

# MASTEROPPGAVE

Kommunalsjefens legitimitet

Stig Rune Kroken og Bjørn Harald Iversen

1. desember 2016

Organisasjon og ledelse

Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



## Forord

Masteroppgava du nå starter å lese er forfatterens avslutning av masterstudiet i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold som ble påbegynt høsten 2004. Fellesnevnerne for oss er starttidspunktet, og at status våren 2016 var et ikke fullført studie. Stig Rune har hatt noen spede tilløp til å gå i gang med masteroppgaven i perioden 2007-2016 – og med flere forskjellige tema, mens Bjørn Harald mer har hatt fokus på andre studier. I vår første kontakt med Høgskolen og fagansvarlig Jan Moren sommeren 2016, benyttet vi begrepet skjebnefellesskap om hvordan og hvorfor samarbeids-konstellasjonen ble etablert.

Dette har vært en krevende, spennende og lærerik høst for oss begge. Det relativt lange avbrekket mellom år 3 og 4 er ikke noe høgskolen bør flagge som en vinnerformel! Like fullt har teorien (gammel som nyere), undersøkelsene, tolkningene og ikke minst samrefleksjonene vært solide bidrag i egen læreprosess.

Først vil vi takke førsteamanuensis Jan Moren for velmenende, konkret og god veiledning av to halvgamle studenter. Han forsto veiledningsoppdraget umiddelbart, bød på husrom, hjertelighet og egen kompetanse, og har bidratt sterkt til at denne oppgaven er realisert denne høsten. Dernest vil vi takke rådmann og ordfører i vår case-kommune som har stilt organisasjonens ressurser til disposisjon. En stor takk også til respondentene som velvillig har stilt opp.

Den aller største takken rettes til våre familier som har holdt ut denne høsten med distre og lite tilstedeværende partnere og fedre. Budskapet om at det kvalifiserer til ekstra julegaver er mottatt og akseptert. I tillegg vil vi takke våre arbeidsgivere for stor smidighet og fleksibilitet i en hektisk periode. Vi har følt at dere har heiet på oss!

Avslutningsvis vil vi nevne de to “grand old men” Tom Bjørge Gundersen og Kjeld Qvortrup. Vårt første møte med Høgskolen i Østfold var i praksis møtet med dere to, og vi tror at de gode opplevelsene og deres soliditet har bidratt til at vi på et vis hele tida har følt at det er påkrevd å avslutte dette masterløpet med litt stil og verdighet.

Høksund 1. desember 2016

Stig Rune Kroken og Bjørn Harald Iversen

## Innhold

Forord .....	2
Innhold .....	3
1 INNLEDNING .....	5
1.1 Tema .....	5
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	8
1.3 Vår studie.....	9
1.4 Oppgavens struktur.....	10
2 TEORI.....	11
2.1 Innledning .....	11
2.2 Demokrati, styring og legitimitet.....	13
2.3 Ledelse: rammer .....	18
2.3.1 Byråkratiorganisasjon.....	20
2.3.2 Ekspertorganisasjoner .....	21
2.4 Ledelse: formelle trekk.....	21
2.5 Ledelse. Uformelle trekk .....	24
3 METODE .....	30
3.1 Beskrivelse av prosessen .....	30
3.2 Objektivitet og bakteppe for metodevalg .....	31
3.3 Undersøkellesdesign .....	32
3.4 Gjennomføring av undersøkelsen.....	34
3.5 Innsamling av data.....	36
3.6 Behandling av data .....	37
3.7 Validitet og reliabilitet.....	38
3.7.1 Validitet.....	38
3.7.2 Reliabilitet .....	38
3.8 Presentasjon av data.....	39
3.9 Oppsummering av metode og databehandling. ....	40
4 ANALYSE .....	41
4.1 Rammer .....	41
4.1.1 Resultater.....	42
4.1.2 Helhet .....	43
4.1.3 Struktur.....	45
4.1.4 Oppsummering – rammer.....	47

4.2	Formelle trekk.....	48
4.2.1	Kompetanse .....	48
4.2.2	Strategi .....	50
4.2.3	Informasjon .....	52
4.2.4	Oppsummering – formelle trekk .....	53
4.3	Uformelle trekk.....	53
4.3.1	Politisk teft .....	54
4.3.2	«God med folk».....	57
4.3.3	Motiverende .....	59
4.3.4	Oppsummering – uformelle trekk .....	61
4.4	Hovedfunn .....	62
5	DRØFTING.....	63
5.1	Hva gir kommunalsjefen legitimitet hos politisk ledelse?.....	66
5.1.1	Mellom politikk og administrasjon - forvaltningen .....	66
5.1.2	Budsjettkontroll og faglig oversikt.....	68
5.1.3	Samhandling og menneskekunnskap .....	69
5.2	Hva skaper legitimitet hos de underordnede?.....	71
5.2.1	Faglig spørrekompetanse.....	71
5.2.2	Relasjonen til rådmannen .....	73
5.2.3	Menneskelig – menneskekunnskap .....	74
5.2.4	Lederskikkelse.....	75
5.2.5	Involverende lederstil – prosesser – forankring .....	76
5.2.6	Politisk teft .....	77
5.3	Hvordan påvirker samspillet mellom rammer, formal-kompetanse og lederens personlige kvaliteter lederens legitimitet? .....	78
5.3.1	Tre korrelerende funn .....	79
5.3.2	Vekting av funn innenfor- og mellom premissene.....	79
5.3.3	Oppsummering av det overordnede samspillet mellom premissene .....	80
6	AVSLUTNING .....	82
	Referanser.....	87

