterplan er en god operasjonalisering av kommuneplanen. Viktig at de verktøy man har brukes for å oppnå at man jobber mot felles mål.	Kommuneplanen er godt operasjonalisert i masterplanen. Det gjør at vi arbeider mot et felles mål.
Struktur	I hvilken grad opplever du at arbeidsdeling og delegasjon av makt og myndighet er tilstede for å realisere politiske vedtak?	De nødvendige delegasjoner av makt og myndighet foreligger. Dersom det er mangler løses det ved korte linjer internt i kommunen.	Delegasjoner oppleves som tilstrekkelig og gir stort handlingsrom. Dette er ikke med på å stoppe realisering av vedtak.	Delegasjoner hindrer ikke å realisere vedtak. Eierskap til å iverksette mangler, blir stående å vente på at andre skal gjøre det.	Har nødvendige delegasjoner innenfor gitte rammer. Det er en del overordne føringer fra stat og internt i virksomheten man som avdelingsleder må forholde seg lojal til.	Opplever ikke at delegasjoner og arbeidsdeling hindrer realisering av politiske vedtak. Det som begrenser er økonomien.
Prosesser og lateralkapasitet	I hvilken grad syntes du at informasjons og kommunikasjonsaspektet både forutfor og underveis i prosjektet var tilfredsstillende?	Lite forståelse for hva andre jobber med. Manglende samarbeid som kunne gitt bedre løsninger. Lite kunnskap om andre avdelinger. Lovverk kan medføre at informasjonsflyten begrenses.	I forkant av ulike prosjekter er det lite informasjon. Underveis i prosesser oppleves kommunikasjon og informasjon god. Tar frem Gjesdallederen	Variierende. De ganger man har vært delaktig oppleves informasjon og kommunikasjon som god. Avdelingsledere har en viktig rolle i å formidle informasjon til ansatte.	Informasjon og medvirkning kommer ofte for sent. Ting er bestemt og noen har tatt eierskap til prosjektet og er ikke lydhøre for andre perspektiver.	Opplever at det er opp til den enkelte avdelingsleder å tilegne seg nødvendig informasjon. Dette kan være krevende i en travelt hverdag. Tar frem Gjesdallederen
Belønningssystemer	I hvilken grad opplever du at man har et belønningssystem som motiverer de ansatte til å få plass/komme i mål med ulike vedtak/tiltak?	Det foreligger ikke belønningssystemer for ansatte. Arbeidet og måloppnåelsen i seg selv er det ansatte ser som belønning. Lønn oppleves ikke som belønning	Det foreligger ingen sammenheng mellom resultat og belønning av ansatte.	Avdelingsleder har en viktig rolle i form av anerkjennelse, dette er personavhengig.	I liten grad. Anerkjennelse som belønning avhenger av den enkelte avdelingsleder	Dette mangler. Det er den ansattes indre motivasjon og stolthet for yrket som er mer avgjørende.

Menneskelige ressurser	<p>Har det som går på menneskelige ressurser vært tilstrekkelige for at man skal klare å realisere vedtatt politikk?</p>	<p>Mangler ansatte, ikke økonomi til å kjøpe tjenestene av andre eller sende ansatte på kurs. Dette kan medføre at vedtak bare blir «glemt».</p>	<p>Det å ha kompetente medarbeidere oppleves som viktig, det er dermed mulig å utvikle de menneskelige ressursene ut fra de utfordringer man møter. Langsiktig planlegging er avgjørende.</p>	<p>Krevende å få rekruttert rett kompetanse. Viktig å tenke utenfor boksen i rekruttering. Det er rom for faglig utvikling, det som kan begrense dette er dersom de ansatte ikke ser verdien av det.</p>	<p>Det er utfordrende å få ønsket kompetanse når man rekrutterer. Dette ivaretas av intern ansattutvikling.</p>	<p>Ja det er det. Videre foreligger det gode strategier for at kommune eier nøkkelkompetanse. Kompetanse skal ikke være personavhengig.</p>
------------------------	---	--	---	--	---	---

Når jeg nå har gått gjennom funnene og systematisert dem ser jeg tydelig at alle fem elementene er gjensidig avhengige av hverandre. Et eksempel på dette er at ut fra de strukturer man har i organisasjonen så ligger det ikke til rette for å samhandle på tvers av tjenesteområdene. Dette igjen påvirker i hvilken grad man klarer løse de overordnede målsetningene man har satt seg i strategiene. Det påvirker videre i hvilken grad man klarer å benytte seg av de menneskelige ressursene man har tilgjengelig.

Et interessant trekk jeg observerer når jeg nå har gått gjennom empirien er at til tross for at respondentene har blitt presentert for ulike case, er det flere sammenfallende refleksjoner samtidig som det foreligger naturlige ulikheter.

6 Drøfting

I dette kapitlet vil jeg foreta en substansiell drøfting av problemstillingen ut fra hypotesene utviklet i teoridelen. Hensikten med det er å plassere oppgavens funn inn i en større teoretisk sammenheng. Drøftingen vil lede til å bekrefte, delvis bekrefte eller avkrefte de fremsatte hypotesene.

6.1 Hypotese 1 - Strategi

H1: Grunnen til at vi ikke lykkes med iverksetting av politiske vedtak er at kommunens strategier ikke er godt nok operasjonalisert. Den er vag med tanke på hvilken retning den er tenkt å gi.

Mellomlederrollen er en rolle som befinner seg mellom politikk og administrasjon på den ene side, og tjenestemottakere og fag på den andre siden (Balderheim & Rose, 2014). Videre er disse menneskene indre motivert og på mange måter drevet av sine ulike fagprofesjoner (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021).

Det at respondentene opplever det første spørsmålet i undersøkelsen som utfordrende kan være en indikator på at det er en generell usikkerhet rundt strategiene og videre deres egen kontekstuelle rolle, noe som teorien også understøtter.

Når respondentene får spørsmål om i hvilken grad de opplever at strategier er operasjonalisert og om de legger til rette for realisering av politiske vedtak svarer de noe ulikt. To av respondentene, som tilhører samme tjenesteområde, uttrykker at de opplever strategier som godt operasjonalisert. De nevner spesifikke verktøy som Masterplanen og Lean-arbeidet som viktige faktorer for å iverksette strategiene i organisasjonen. De øvrige respondentene gir uttrykk for at de ikke opplever god nok operasjonalisering og dermed ikke har den mulige drahjelpen for å realisere de ulike vedtakene. Det er likevel interessant å merke seg at underveis i intervjuene påpekes det at man ser en rød tråd gjennom flere ledd. Dette kan blant annet tyde på at strategier er dårlig kommunisert ut i organisasjonen samtidig som det viser at operasjonalisering foreligger.