# 1 INNLEDNING

Norges 428 kommuner styres av demokratiske valgte folkestyrer med rådmann (kommunens administrasjonssjef) som øverste leder på administrativ side. Det har de senere årene vokst fram en ny stillingsgruppe under rådmannen, kalt kommunalsjefer, som helt eller delvis har erstattet de tidligere sektor- og fagsjefene. Kommunalsjefene, i hovedsak fra 2 til 6 stk. pr. kommune, har gjerne rådmannsmyndighet for sitt ansvarsområde samtidig som de inngår i et rådmannsteam med et helhetsansvar for kommunens drift. I denne oppgava har vi valgt å ha fokus på dette sjiktet i organisasjonen, og innunder det overordnede temaet “administrativ toppledelse i politisk styrte organisasjoner” har vi dykket ned i lederrollen til kommunalsjefene. Dette er en relativt ny rolle i Norge, og er av den grunn også interessant som studieobjekt. Vi antar at det er godt over 1000 kommunalsjefer i Norge, og vårt tema kan ha en relevans for en relativt stor gruppe mennesker.

Det er to studenter sammen som har utarbeidet denne oppgaven, med utgangspunkt i en fellesinteresse om spillet i politiske organisasjoner og hvordan det påvirker lederbetingelsene. Den første datainnsamlingen ble foretatt vinter 2015. Med en justering av tema sommeren 2016 ble det nødvendig å innhente flere data, og dette ble gjort høsten 2016. De generelle dataene fra 2015 er benyttet, mens det som omhandlet den ene studentens utøvelse av eget lederskap er forkastet. Det to-somme arbeidsfellesskapet har skapt rom for mange spennende diskusjoner om problemstilling, forskningsspørsmål, intervjuguide, datakategorisering, oppgavens funn, ja i praksis alle vesentligheter er konkludert i fellesskap etter drøfting.

## 1.1 Tema

Forfatterne har begge to hatt- og/eller har ulike funksjoner og stillinger/verv i politiske styrte organisasjoner, og synes den komplekse lederrolla slike organisasjoner krever, er interessant. I denne oppgava har vi valgt å sette fokuset på administrativ lederlegitimitet, og hvordan kommunalsjefen som leder skaper eller skaffer seg legitimitet. I det ligger et arbeid med å framskaffe data som kan si noe ulike parters forventinger til rolla. Kommunalsjefrollen er som nevnt innledningsvis ei rolle/nivå som har oppstått i nyere tid, og vi skal eksplisitt undersøke hva det er som gir denne rolla legitimitet. Studien og oppgava vil ikke ha preg av historisk

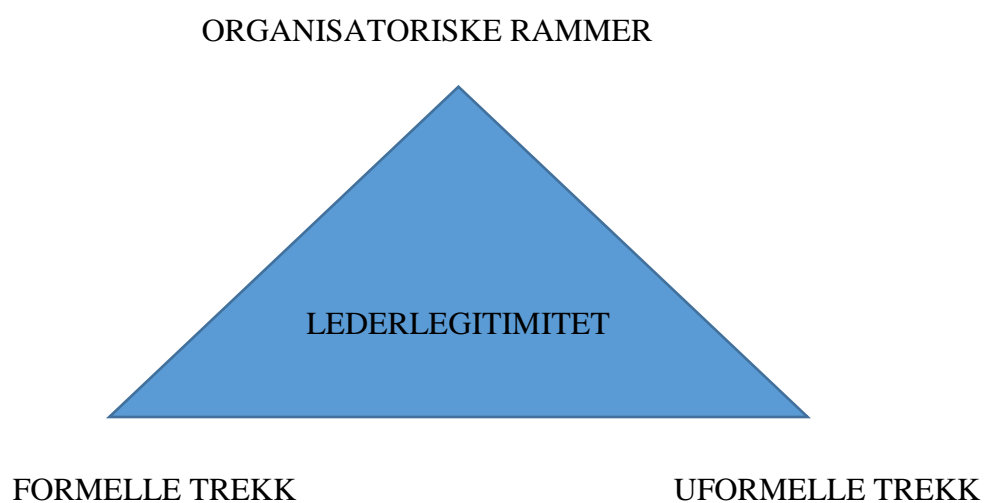
tilbakeblikk for å søke etter forskjeller fra tidligere organisatoriske innretninger, men ha fokus på dagens kommunalsjefrolle.