De ulike sakene som går til politisk behandling i Gjesdal kommune utarbeides i stor grad av administrasjonen. Det er videre administrasjonen som også utarbeider strategier og

operasjonaliseringen av disse. En av respondentene (R2) bemerker at vedkommende noen ganger blir tatt med i forarbeidet og da kjenner igjen det som kommer som sluttresultat. Dette var også tilfelle med tanke på casen vedkommende ble presentert. R3 trekker frem manglende inkludering som forklaring på at det aktuelle vedtaket ikke lyktes. Videre trekker R3 frem at vedtakene oppleves mer realistiske og gjennomførbare de gangene man har erfart å bli inkludert. R4 sier også noe om viktigheten av reell medvirkning, ikke bare å vise til det på papiret. Dette understøttes også teoretisk, både med tanke på å lykkes med implementering (Balderheim & Rose, 2014) og med tanke på hva informasjonsulikheter mellom prinsipal og agent gir av utfordringer (Jensen & Meckling, 1976) (Busch, Vanebo, & Dehlin, 2012).

En kommunes visjon er et viktig element i strategiarbeidet (Mulgan, 2009) (Wroldsen, 2014), den skal være med på å gi organisasjonen felles retning (Galbraith, Downey, & Kates, 2002). Ut fra empirien fremkommer det at respondentene kjenner til visjonen «*Vi strekker oss lengre*», men den uttrykkes kun indirekte. Denne visjonen oppleves av ledere som vag, og den gir dermed ikke retning. Det er også eksempler fra lokalpressen, og da særlig i kommentarer via sosiale medier eller leserinnlegg, at visjonen brukes mot kommunen. «*Kommunen sier..., men kommunen gjør... Er dette å strekke seg lengre??*»

Gjesdal kommune har hatt sin nåværende visjon i en årrekke. Hvordan den oppsto og når den oppsto er ikke helt klart. Det at visjonen mangler historie, eierskap og oppleves å brukes mer mot organisasjonene enn å være med på å gi retning, medførte at man fra mai 2023 har startet en prosess for å utvikle ny visjon. I denne prosessen satser man på bred medvirkning for at visjonen på den måten skal være med å gi felles retning.

Ser vi på de ulike casene respondentene fikk presentert under intervjuene fremkommer det også her delt oppfatning av samsvar mellom det politiske vedtaket og iverksettingen. Som nevnt fikk to av respondentene fra samme tjenesteområde samme case, mens de øvrige fikk individuelt tilpassede case. Her fremkommer det at to av respondentene opplever casene som sammenhengende med de overordnede strategiene, mens de øvrige ikke benevner dette så tydelig.

Det syntes å fremkomme en sammenheng mellom de som opplever strategiene godt operasjonalisert og samtidig bekrefter sammenhengen mellom case og overordnet ønsket retning. Når det er sagt, trekker begge disse respondentene i løpet av intervjuene frem at det er særlig en faktor som begrenser dem i iverksettingen, nemlig avdelingens økonomiske rammer.

«Det som begrenser oss er det med økonomien.» (R5)

«Ja, og det vil også begrense i hvilken grad vi kan oppnå de mål vi faktisk har sett oss og mål vi har sett oss i masterplanen. Fordi vi blir så presset på det økonomiske.» (R4)

Det fremkommer at de øvrige respondentene ser en viss sammenheng mellom overordnede strategier og politiske vedtak, men ikke at det gjenspeiler den virkelighet de opplever. To respondenter, R1 og R3, opplever ikke sammenhengen mellom casene og strategier.

«Jeg tror vi jobber i... altså vi burde ha begynt overordne, men vi begynner kanskje i bunnen med de behov som bare kommer direkte. "Dette må vi løse." Vi har ikke den store sammenhengen.» (R1)

«For meg syntes jeg egentlig at det har vært ganske, ... at jeg ikke har klart å ta det på alvor.»

«Så jeg kjenner på at mye blir vedtatt i politikken, og så er det vanskelig å dra det ned. Det er et ganske stort sprik der, det er ihvertfall min opplevelse.» (R3)

Den siste respondenten R2 uttrykker å oppleve mer sammenheng mellom strategier og case, men her oppleves det nok mer at vedkommende har utfordringer med å se at politikken angår egen avdeling.

Til tross for en svak samstemthet blant respondentene med tanke på operasjonaliseringen fremkommer det likevel eksempler på at man ikke klarer å iverksette de ulike vedtakene. Samtlige respondenter bekrefter denne utfordringen. Det kommer også frem en opplevelse av avstand mellom respondentene og det politiske styret i kommunen.

R5 uttrykte det på denne måten.

«Det er virksomhetsleder, det er hun som har oversikt over dette og hun bruker de møtene vi har ukentlige, der snakker hun om vedtatt politikk, men det er ganske sjelden at vi hører om disse tingene her.» (R5)

Selv om jeg har benyttet meg av ulike case til den enkelte respondent, ses det likevel tverrsektoriell likhet i funnene med tanke på refleksjoner og opplevelser.

Ved en horisontal tolkning av funnene på spørsmål 1 viser analysematrisen (tabell 5.2 s. 50) at det er ulik oppfatning i hvilken grad strategier er godt nok operasjonalisert. De som opplever god operasjonalisering trekker likevel frem utfordringer rundt realisering, men da gjerne andre utfordringer enn de som ikke opplever like stor grad av operasjonalisering.

På bakgrunn av de empiriske funnene og teori velger jeg å bekrefte hypotesen (H1). Det betyr at for å lykkes med iverksetting av politiske vedtak er man avhengig av at strategier er operasjonalisert og tydelige med tanke på retningen de er tenkt å gi.

6.2 Hypotese 2 - Struktur

H2: Grunnen til avvik er uklart arbeidsdeling og delegasjon av myndighet mellom de som skal realisere tiltakene og de som vedtar dem.

Samtlige respondenter uttrykte enighet i oppfatningen av at de har tilstrekkelig delegert myndighet og tydelig arbeidsdeling for å realisere politiske vedtak. Dette stemmer godt overens med hva kommunens overordnede styringsdokumenter fremhever (Gjesdal kommune, 2021b).

Selv om man innehar den rette myndighet og den nødvendige arbeidsdelingen, er det ikke ensbetydende med at den enkelte avdelingsleder benytter det tilhørende handlingsrommet i praksis. Dette beskrives blant annet av R3 når vedkommende uttrykker følgende;

«Det er nok noe jeg skulle har satt i gang, men jeg har vært opptatt med ansettelse og det å drifte (navngitt avdeling) har vært hovedfokus.» (R3)

For å gripe et handlingsrom ser vi av empirien at man må ha eierskap til det som skal utføre. Et slikt eierskap kan fremkomme på mange måter. Med bakgrunn i oppgavens teoretiske forankring vil jeg trekke frem både kunnskap, informasjon og motivasjon. Prinsipal-agent teoriens fokus på informasjonsulikhet (Jensen & Meckling, 1976) er et viktig element i denne diskusjonen. I en kommune er det relativt stor avstand mellom de som vedtar og de som utøver

tjenesten. Som barn husker de fleste av oss «hviske leken». Der startet man med et utsagn i den ene enden av bordet. Utsagnet gikk gjennom alle deltakerne og ble til sist presentert høyt. Det som ble presentert var ofte et helt nytt utsagn eller med helt endret betydning. Det er litt på samme måte med informasjon i en kommune. Den følge de hierarkiske linjene til dit den skal effektueres. At det skjer misforståelser eller at innholdet preges av den enkelte avsender er høyst sannsynlig (Balderheim & Rose, 2014).

Dersom vi i tillegg til informasjonsulikhet legger på manglende kjennskap om de overordnede strategiene og målsetningene kan man med letthet forstå at varierende motivasjon til iverksetting fremkommer. Eller at vedtaket iverksettes på en annen måte enn tiltenkt. Legger vi videre til som R3 trekker frem at vedkommende står i en krevende daglig drift, eller som R4 sier, «*det drukner i alt annet*» kan man ytterligere øke forståelsen for at vedtak ikke iverksettes slik de var tiltenkt.

Når det er sagt, så er Gjesdal en relativ liten kommune, mange kjenner mange og for enkelte er det ingen betenkeligheter med å hoppe over flere ledd i organisasjonen for å komme frem med sine synspunkter. Slike handlinger er med på å kortslutte organisasjonen og kan virke svært ødeleggende for blant annet læringsprosessene, samt at det kan forsterke informasjonsulikheten mellom prinsipalen og agenten.

Et annet interessant funn som fremkommer av empirien, både under tema strategi og enda tydeligere med tanke på strukturen, er at manglende økonomiske rammer. Respondentene opplever dette som den største årsaken til at vedtak ikke iverksettes. Ser man denne forklaringen opp mot stort handlingsrom hos avdelingsledere kan man undre seg over om denne påstanden. Kan det tenkes at det er den enkelte avdelingsleders prioriteringer som begrenser de økonomiske rammene? Vi har sett at avdelingsledere i Gjesdal kommune har stor frihet i måten de velger å drifte avdelingene sine på, også med tanke på økonomi. Det viktigste for meg som virksomhetsleder er at den enkelte avdelingsleder holder seg innenfor de gitte rammene. Hvordan de velger å utnytte sine økonomiske ressurser er langt på vei opp til den enkelte avdelingsleder. Gjesdal kommune sin økonomiske situasjon er for tiden stram, men samtidig er det en organisasjon som ønsker utvikling og innovasjon (Gjesdal kommune, 2023). Vi vet at tidlig innsats er et tema som tas til orde for både i kommuneplanen og som den enkelte ansatte kjenner til. Så hva stopper avdelingsledere fra å gjøre de eventuelle utradisjonelle valgene. Er det motstand mot endring hos ansatte som stopper dem? Er det manglende mot eller vilje hos den enkelte avdelingsleder som hindrer dem? Er det manglende

ledelse fra overordnede ledere som er utfordringen, eller er det reelt at de økonomiske rammene som stopper dem?

Jeg tror ikke det finnes et enkelt svar på denne diskusjonen, hensikten her er å utfordre svaret om at det er økonomi som alltid setter en stopper. Jeg vil påstå at det for mange kan bli en sovepute man dytter fremfor seg og på den måten ikke trenger å gripe et reelt handlingsrom og dermed innovasjon.

Ut fra empirien ser vi videre at flere opplever å ha betydelige ansvarsområder. Dette kan på den ene siden være med å styrke opplevelsen av å ha tilstrekkelig tillit i organisasjonen. På den andre siden kan det tenkes at store ansvarsområder oppleves som belastende og forsterker følelsen av å stå alene som leder. Når vi vet at mellomledere som oftest er rekruttert ut fra sin faglige profesjon og videre gjerne har «gått gradene» opp i ledelse (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021), er det nærliggende å tenke at stort ansvar og opplevelse av å stå alene som leder kan påvirke tilhørigheten til organisasjonen for øvrig. Det vil si redusert konseptuelt fokus og økt relasjonell og faglig fokus. Har Gjesdal kommune gitt den enkelte avdelingsleder for stort handlingsrom til at de klarer å gripe det? Eller er delegasjonene for utydelige med tanke på hva som forventes av den enkelte avdelingsleder? Kan det tenkes at delegasjonene ikke er gode nok med tanke på ansvarsfordeling sett opp mot organisasjonens hierarki?

Den horisontale tolkningen av spørsmål 2 (tabell 5.2 s.51) viser at samtlige respondenter er uenige i at grunnen til at man ikke klarer å realisere politiske vedtak er manglende delegasjon av nødvendig myndighet eller uklar arbeidsdeling. Empirien trekker likevel frem andre mulige strukturelle årsaker som kan påvirke gapet mellom politikk og tjenesteyting.

Med bakgrunn i oppgavens empiriske funn og den teoretiske forankringen velger jeg å avkrefte hypotesen (H2). Det betyr at det ikke er manglende delegasjon av myndighet eller arbeidsdelingen i seg selv som forklarer gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk.

6.3 Hypotese 3 - Prosesser og lateralkapasitet

H3: Grunnen til at man ikke lykkes er at det ikke er utviklet gode nok koordineringsmekanismer på tvers av ulike profesjonsgrupper/avdelinger.

Tar man utgangspunkt i Gjesdal kommunes organisasjonskart (figur 2.1) ser vi at det ikke er naturlige laterale samhandlingsarenaer ut fra måten organisasjonen er bygd opp på. Det vi likevel vet er at enkelt mennesker kan etablere slike laterale samarbeidsarenaer.

Gjesdal kommune er en mellomstor kommune og vi har i empirien sett at det er kultur i organisasjonen for korte linjer mellom de ulike nivåene. Dette skulle man tro la til rette for god flyt av både informasjon og samarbeid. Likevel tas det til orde for at man har lite kjennskap til hverandre både på tvers av tjenesteområder og avdelinger.