Dynamikken i politiske organisasjoner påvirkes og preges av mange interesser og interessenter, og kommunalsjefen har et stort utvalg av relasjoner å vedlikeholde. I begge ender av akse finnes innbyggerne. I den ene enden som individer i demokratiet, og i den andre enden som mottakere og brukere av tjenester. I mellom ytterpunktene finner vi linja i organisasjonen med politisk ledelse, rådmann, kommunalsjef, tjenesteledere og ansatte/fagorganisasjoner. I tillegg finnes det råd, utvalg, frivillige foreninger som har en tilknytning til kommuneorganisasjonen. Alle disse aktørene gjør rolla som kommunalsjef svært kompleks.

Ledere som lykkes i politiske organisasjoner er gode fortolkere av politiske styringssignaler, og forstår og etterlever spillereglene med et tydelig skille på politisk- og administrativ banehalvdel. Det er særlig på dette området lederoppgaven skiller seg fra lederstillinger i andre type virksomheter (Strand, 2007). Logikkene som råder kan oppfattes som tidvis motstridende, og som leder er du nødt til å akseptere at det kan være hensyn som trumfer de faglige gyldige begrunnelsene. Et av fundamentene med best bæreevne i folkestyret, og sånn sett en vesentlig beslutnings-påvirker, er dimensjonen som handler om den politiske legitimitet og det å bli gjenvalgt. «Hvordan skal mitt parti og jeg stemme for å bli gjenvalgt om 4 år?» «På hvilken måte kan mitt parti og jeg bevare eller øke oppslutningen blant innbyggerne?» «Hvilke strategier er det klokt å velge for å vinne politiske posisjoner?» Den politiske rollen som ombudsmann flagges også høyt i enkeltsaker, og meningene til folket blir aktivt brukt som begrunnelser for vedtak. Fag og ledelse brynes og brytes mot demokratiet og folkestyrets ideologi, prinsipper og dilemmaer. Utover å akseptere at lederlivet leves i politiske organisatoriske betingelser, handler selvfølgelig lederens legitimitet om lederen sjøl, hans eller hennes ledergjerning, og også om hvordan han eller hun både påvirker- og påvirkes av rammebetingelsene.

Vår tilnærming til å identifisere trekk ved ledere som oppnår legitimitet har vært gjennom å studere tre variabler eller premisser som vi vurderer som sentrale. Den ene er hittil omtalt som organisatoriske rammebetingelser, og har sin teoretiske forankring i Olsen (2014) sine meninger om demokratiet og folkestyret, og i Strand (2007) sine teorier om organisasjonsrammer og lederroller. Den andre variabelen har vi valgt å kalle formelle trekk.

Deler av teorigrunnlaget her hentes også fra Strand (2007). Operasjonalisert inneholder denne variabelen elementer som: lederens formalkompetanse, erfaring, posisjon, strukturkompetanse og kvalitet, lokalkunnskap, systemforståelse etc. Den tredje dimensjonen har vi valgt å kalle uformelle trekk, og rommer lederens personlige utøvelse av lederrollen, og tar inn i seg egenskaper som lederens relasjonskompetanse, ydmykhet, involvering, engasjement, empati, respekt, mot, troverdighet etc. Vi lener oss i stor grad teoretisk på Lützen & Lønborg (2015) her. Oppgavens utgangspunkt er at lederens legitimitet dannes i et samspill mellom organisasjonsvariablene/premissene som vist i figuren under.



Figur nr.1

Formålet med oppgava er å avdekke hvordan ledere/kommunalsjefer kan skaffe seg legitimitet i politisk styrte organisasjoner. Det er vår forventning at vi gjennom litteraturstudie og feltarbeid kan oppnå ny viten og erkjennelser. Arbeidet har som intensjon å identifisere sannsynlige sammenhenger mellom organisasjonsvariablene og kommunalsjefens legitimitet. Vi vil foreta undersøkelser på nivå over og under kommunalsjefen. Som leser vil du gjennom oppgava bli godt kjent med det kommunale forvaltningsnivået. Hvis vi lykkes kan oppgaven ha nytteverdi utover eget studie og egen utvikling.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Vår tilnærming til oppgavens tema og problemstilling er at lederlegitimitet dannes i et samspill mellom premissene organisatoriske rammer/betingelser, formelle trekk og uformelle trekk. Problemstillingens kjerne forholder i praksis seg til legitimitet både oppover og nedover, og åpner opp for at spennvidden mellom hva som utløser legitimitet i to logikker kan være ganske stor. Vi vil undersøke hva politisk ledelse og rådmann (overordnet nivå) mener påvirker kommunalsjefens legitimitet, og hva underordnede ledere (underordnet nivå) mener påvirker kommunalsjefens legitimitet. Problemstillingen og forskningsspørsmålene vil også kunne belyse fragmenter fra organisasjonskulturen innenfor flere lag i organisasjonen. Med bakgrunn i teori og data fra vårt forskningsarbeid, vil vi svare på følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

### *Hva gir lederen legitimitet i en politisk styrt organisasjonen?*

Vi har av flere grunner valgt å supplere problemstillingen med tre forskningsspørsmål. Mens problemstillingen er på overordnet og aggregert nivå, er forskningsspørsmålene tettere på praksis og operasjonaliserer på mange måter problemstillingen. Dette vil gjøre datamaterialet mer håndterbart. Forskningsspørsmålene har også som funksjon å skape forbindelse mellom problemstilling og intervjuguide.