Med bakgrunn i hypotesen og spørsmålet respondentene ble stilt, ser vi at samtlige respondenter bekrefter at det foreligger utfordringer knyttet til informasjons- og kommunikasjonsaspektet i forbindelse med iverksetting av de ulike casene. Respondentene er likevel delt i hvilken grad de opplever at informasjon og kommunikasjon har blitt ivaretatt i de aktuelle prosjektene. To av dem er raske med å belyse manglende informasjon og kommunikasjon som en viktig del av utfordringen med realisering av prosjektet. R1 trekker konkret frem at man jobber i «*siloeer*» og «*så stopper jo sånne prosesser...*». For meg fremkommer det at vedkommende beskriver en opplevelse av manglende forståelse for hverandres arbeid i organisasjonen. R4 trekker videre frem viktigheten av tilstrekkelig informasjon og kunnskap i forkant av at man starter opp et prosjekt. Dette med tanke på både å finne de beste løsningene og at en danner grunnlag for forankring og eierskap. Igjen ser vi både elementer av iverksettingsteori (Balderheim & Rose, 2014) og prinsippal-agent teori (Jensen & Meckling, 1976). De tre øvrige respondentene trekker også frem informasjon og kommunikasjon som viktig for å klare å realisere prosjekter, men de har et mer nyansert bilde på opplevd grad av informasjon. Når det gjelder oppgavens beskrevne case er det en av disse tre, R3, som beskriver at det var liten grad av kommunikasjon og informasjon i forkant av det politiske vedtaket.

«Så har beskjeden til meg vært at det måtte vi si for å få det (den politiske saken) gjennom Men hadde de tatt oss avdelingsledere mer med i prosessen så tror jeg vi hadde fått en bedre prosess..» (R3)

Felles for R2, R3 og R5 trekkes det frem at de opplever det som svært fruktbart å bli koplet på tidlig. De beskriver da økt eierskap til prosjektet, som igjen gjør til at de opplever implementeringsprosessen som lettere.

Tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon blant alle som er involvert i et prosjekt trekkes frem av respondentene som viktig for å lykkes i gjennomføringen. Videre har samtlige av dem erfaringer med at når dette mangler, utfordrer det samtidig sannsynligheten for å klare å gjennomføre tiltenkt prosjekt. Når jeg tidligere i oppgaven har beskrevet at Gjesdal kommune tar mål på å bli blant Norges fremste lærende organisasjoner, kan dette oppleves som en selvmotsigelse. Man har laget en struktur for at det ukentlig skal gå informasjon fra øverst i organisasjonen ned til den enkelte avdeling og tilbake igjen. Likevel ser vi at i de ulike casene trekkes manglende informasjon og kommunikasjon i varierende grad frem som hemmende faktorer for at politiske vedtak iverksettes som tiltenkt. En nærliggende påstand er at man ikke gir den nødvendige eller rette informasjonen, eller at man ikke er bevisst på at de etablerte kanaler bør benyttes til også denne type informasjon. Et annet argument er manglende bevissthet om viktigheten av nødvendig informasjon mellom de ulike nivåene for på den måten å best mulig klare å ivareta og iverksette de politiske vedtakene.

Så langt har vi omtalt hva som skjer i de vertikale linjene i organisasjonen. Ser vi på de horisontale eller laterale linjene, viser empirien at det kun er en organisatorisk etablert arena for samhandling som trekkes frem, det er Gjesdallederen. Dette er en arena flere av respondentene trekker frem som positiv og de beskriver verdien av å bli kjent med andre i organisasjonen. Respondentene beskriver at de i etterkant av oppstart med Gjesdallederen lettere tar kontakt på tvers i organisasjonen dersom behov. Det som ligger av ubenyttede muligheter her kan potensielt være det som skal til for at vi som organisasjon klarer å yte bærekraftige tjenester over tid (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021).

Når jeg her foretar en horisontal tolkning av funnene rundt spørsmål 3 (tabell 5.2 s.51) ser jeg at tre av respondentene beskriver variasjon i graden av informasjon og kommunikasjon rundt det aktuelle prosjektet. Disse tre respondentene hadde alle ulike case. De to andre respondentene opplever i liten grad tilstrekkelig kommunikasjon og informasjon, også disse besvarte ut fra ulike case.

Ut fra empirien velger jeg å bekrefte hypotesen (H3). Til tross for at tre respondenter uttrykker varierende grad av tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon og dermed samlet sett kunne delvis bekrefte H3, er det klar overvekt ut fra oppgavens beskrevne case at det i liten grad oppleves tilstrekkelig informasjon for gjennomføring av prosjektet.

6.4 Hypotese 4 - Belønningssystemer

H4: Grunnen til at man ikke lykkes er manglende insentivstrukturer som bygger opp under realisering av de ulike tiltakene.

Belønning i ulike former er noe som har motivert oss mennesker så lenge vi har levd. Det gjelder også i arbeidslivet. Det er nok få av oss som ville utført arbeid for arbeidsgiver dersom vi ikke fikk noen form for lønn. Belønning kan også være en ekstra motivasjon for å yte det lille ekstra eller for å gjennomføre ulike handlinger.

Prinsipal agent teorien tar til orde for at et viktig virkemiddel for å redusere gapet mellom prinsipal og agent, er at agenten må tilbys de rette insentivene for å handle mest mulig i samsvar med prinsipalens ønsker (Jensen & Meckling, 1976). Galbraith beskriver også at belønningssystemer er ment å påvirke de ansattes handlinger med hensikt å optimalisere organisasjonens mål (Galbraith, Downey, & Kates, 2002).

Gjesdal kommune sin lønnspolitikk (Gjesdal kommune, 2023) beskriver at det er individuell avlønning av alle ledere. Det er videre satt opp ulike områder man som leder blir vurdert ut ifra. Dette kan være spor av økonomiske incentivordninger. Likevel er det få spor i kommunens styrende dokumenter som beskriver andre former for belønningssystemer.

I forkant av at jeg stilte spørsmålet ba jeg respondentene om å ikke bare tenke på belønning som økonomisk belønning. Samtlige respondenter svarer at det ikke foreligger noen former for belønningssystemer i kommunen. Likevel kom det flere eksempler på verdier avdelingslederne ser på som positive og som de beskrev som belønning.

Slike verdier var blant annet anerkjennelse fra politikerne, anerkjennelse av jobben den enkelte ansatte utfører og selve opplevelsen enkelt ansatte fikk i form av jobben de utfører. Disse funnene samsvarer med det vi har sett av både indre motivasjon (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021) for jobben man gjør og verdien av at det man gir positiv oppmerksomhet på, motiverer for å gjøre mer av det (Kaufmann & Kaufmann, 2009).

R2 trekker frem en interessant refleksjon med tanke på at «*det kommunale systemet i seg selv kan virke demotiverende for ansatte.*» Det å levere et positivt økonomisk resultat i en avdeling går stort sett med på å dekke andres negative resultater.

I 2021 leverte Gjesdal kommune et overrasket positivt driftsresultat, en viktig faktor her var økte tilskudd grunnet Covid-tiltak. Administrasjonen besluttet at hver avdeling skulle få en ekstra pot som skulle brukes på de ansatte. Det var avdelingsleder sammen med de ansatte som skulle bestemme på hvilken måte dette skulle gjøres. R2 trakk også dette frem på følgende måte under intervjuet.

«De pengene vi fikk tilført ekstra i fjor opplevdes som en belønning hos ansatte. Det var en påskjønnelse, og det merket man!» (R2)

Gjesdal kommune legger vekt på kompetanseheving blant ansatte og ledere. Det er utarbeidet en overordnet kompetansehevingsstrategi, samt at man årlig reviderer de ulike tjenesteområdenes satsningsområder. I denne revisjonen er avdelingsledere koblet tett på. Denne satsingen som berører både avdelingsledere og ansatte, ble ikke nevnt av noen under intervjuene.

Ser vi empirien opp mot Galbraiths beskrivelse av belønningssystemer kommer det tydelig frem at indre motivasjon hos den enkelte er mer drivende enn belønningssystemer med tanke på å nå organisasjonens mål. Det er også nyttig kunnskap å ta med seg inn i arbeidet ved å tilstrebe å redusere gapet mellom politikk og tjenesteytingen.

Den horisontale tolkningen med utgangspunkt i spørsmål 4 (tabell 5.2 s.51) viser at samtlige respondenter opplever manglende belønningssystemer for å motivere ansatt med tanke på å komme i mål med ulike vedtak eller tiltak.

På bakgrunn av de empiriske funnene og teori velger jeg å bekrefte hypotesen (H4). Det betyr at grunnen til at man ikke lykkes med realisering av ulike tiltak er at man mangler en reell insentivstruktur.

6.5 Hypotese 5 - Menneskelige ressurser

H5: Grunnen til at vi ikke lykkes er at vi ikke har den rette miksen av kompetanse for å lykkes med tiltakene.

Galbraiths siste element i stjernemodellen er det som omhandler menneskelige ressurser. Vi har sett i presentasjon av empirien at det var relativt stort språk mellom hva respondentene svarte. R5 beskriver at de har den nødvendige miksen av kompetanse og at de har gode systemer for å bevare dette i avdelingen. De har lagt til rette for at kompetanse ikke blir personavhengig, men en del av strukturen i avdelingen. R1 beskriver derimot at manglende menneskelige ressurser noen ganger medfører at avdelingen ikke tar seg tid til å gjennomføre et vedtak.

«Opplever at politikere bare kommer med bestillinger uten å tenke på at noen faktisk skal utføre arbeidet. Det kan nok tenkes at noen ganger blir slike bestillinger bare «glemt»...» (R1)

Ut fra oppgavens teoretiske forankring vil jeg selvsagt trekke frem manglende informasjon og ulik risiko mellom prinsipal og agent, og da særlig med tanke på kjennskap om kapasiteten ute i de ulike avdelinger. Politikere kan ikke vite mer enn hva de blir fortalt av administrasjonen. Videre er det ut fra de respektive saksfremleggene de skal fatte en beslutning. Administrasjonen påvirker også i en viss grad hvilke politiske saker som settes på agendaen (Vabo, Klausen, & Askim, 2022). For at man skal få til den rette miksen av saker med hensyn til at organisasjonen skal ha kapasitet til å iverksette vedtakene, er det viktig at det blir tatt høyde for avdelingens eller tjenesteområdets menneskelige ressurser. Dersom det ikke er kapasitet kan man enten velge å avvende en sak, eller man bør la manglende kapasitet komme tydelig frem i presentasjon av saken. Skal man klare denne øvelsen er det viktig som R3 påpekte i forbindelse med prosesser og lateralkapasitet å «...tatt oss avdelingsledere mer med i prosessen...». Dette er samme tilnærmingen som vi har sett ligger til grunn for utvikling av det lokale selvstyret (Balderheim & Rose, 2014). Det er den som har skoen på som best vet hvor den trykker.

Avdelingen til R1 tar et bevisst valg i å nedprioritere vedtak som kommunens øverste organ har besluttet at man skal gjennomføre. Vi så det samme beskrevet av R3 med tanke på at

sykehjemmet skulle redusere kapasiteten med 7 plasser. Ut fra et iverksettingsteoretisk perspektiv (Balderheim & Rose, 2014) er dette interessant. I disse tilfellene klarer ikke ovenfra og ned prosessene å få til den ønskede effektueringen. I praksis finner vi ulike mulige årsaker, det kan være med bakgrunn i faglige vurderinger, egne ønsker om hva man bør prioritere eller at man ikke klarer å se avdelingen og vedtaket som en del av den totale kontekst man som avdelingsleder er satt til å forvalte (Baldersheim, Haug, Hye, & Øgård, 2021) (Balderheim & Rose, 2014). Det at man må gjennomføre for eksempel reduksjon fra 40 km/t til 30 km/t rundt det uoversiktlige krysset (case 4) kan oppleves som meningsløst for de som jobber i avdelingen som har ansvar for akkurat denne oppgaven. Rektoren på skolen som befinner seg 200 meter oppe i gata anser nok denne fartsreduksjonen som adskillig mer meningsfylt, da vedkommende er bekymret for barnas skolevei.

Jeg nevnte avslutningsvis i presentasjonen av funnet at tre av respondentene beskriver viktigheten av å legge til rette for å videreutvikle de ansatte ut fra det til enhver tid aktuelle kompetansebehovet i avdelingen. Alle tre beskriver at det er krevende å rekruttere og at det er behov for å være kreative når de trenger nye medarbeidere. Videre tar alle tre til orde for at det er deres ansvar som avdelingsledere å utvikle sine ansatte slik at avdelingen klarer å yte nødvendige tjenester til innbyggerne. Vi har sett at både helse og velferd og oppvekst har en del formelle krav til kompetanse i avdelingene. Gjesdal kommune som arbeidsgiver har vært og er opptatt av å legge til rette for at ansatte skal opparbeide formalkompetanse i form av fagbrev og relevant videreutdanning både på fagskole nivå og høyskole/universitetsnivå. En slik holdning er med på å utvikle en kultur for «hos oss legger vi til rette for å få de mest kompetente ansatte, vi satser på de ansatte». Vi vet at som leder er man rollemodeller, og i dette tilfellet går organisasjonen foran som rollemodell og avdelingsledere har videreført denne adferden og lever dette nå ut i sitt virke.

Under intervjuene la jeg merke til at de samme tre respondentene ikke nevnte politikk eller politikere med et ord. Videre snakket de ikke særlig mye om de aktuelle casene de ble presentert. De slår meg alle som pragmatiske og opptatt av å gi de beste tjenestene til sine tjenestemottakere, samtidig som jeg undrer meg over hvor bevisste de er med tanke på at de jobber i en politisk styrt organisasjon.