- a Hva gir kommunalsjefen legitimitet hos politikerne?*
- b Hva gir kommunalsjefen legitimitet hos egne ledere?*
- c Hvordan påvirker samspillet mellom rammer, formal-kompetanse og lederens personlige kvaliteter lederens legitimitet?*

I sin doktoravhandling «Lederlegitimitet – en eksplorativ studie», av Bulukin (2015), omtales flere forhold som mulige kilder til lederlegitimitet, deriblant belønningssystemer og leders regel anvendelse. Vi vil gjennom oppgava fastholde vårt utgangspunkt i trekanten og vårt definerte innhold i den. Vi mener at de tre valgte premisser er sentrale i en kommunal



kontekst, og at de vil legge til rette for å belyse vesentlige forhold som påvirker kommunalsjefens legitimitet.

### 1.3 Vår studie

Vår casestudie er gjennomført i en mellomstor norsk kommune beliggende på Østlandet. Kommunen har i oppgava fått navnet Glomma. Kommunen har en tradisjonell landbruks- og industriarbeiderhistorie, med relativt sett mange arbeidstakere i arbeiderklassen. Kommunen har noen flere utfordringer enn gjennomsnittskommunen knyttet til levekår, og folkehelseprofilen peker på forbedringspotensial innenfor helse, skolemiljø på ungdomstrinn og andelen innbyggere på ulike NAV-ytelser.

Kommunen har vært en foregangskommune innenfor området innbyggerinvolvering, og har blitt anerkjent på nasjonalt nivå for sitt systematiske arbeid på feltet. Det er høye ambisjoner både for tjenestekvalitet og lokalsamfunn-utvikling, og både politikere og ansatte «vil» mye. Glomma har som mange andre kommuner behov for å effektivisere sin drift for å redusere kostnadsnivået. Det som gjør situasjonen ekstra krevende for Glomma er det lave inntektsnivået, vedlikeholdsetterslep på en relativt sett omfattende bygningsmasse og behovet for investeringer i skolebygg. Det er pr nå ingen uttalt politisk vilje om å innføre eiendomsskatt. Saken om kommunereform er ferdigbehandlet i kommunestyret, og det er besluttet at Glomma fortsetter som egen kommune.

Utover de organene som lovmessig pålegges i Kommuneloven har kommunen valgt å ha fire politiske fagkomiteer med innstillingsrett til kommunestyret. Hver fagkomite ledes av representant fra posisjonspartiene. Administrativt har kommunene en tradisjonell tre-nivå-modell, hvor tjenesteleder, eksempelvis en rektor, rapporterer til kommunalsjef. Det er flere måter å organisere en kommune- og anordne en kommunalsjefrolle på ut i fra ulike organisasjonslogikker. Store kommuner har gjerne et kommunaldirektørnivå hvor direktørens opererer på konsernnivå, og har en stor avstand til fagområdene. Direktørens viktigste jobb er å følge opp sine ledere på resultater, og fagstabene holder trykk på utvikling. I mindre kommuner brukes begreper som kommunalsjef (eller fortsatt sektorsjef e.l.) – eksempelvis den tradisjonelle skolesjefen – hvor rollen både er en del av toppledelsen og er operativ innenfor sine fagområder. Mens mindre kommuner kan ha rene fagsjefer som overordnet ansvarlig for sine områder. Glomma kommune befinner seg et sted i midtsjiktet.

Kommunalsjefen har helt klart et overordnet og helhetlig ansvar, samtidig som han har et ansvar for fagutvikling innenfor sine ansvarsområder.

Våre respondenter i undersøkelsen er ordfører, to politiske fagkomité-ledere, rådmann, og fire tjenesteledere (ledernivået under kommunalsjefen).

#### 1.4 Oppgavens struktur

Oppgavens gjennomgående strukturgrep er fortolkningstrekanten som har flere funksjoner. Den har en rammeverkfunksjon for hva oppgaven innholdsmessig skal omhandle, og en strukturfunksjon for å organisere data i analyse- og drøftingskapitlet. Oppgaven er bygget opp relativt tradisjonelt med en teoridel etter innledningen, deretter metode, analyse og drøfting før avslutningen. I innledningen presteres masteroppgavens forløp, oppgavens hensikt, formål og tema, problemstilling med forskningsspørsmål med studiens formål og en beskrivelse av konteksten for case-studiet.