R1 og R5 benevner politikere og gir indirekte uttrykk for en bevissthet om at de jobber i politisk styrte organisasjoner. Dette kunne tenkes å ha en sammenheng med at de aktivt måtte

forholde seg til ulike politiske organer, men det fremkommer ulikt. Som vi har sett er avdelingsledere i kultur og samfunn direkte organisert under kommunalsjef, mens i helse og velferd sammen med oppvekst er avdelingsledere organisert under virksomhetsledere. En slik organisering representerer større avstand mellom politikere og avdelingsledere. R1 beskriver at vedkommende tidvis er innom ulike politiske organer, mens R5 beskriver i forbindelse med refleksjoner rundt struktur at vedkommende sammen med sine avdelingslederkolleger kunne tenkt seg at politikere var tettere på.

«Vi hadde et avdelingsledermøte nå i høst der alle avdelingsledere har et ønske om at politikerne skal være tettere på eller vite om hva de holder på med i (navngitt virksomhet). Så det er denne opplevelsen man har at det er stor avstand men jeg tenker jo gjennom kommunalsjef og virksomhetsleder at vi får den informasjonen som vi trenger.» (R5)

Selv om R5 uttrykker at det er avstand mellom avdelingsledere og politikere er det en bevissthet rundt tjenesteyting og politikk, *«Det vi gjør hos oss, går i takt med det som er politikernes ønsker.»*

R1 og R5 skiller seg også svært tydelig med tanke på hvordan de opplever å ha den rette eller tilstrekkelig menneskelige ressurser for å iverksette politiske vedtak. Jeg som forsker kan med bakgrunn i det undre meg over om det er en sammenheng mellom bevisstheten av å jobbe i politisk styrt organisasjon sett opp mot hvem som har ansvaret for å ha nok og riktig kompetanse i avdelingen. Det at man ikke er bevisst hva som rører seg politisk kan peke på at man er mer orientert om å få den daglige driften til å gå rundt og påse at man gir faglige gode tjenester. Mens de som har et bevisst forhold til dette, også anser at det er et politisk ansvar å ha tilstrekkelig menneskelige ressurser for å realisere den vedtatte politikken.

Den horisontale tolkningen med utgangspunkt i spørsmål 5 (tabell 5.2 s.51) viser at en respondent opplever å ha den rette miksen av ansatte, tre opplever at de selv må påse at avdelingen får den rette miksen, mens en respondent ikke opplever å ha rett miks av kompetanse for å klare å iverksette politiske vedtak.

På bakgrunn av de empiriske funnene og teorien velger jeg delvis bekrefte hypotesen (H5). Dette medfører at for å øke graden av å lykkes med iverksetting av vedtatte tiltak er det behov for å ha den til enhver tid rette miksen av kompetanse i avdelingen.

Tabell 6.1 Oversikt over analyse sett opp mot hypoteser.

	Nr	Hypotese	Helt bekräftet	Delvis bekräftet	Avkrefte
Strategi	H1	Grunnen til at vi ikke lykkes med iverksetting av politiske vedtak er at kommunens strategier ikke er godt nok operasjonalisert. Den er vag med tanke på hvilken retning den er tenkt å gi.	X		
Struktur	H2	Grunnen til avvik er uklar arbeidsdeling og delegasjon av myndighet mellom de som skal realisere tiltakene og de som vedtar dem.			X
Prosesser og lateralkapasitet	H3	Grunnen til at man ikke lykkes er at det ikke er utviklet gode nok koordineringsmekanismer på tvers av ulike profesjonsgrupper/avdelinger.	X		
Belønnings systemer	H4	Grunnen til at man ikke lykkes er manglende insentivstrukturer som bygger opp under realisering av de ulike tiltakene.	X		
Menneskelige ressurser	H5	Grunnen til at vi ikke lykkes er at vi ikke har den rette miksen av kompetanse for å lykkes med tiltakene.		X	

Som vi ser, er det overvekt av helt eller delvis bekræftelser på de ulike hypotesene. Den eneste som klart avkreftes er H2. Bakgrunn for det ligger nok i de strukturer Gjesdal kommune over tid har bygd opp med tanke på organisering av tjenestene. Vi vet nå at kommunen har store avdelinger, virksomheter og tjenesteområder, samtidig er det en kommune som er relativt oversiktlig og det rapporteres om kort vei fra avdelingsleder til administrasjon og øvre politiske ledelse.

7 Avslutning og veien videre

I dette avsluttende kapittelet vil jeg gjøre noen sluttrefleksjoner rundt oppgavens problemstilling. Jeg reiste følgende hovedproblemstilling med tilhørende underspørsmål; *«Hva trekker mellomledere frem når de gjør refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk innenfor sine tjenesteområder? -Finner man ulike årsaksoppfatninger mellom ulike sektorer i en kommune?»*

For å svare opp problemstillingen har jeg med bakgrunn i oppgavens teoretiske grunnlag og Galbraiths stjernemodell utviklet fem hypoteser. Hypotesestrukturen er utarbeidet slik at den vil være med på å bekrefte/avkrefte problemstillingen. Dette har videre dannet grunnlag for en kvalitativ tilnærming med tilhørende intervjuguide. Utvalget av respondenter ble gjort på en slik måte at jeg sikret å få frem bredden i organisasjonen. Funnene jeg sitter igjen med har bekreftet tre av hypotesene. En av hypotese har vage funn, mens en siste hypotese ble avkreftet. På problemstillingens underspørsmål fremkommer det av empirien at det ikke syntes å være så store forskjeller mellom de ulike sektorene. Det vil si at oppgavens funn er universelle, og av den grunn trenger man ikke utvikle sektorspesifikke tiltak.

Skal man klare å redusere gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk viser funnene i denne oppgaven at man må øke presisjonsnivået på hva man faktisk ønsker å iverksette. En måte dette kan gjøres på er at man i utarbeidelsen av politiske saker har tydeligere mål, og at prosjektets reelle kostnader blir tilstrekkelig belyst. På bakgrunn av dette må det i vedtaket komme klart frem om prosjektet eller tiltaket tilføres de nødvendige ressurser eller om man justerer ambisjonsnivået i forhold til de ressurser man allerede har. Med det siste mener jeg at man noen ganger må tørre å spørre; hva er godt nok?

Videre har vi sett at bedre koordinering, både horisontalt og vertikalt, i organisasjonen vil være med på å redusere gapet. Årsaken til dette er at flere av vedtakene i en kommune påvirker flere tjenesteområder eller sektorer. Når man har begrenset tilgang på de nødvendige ressurser, må man i større grad enn tidligere ta ut de synergier som finnes. Det krever ytterligere presisering av strategier.

Ser vi til de menneskelige ressursene, vet man at vi mennesker har behov for å bli sett, bli gitt ansvar, få tillitt og ikke minst belønnes. Det ser vi blant annet i Maslows behovspyramide, i

gruppe psykologien og ikke minst i dagens nye insentivstrukturer. Belønning kan ha ulik form, det kan være økonomisk eller andre materielle goder, men som vi har sett i denne oppgaven, er anerkjennelse og det å bli verdsatt vel så viktig. Ansatte og ledere må bli sett. Engasjementet hos den enkelte vil forsvinne og gleden ved arbeidet i seg selv falme dersom det ikke er tilfelle.