I kapittel 2 belyses og begrunnes trekanten med sine innholdskomponenter. Teorien har selvfølgelig også som intensjon å bidra inn i drøftingene utover det som handler om å fylle polene i trekanten med innhold. Kapittel 3 tar for seg metode, herunder metodevalg, gjennomføring av undersøkelsene, analyseprosessen, forskerrollen og kvaliteten på forskningsarbeidet. I kapittel 4 presenteres funn kategorisert under de overordnede kategoriene rammer, formelle trekk og uformelle trekk. Kapittel 5 drøfter oppgavens forskningsspørsmål i lys av data og teori. Kapittel 6 avslutter masteroppgaven med en etterrefleksjon som oppsummerer oppgavens hovedfunn, og gir noen anbefalinger.

## 2 TEORI

### 2.1 Innledning

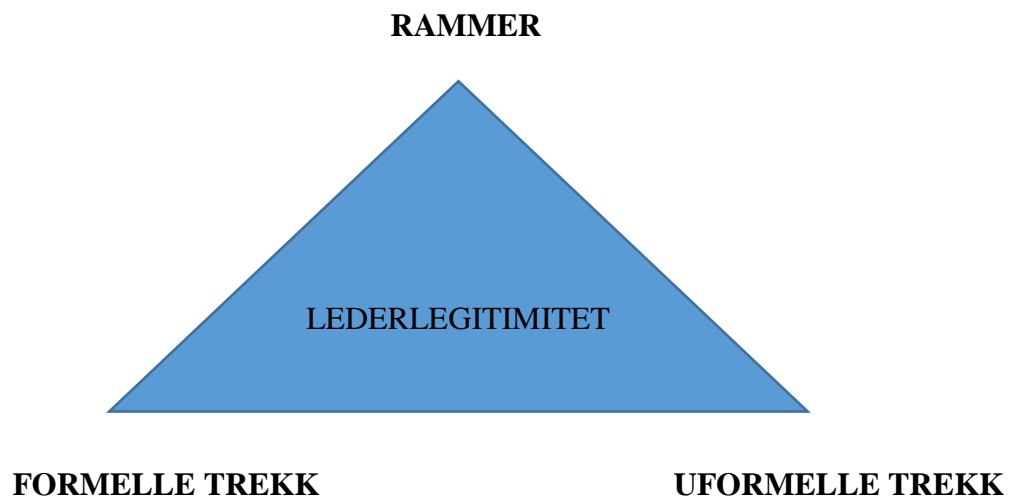
Oppgavens tema er administrativ ledelse i en politisk styrt organisasjon. I denne oppgava undersøker vi forhold av betydning for kommunalsjefrolla i kommunal sektor ut ifra en forståelse av at lederens legitimitet dannes i et samvirke mellom organisatoriske rammer, formelle- og uformelle trekk. Bulukin (2015) benytter følgende definisjon av lederlegitimitet i sin doktoravhandling: «Lederlegitimitet – en eksplorativ studie» –

*«den anerkjennelse medarbeidere tilfører lederen i lys av måten lederen leder på, og er således en aksept eller godkjenning av lederens evne til å anvende sin makt» (Bulukin, 2015, s. 4).*

Hun har studert kompetansemedarbeideres reaksjoner på leders måte å lede på, i lys av regelbruk og leders organisering av ledelsesprosessen. Lederlegitimitet er i hennes avhandling avgrenset som noe man oppnår hos medarbeidere, og hun har studert regler og regelbruk som aktuelle forklaringsmekanismer. Videre sier hun at det er flere mulige tilnærminger for å belyse fenomenet lederlegitimitet. Vi har valgt en bredere og mer generell tilnærming for å drøfte leders legitimitet. Vi støtter oss imidlertid til Bulukin sin definisjon av sjølve begrepet - lederlegitimitet, samtidig som vi løfter det videre og behandler det innenfor en politisk sfære (Bulukin, 2015).

Vi finner i stor grad motivasjon til å forske om temaet i spenningene som omgir lederrolla i en politisk organisasjon. Vår erfaring tilsier at lederlegitimitet påvirkes av de introduserte premissene organisatoriske rammer, formelle- og uformelle trekk. Disse premissene visualiserte vi i innledningskapittelet i vår trekant-modell. Vi velger også å presentere denne trekant-modellen i teorikapitlet – øverst på neste side. Vi mener ikke at disse premissene eller variablene på noen som helst slags måte er uttømmende som kilder til lederlegitimitet, men vi tror at de tre valgte variabler/premisser innehar sentrale funksjoner, og at vi gjennom studier av disse vil kunne finne fram til nye erkjennelser om forhold som påvirker lederlegitimitet i offentlig sektor og politisk styrte organisasjoner. Skulle forskningsarbeidet avdekke vesentlige momenter om variabler utenfor fortolkningstrekanten som påvirker lederlegitimitet, vil vi omtale det i drøftingskapittelet og i sluttkommentaren.