Mellomledere i kommunal sektor er, som tittelen på denne oppgaven sier, den kommunale krumtapp. De er et viktig element for hvordan, og på hvilke måte man lykkes med samsvar mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk. Dersom den delen ikke fungerer optimalt vil hele organisasjonen utfordres, og samtlige elementer i Galbraiths stjernemodell vil påvirkes. Utfallet kan bli en organisasjon som ikke er godt nok synkronisert eller balansert for å få minst mulig avstand mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk.

Avslutningsvis ønsker jeg å dele et tankeeksperiment. Hva om vi utvidet Galbraiths stjernemodell ved å sette ledelse og kultur i midten av stjernen. Det fotavtrykk den enkelte leder og den rådende kultur etterlater seg, vil spres ut i organisasjonen og på den måten påvirke de handlinger som fremkommer i alle elementene. Denne refleksjonen fremkom særlig når jeg jobbet med elementet struktur og begynte å se spor av manglende eierskap. Det er som Peter Druckers kjente sitat sier; «*Culture eats Strategy for breakfast*».

Ut fra oppgavens funn utfordrer jeg andre til å se ytterligere på variablene ledelse og kultur opp mot deres rolle i Galbraiths stjernemodell.

Litteraturliste

- Anderesen, S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. fagbokforlaget.
- Balderheim, H., & Rose, L. (2014). *Det kommunale laboratorium Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., Haug, A., Hye, L., & Øgård, M. (2021). *Den kommunale mellomleder - selvstendig lagspiller*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., Nguyen Duy, I., Hye, L., Jacobsen, D., Kühn, N., Silva, B., & Øgård, M. (2021). *Styrket lederskai i kommunal sektor - gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Senter for anvendt kommunal forskning ved Univeritetet i Agder. KS. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/b30fbb4a36fc4e6cac496bdd39c6b66c/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-1.pdf>
- Brennpunkt: Omsorg bak lukkede dører*. (2023, Januar 18). Hentet fra NRK: <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt-omsorg-bak-lukkede-doerer>
- Busch, T., Vanebo, J., & Dehlin, E. (2012). *Organisasjon og organisering* (Vol. 6.utgave). Universitetsforlaget.
- Galbraith, J., Downey, D., & Kates, A. (2002). *Designing Dynamic Organizations*. American Management Association.
- Gjesdal kommune. (2014, 12 08). *Handlings- og økonomiplan 2015.2018*. Hentet fra [Gjesdal.kommune.no: https://innsyn.onacos.no/gjesdal/wfdocument.ashx?journalpostid=2014018407&dokid=214084&versjon=1&variant=P&](https://innsyn.onacos.no/gjesdal/wfdocument.ashx?journalpostid=2014018407&dokid=214084&versjon=1&variant=P&)
- Gjesdal kommune. (2018, 11 18). *Pårørende strategi*. Hentet fra Planer: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i5dab9810-2bc5-4e78-ba89-3ab905b70bf5/vedtatt-parorendestrategi-gjesdal-kommune-271118.pdf
- Gjesdal kommune. (2019, 08 19). *Strategisk handlingsplan for eldreomsorgen i Gjesdal kommune 2019-2023*. Hentet fra [Gjesdal.kommune.no: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i274b91c2-f327-44aa-9e06-a22a4ee9f19f/strategisk_handlingsplan_for_eldreomsorgen_i_gjesdal_kommune_2019-2023.pdf](https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i274b91c2-f327-44aa-9e06-a22a4ee9f19f/strategisk_handlingsplan_for_eldreomsorgen_i_gjesdal_kommune_2019-2023.pdf)

Gjesdal kommune. (2019a, 06 17). *Sammenfor et attraktivt Gjesdal. Samfunnsdel 219-2030*.

Hentet fra Gjesdal.kommune.no:

https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i720de3c8-025b-4233-9e7d-c1862d812645/samfunnsdel_vedtatt170619_webfil.pdf

Gjesdal kommune. (2021, 02 08). *Trafikksikkerhetsplan 2021-2025*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/ief11cf32-25cf-4068-a794-4bd5925fc181/trafikksikkerhetsplan_2021-2025_vedtatt_08022021_med_vedlegg.pdf

Gjesdal kommune. (2021b, 03 22). *Arbeidsgiverstrategi 2021-2024*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/ib40c3ec1-02b1-48e1-94e4-11287d8bb48c/arbeidsgiverstrategi-2021-2024.pdf

Gjesdal kommune. (2022, 09 12). *Saksfremlegg Etablering av nytt bofellesskap*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no:

<https://opengov.360online.com/Meetings/GJESDAL/File/Details/466573.PDF?fileName=Etablering%20av%20nytt%20bofellesskap&fileSize=581056>

Gjesdal kommune. (2023, 08 17). *Gjesdal kommune - en lærende organisasjon*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no:

<https://opengov.360online.com/Meetings/GJESDAL/File/Details/546342.PDF?fileName=Strategiplan%20Gjesdal%20kommune%20-%20en%20l%C3%A6rende%20organisasjon&fileSize=3818528>

Gjesdal kommune. (2023, April 30). *Helhetlig oppvekstplan 2019-2022*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i28b8e4bb-9df3-4751-9cf6-9fbc1f25cc76/helhetlig_oppvekstplan_2019-2022.pdf

Gjesdal kommune. (2023, 02 06). *Rusmiddlepolitisk handlingsplan*. Hentet fra

Gjesdal.kommune.no:

https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/i7https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/ifbbaccbc-09cb-434b-ab79-f8d06243127e/ruspolitisk-handlingsplan-2023-2026.pdf20de3c8-025b-4233-9e7d-c1862d812645/samfunnsdel_vedtatt170619_webfil.pdf

Jacobsen, D. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Cappelen Damm Akademisk.

- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organsiasjoner fungerer* (4.utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory og the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial Economics* 3, ss. 305-360.
- Kaufmann, G., & Kaufmann, A. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (4 . utg.). Fagbokforlaget.
- Kommunestyrevedtak Gjesdal kommune. (2021, 03 22). *Gjesdal.kommune.no*. Hentet fra Arbeidsgiverstrategi 221-224: https://www.gjesdal.kommune.no/_f/p21/ib40c3ec1-02b1-48e1-94e4-11287d8bb48c/arbeidsgiverstrategi-2021-2024.pdf
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2021). *Det kvaliative forskningsintervju* (3 utg. utg.). Gyldendal.
- Laritzen, P. R. (2023, 01 22). *store Norske Leksikon*. Hentet fra Gjesdal: <https://snl.no/Gjesdal>
- Malterud, K. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag* (4.. utg.). Universitetsforlaget.
- Mulgan, G. (2009). *The art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford.
- NOU 2023:4. (2023, Februar 02). *Tid for handling Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Hentet fra NOU 2023:4 Tid for handling: <https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou202320230004000dddpdfs.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 12 01). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet fra Kommunefakta Gjesdal (rogaland): <https://www.ssb.no/kommunefakta/gjesdal>
- Vabo, S. I., Klausen, J., & Askim, J. (2022). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Wroldsen, L. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. (Å. Johnsen, Red.) Fagbokforlaget.
- Østerud, Ø. (2017). *Statsvitenskap Innføring i politisk analyse* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø. (Red.). (2019). *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget.