Av hensyn til leser, lesbarhet og oppgavens kjerne velger vi å vise trekant-modellen på nytt.



Både teorikapittel, analysekapittel og drøftingskapittel gjenspeiler på ulike måter denne trekant-modellen. Teorikapittelet har som oppgave å belyse og begrunne hvorfor modellen er valgt, samt å presentere aktuell teori som belyser premisene utover det som naturlig sees på som begrunnelser. Vi har valgt å organisere teorien i dette kapittelet innenfor samme ramme som de øvrige kapitlene. Vi har en del om ledelse og rammer, vi har en del om ledelse og formelle trekk og vi har en del om ledelse og uformelle trekk.

Vi starter likevel teorikapitlet med å skrive om demokrati, styring og legitimitet. Det kan innvendes at dette er en del av rammene, men vi fant det naturlig å skille ut og framheve denne dimensjonen som en ytre ramme for lederoppdraget i en politisk styrt organisasjon som en kommune er. I analysekapittelet benyttes modellen for å kategorisere data, og i drøftingskapittelet diskuteres teori og empiri innenfor modellen for å svare ut oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. I tillegg er det vårt håp at den gjennomgående bruken av modellen vil ha en merverdi for leser på den måten at den bidrar til å gjøre oppgaven oversiktlig og sammenhengende.

Inn i begrepet rammer legger vi organisasjons- og ledelsesmessige betingelser som følger av organisasjonens egenart. Det at organisasjonen er politisk styrt er en vesentlig rammebetingelse, sammen med organisasjonsinterne forhold som eksempelvis organisasjonsform og kultur. Med formelle trekk mener vi fagkompetanse, lederkompetanse,

formelle strukturer, erfaring, systemforståelse, strategi, lokalkunnskap etc. I de uformelle trekkene finnes individuelle forhold knyttet til sjølve utførelsen av ledergjerningen, herunder personlige egenskaper/kvaliteter, politisk teft og gjennomføringskraft. Vi er åpne for at de ideologiske skillelinjene mellom premissene som vises i modellen kan bli noe visket ut når tematikken drøftes.

Vi vil innledningsvis presentere den offentlige konteksten som et bakteppe med Olsen (2014) sine teorier om folkestyret, og belyse lederlegitimitet innenfor denne rammen sammen med Dall og Bakdal (2004) sin prisoppgave «Når faglighet, politik og ledelse går hånd i hånd», Bulukin (2015) «Lederlegitimitet – en eksplorativ studie» og Martinsen (2015) «Perspektiver på ledelse». Deretter vil Strand (2007) sin teori om ledelse i offentlig sektor, herunder lederroller og organisasjonsform fra «Ledelse, organisasjon og kultur» bli omtalt i sammenheng med rammer og formelle trekk, før Lützen og Lønborg (2012) i “Dit personlige ledelsesrum” greier ut om lederrollen og hvordan leders handlingsrom skapes i moderne offentlige organisasjoner, blant annet som resultater av lederens uformelle trekk. Vi supplerer tilfanget av teori her med Jes Jessen (2005) sine teorier om relationsorientert ledelse. Diskusjonene om hvordan spillet i organisasjonen genererer lederlegitimitet, i denne sammenheng i trekanten, vil bli behandlet i drøftingskapittelet, og vi vil i liten grad veie og vekte premissene her.

## 2.2 Demokrati, styring og legitimitet

Det er flere store demokratiutredninger i nyere tid som peker på en negativ utviklingsretning for demokratiet i Norge. Det finnes et demokratisk underskudd, og det er lite gjennomføringskraft i den offentlige forvaltningen.

*«Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk.» (NOU 2013:19, 2003, s. 58)*

Olsen (2014) nyanserer imidlertid dette bildet som blant annet framkommer som konklusjoner i Maktutredningen. Han setter konklusjonene inn i en tidsaktuell samfunnskontekst, og mener at vesentlige momenter som eksempelvis økt mobilitet og migrasjon, ikke er hensyntatt. Og at konklusjonene noe ensidig tar utgangspunkt i den tradisjonelle norske fortellingen om

demokratiet som styreform. Videre argumenter han for å anvende en mer dynamisk fortolkningsramme for å forstå dimensjonene og dilemmaene i den demokratiske styringsformen i dagens samfunnskontekst (Olsen, 2014). Olsen (2014) tar opp utfordringer for politisk teori og praksis. Betingelsene for en legitim politisk orden må klargjøres sammen med hvordan det kan være mulig å utvikle et styresett basert på autoritet og legitimitet. Dette krever blant annet at størstedelen av befolkningen opplever at handlinger på vegne av fellesskapet er akseptable. Autoritet og legitimitet er tett knyttet opp til at folket slutter opp om styresettet gjennom uttrykk og handlinger. Et velfungerende demokrati er også avhengig av en velfungerende forvaltning. «*Ambisjonen om å styre samfunnsutviklingen gjennom å velge politisk orden er uttrykk for tro på den demokratiske politikken primat*» (Olsen, 2014, s. 129).