Vedlegg 1 Skriv til deltakere

Vil du delta i mitt prosjekt?

Hva trekker mellomledere frem når de gjør refleksjoner rundt gapet mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk innenfor sine saksområder?

- Finner man ulike årsaksoppfatninger mellom ulike sektorer i en kommune?

Jeg heter Kristine Os og jeg kontakter deg fordi jeg tror du kan hjelpe meg med å belyse og besvare spørsmål jeg har rundt overnevnte tema.

Til vanlig jobber jeg som virksomhetsleder i forebygging og mestring her i Gjesdal kommune. De senere årene har jeg kombinert dette med studie ved UIA. Ved avsluttet studie vil jeg ha fullført en Master i kommunal ledelse.

Dette skrivet handler om formålet med prosjektet vårt og hva deltakelsen din vil innebære for deg, og til slutt ber vi om en signatur for samtykkeerklæring visst du velger å delta.

Formål

Formålet med dette prosjektet/ masteroppgaven er å få en innsikt i de årsakssammenhenger mellomledere trekker frem som forklaring på gapet mellom vedtatt og iverksatt politikk. Jeg ønsker også å se på om det finnes likheter eller ulikheter mellom de forskjellige sektorene i Gjesdal kommune.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Jeg er selv ansvarlig for prosjektet, og har fått tildelt veileder av Universitetet i Agder.

Hva innebærer det for deg og delta?

Jeg planlegger å gjennomføre intervjuene i løpet av september og oktober 2023, og samtalen vil ta ca 1 time. Jeg kommer til å gjøre opptak av samtalen med en diktafon og ta skriftlige notater. Vi avtaler tid og sted sammen. Intervjuene vil bli transkribert og anonymisert. Det er frivillig å delta og du kan når som helst trekke ditt samtykke tilbake uten å oppgi grunn.

Personvern

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler alle opplysninger konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter vårt forskningsprosjekt?

Etter planen skal prosjektet avsluttes i desember 2023. Alle personopplysninger og opptak av intervju vil bli makulert når prosjektet er ferdigstilt.

På oppdrag fra prosjektansvarlige og Universitet i Agder har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i vårt prosjekt er i samsvar med personvernregelverket.

Hvis du har spørsmål til studien, eller andre spørsmål om dine rettigheter, kan du ta kontakt med:

- Prosjektansvarlige Kristine Os tlf 415 32 740 eller kristine.os@gjesdal.kommune.no
- Veileder ved Universitetet i Agder, Morten Øgård, morten.ogard@uia.no
- Sikt- kunnskapssektorens tjenesteleverandør, tlf 73 98 40 40 eller postmottak@sikt.no

Sandnes 10/08/23

Med vennlig hilsen

Kristine Os

Prosjektansvarlig

Vedlegg 1b Samtykkeskjema

Samtykke

Jeg har lest og forstått informasjonen over og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet

Sted og dato

Signatur

[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave i kommunalledelse](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

473465

Vurderingstype

Automatisk 

Tittel

Masteroppgave i kommunalledelse

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig

Morten Øgård

Student

Kristine Os

Prosjektperiode

01.09.2023 - 15.12.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.01.2024.

[Meldeskjema](#) 

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
 - Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
 - Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vedlegg 3 Intervjuguide

I kommunen har man flere planer og strategier. De er tenkt å gi retning og på den måten hjelpe oss som ledere i arbeidet med å iverksette den politikk som de folkevalgte beslutter. Det øverste styrende dokumentet er kommuneplanen (to deler) ut fra dette springer ulike sektorplaner og temaplaner. Disse gir videre innhold og retning til handlings og økonomiplan. I denne studien ønsker jeg å se på hvilke årsaker mellomledere trekker frem med tanke på gap mellom vedtatt politikk og iverksatt politikk. Jeg forstår iverksetting som der politikk blir gitt innhold. Det innbyggerne i Gjesdal får av kommunale tjenester

I studien er jeg opptatt av å ha en helhetlig tilnærming. Jeg benytter en modell utarbeidet av Jay Galbraith som kalles stjernemodellen. I denne modellen er det fem elementer som er gjensidig avhengige av hverandre for å sikre optimal arbeidsflyt i en organisasjon. Det er disse fem elementene dette intervjuet er bygget opp rundt. Videre vil jeg via de spørsmål som foreligger teste ut fem hypoteser jeg har på tema.

Strategi

I hvilken grad opplever du at kommunens strategi er godt nok operasjonalisert for å kunne realisere politiske vedtakene?

Struktur

Arbeidsdeling og delegasjon av makt og myndighet er to viktige faktorer for å realisere politiske vedtak.

I hvilken grad vil du si at disse to faktorene er/var på plass i den aktuelle saken?

- Arbeidsdeling
- Nødvendige delegasjoner. Hadde du/dine ansatte de rette delegasjonene?

Prosesser og lateralkapasitet

I et samfunn der man trenger fler og fler parter for å løse et problemområde vil koordinering og utvikling av koordineringsmekanismer være avgjørende/viktige.

I hvilken grad syntes du at kommunikasjons og informasjonsaspektet knyttet til nye vedtak både forutfor og underveis i den aktuelle saken har vært tilfredsstillende?

- I hvilken grad opplever du at dette henger sammen med koordineringsbegrepet.

Belønningssystemer

Det er ingen som jobber gratis. Belønning for arbeidet i form av penger og å erfare at ting blir gjort er nok grunne til at de fleste av oss går på jobb. Dette er dermed en viktig del i ulike prosjekter.

I hvilken grad opplever du at man har et belønningssystem som motivere de ansatte til å få på plass/komme i mål med ulike vedtak/tiltaket?

Menneskelige ressurser.

Et hvert prosjekt trenger jo både kunnskap, kompetanse og ferdigheter Disse kan jo skaffes enten via at man rekrutterer nye medarbeider, kompetanseutvikler folk eller kjøper ferdigheter eller kompetanse fra et åpne marked.

Har det som går på menneskelige ressurser vært tilstrekkelige for at man skal klare å realisere dette prosjektet?