Gjennom den politiske orden skal eksplisitte politiske valg foretas for å omforme, endre og etablere ny politikk og nye politikkområder. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at borgerne, og sånne de folkevalgte, interesse for saksområder over tid varierer, og også kunnskapen. Likeledes forholdet mellom plikt til deltakelse, versus en sterk, egen vilje. Og hvor besluttes politikk da i praksis? Dette er forhold som er med og bestemmer maktbalansen i offentlig sektor. Det demokratiske idealets gjennomslagskraft er avhengig av at det finnes en samlende framtidvisjon som gir kriterier for individuelle og kollektive valg, og som bidrar til at demokratiske hensyn får prioritet foran andre verdier og interesser. Velgerne vil imidlertid ha ulike demokratioppfatninger og dermed legge forskjellig vekt på ulike demokratiske hensyn. Tradisjonelt i Norge er folkesuverenitetsprinsippets norm om at all makt utgår fra folket, og at folkeviljen er det grunnleggende legitimeringsprinsipp, fundamentalt i historiefortellingen. Det kommunale forvaltning-/styringsnivå blir ofte betraktet som idealet for lokalt selvstyre. I utredningen som lå til grunn for den nye kommuneloven fra 1990 ble det framholdt;

*«at eldre forestillinger om kommuneforvaltningen hadde mistet sin forankring i virkeligheten, og at ordninger som var i utakt med samfunnsutviklingen og med nye forutsetninger og handlingsbetingelser måtte vike»* (Olsen, 2014, s. 135)

Det tradisjonelle innholdet i lokaldemokratiet måtte endres på grunn av større kommuner med bredere ansvarsområder, større forvaltningsstaber og budsjetter som andeler av nasjonaløkonomien. Det har skjedd en stor endring i omfanget av offentlig midler som blir forvaltet av Norges kommuner. Fra 10 % på midten av 1800-tallet til 50% ved slutten av

1900-tallet. Dette førte til at man måtte endre det lokale frihetsidealet som den eneste rammen for beslutninger, det måtte suppleres med hensyn som offentlig tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og utjevnings- og rettferdighetshensyn for øvrig (Olsen, 2014).

Kommunelovutvalget valgte «lokalt folkestyre» som begrepet om styring av kommunene.

*«Tankegangen var i stor grad basert på ideer om en enhetsstat, velferdsstat og funksjonalisme – og dermed til delegert statlig autoritet til kommunale institusjoner som skulle ha som oppgave å sette ut i livet en sentral velferdspolitik, og løse pålagte oppgaver ut i fra gitte standarder for måloppnåelse» (Olsen, 2014, s. 136).*

Kommunene fikk organisatorisk frihet til å organisere seg med lokale tilpasninger.

Utredningene rundt kommuneloven viser statens sentrale rolle for styring av det lokale selvstyret. De lokale debattene som har skapt engasjement i etterkant har vært av typen kommunesammenslåing og skolenedleggelse, mens organisering av- og prinsipper rundt demokratiet i praksis i Norge har fått ligge i fred. I den offentlige samtalen i Norge blir ofte byråkratiet omtalt som noe negativt, og manifestes som en barriere mot å skaffe seg innsikt i det som skjer bak. Byråkrati benyttes noe enkelt sagt som en diagnose for hva som er galt med offentlig sektor. Det er sjelden byråkratiets rolle i spenningsfeltet mellom lekmannsstyre, fagstyre og profesjoner blir debattert. Med nivåfordelingen av styring og makt ligger det til grunn at den nasjonale politiske ledelsen er begeistret for det lokale demokratiet, der idealet er at staten skal fastsette rammer og formulere overordnede mål. Kommunen skal dermed være iverksetter av nasjonal velferdspolitik, samtidig som det lokale folkestyret skal leve opp til det lokalt gitte mandatet, og i rommet mellom styringsnivåene oppstår det et spenningsfelt.

*«Toleransen for forskjeller mellom innbyggere etter bosted har blitt mindre. Kommunene må derfor fylle rollene både som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. De må ivareta generelle mål for statlig styring som likhet og likeverd, rettssikkerhet og hensyn til nasjonaløkonomien. De må også bidra til å sikre liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, ivareta urfolk og nasjonale minoriteters rettigheter, miljø og en bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet». (Olsen, 2014, s. 153)*

Olsen påpeker videre at formålet med Kommuneloven er å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre – og ikke selvstyre. Dette er formidable oppgaver som er lagt til folkestyret, og krever en god maktøvelse hvor både lokale og nasjonale interesser og hensyn blir ivaretatt. Grensdragningen mellom politikk og administrasjon er muligens det

fundamentale styrings- og forvaltningspolitiske problem. Spenningen mellom forvaltning og politikk er et vedvarende systemtrekk. I Norge rangeres den offentlige administrasjon lavest når det gjelder faktisk makt, og ut ifra den norske fortellingen om demokratiet er det viktig å sørge for å avgrense administrasjonens makt (Olsen, 2014). Et demokratisk styresett forutsetter på lang sikt at det ikke styres på tvers av folkeviljen, og den demokratiske kvaliteten måles på mange måter ut ifra folks tilfredshet med den politiske orden og de som fyller sentrale posisjoner. Implikasjoner som forholdet til Europa og verden, samfunnsendringer globalt, nasjonalt og lokalt, selskapsformer, samarbeidskonstellasjoner etc. påvirker folkestyrets reelle handlingsrom. I Norge lever fremdeles fellesskapet, og utvikling av staten og fellesskapet, gjennom gode kompromisser i beste velgående. Den lokale administrasjons makt og rolle er i saker og saksområder som ikke direktestyres gjennom statlige regulativer, men er tuftet på den lokale demokratiutøvelsen i praksis (Olsen, 2014).

Politisk lederskap er en annen form for lederskap.

*«Politisk lederskap betegner både de personer i et politisk system som innehar de mest autoritative posisjoner og utøvelsen av autoritet. Hvis de autoritative posisjoner er offisielle stillinger, kaller man deres innehavere formelle ledere, i motsatt fall er de uformelle ledere»* (Berg, 2014).

Politisk ledelse er valgte representanter i et demokratisk styresett. I boka «Makt og påvirkningskraft» beskrives forskjellige maktbaser, herunder legitim makt, som en har i kraft av rolle/stilling/posisjon (Lai, 2014). I vår kontekst har politisk ledelse en slik posisjon. Sosiologen Max Weber kobler makt og autoritet gjennom begrepene legitimitet og legitimering. Slik Weber ser det, har den personen makt som har mulighet til å sette vilje igjennom i en sosial relasjon selv under motstand. Autoritet er ifølge Weber den samme som legitimert makt, en «plikt til å adlyde» som ikke vekker motforestillinger fordi den anses rettmessig (Knudsen, 2014).

Robert P. Vecchio beskriver at legitim makt er basert på andres vilje til å akseptere at de blir ledet av en bestemt person (Martinsen, 2015). Videre skriver han at legitim makt har to kilder. Den første er sosiale forhold slik vi har innrettet oss fra tidlig barndom og videre opp til voksen alder, der vi «adlyder» læreren og de voksne, på samme måte som vi etter hvert innordner oss formenn og ledere i voksenlivet. Den andre formen for legitim makt er tittel



eller stilling. Han skriver videre at legitim makt kun er effektiv dersom den aksepteres av personene den er ment å kontrollere (Martinsen, 2015).

Det er i den siste tiden tatt til orde for at lederatferd bør sees i tre ulike perspektiver – i hvilken grad den er endringsorientert, i hvilken grad den er oppgaveorientert og i hvilken grad den er relasjonsorientert (Martinsen, 2015). Det kan være sammenhengen mellom disse perspektivene som utgjør om lederen blir gitt legitimitet – legitimitet blir antagelig også gitt lederen ved atferd som balanserer disse perspektivene på en konstruktiv måte. I prisoppgaven (en akademisk oppgave, 1.pris 2004 Forum for offentlig topledelse) «Når faglighet, politikk og ledelse skal gå hånd i hånd», fra 2004, drøfter Mads Ole Dall og Klaus Bakdal hvordan det kan tenkes nytt rundt offentlig sektor for å håndtere koblingen mellom det politiske, det ledelsesmessige og det faglige domene. Tema er; «lokaliser og diagnostiser barrierene i kommunikasjon og relasjonen mellom domenene, og kom med forslag til hvordan disse kan fjernes». Hypotesen til artikkelforfatterne var: «skal det skje en radikal fornyelse av koblingen mellom domenene er det vitalt at hele organisasjonen og dens selvforståelse settes i spill, og ikke minst topledelsen sin egen selvforståelse».

Utgangspunktet for studien den gang var basert på en oppfatning om at det var behov for å skape et mer kraftfullt samarbeid mellom politikk og administrasjon. De mener at topledelsens legitimitet er tuftet på at det politiske domene kobles med det faglige domene i en funksjonell organisasjonsenhet. Toppledelsens oppgave blir herved å forbinde to motstridende rasjonale i offentlig sektor. Toppledelsen sin eksistensberettigelse er å skape samspill og sammenheng, og perspektiver som er gode for virksomheten som helhet, og som støtter og utvider mulighetene for å skape resultater og sammenheng. Prisoppgaven har et annet formål og et annet utgangspunkt enn vår, like fullt er det flere like komponenter som gjør at deres konklusjoner har relevans for vår oppgave (Dall & Bakdal, 2004). Vi synes oppgaven berører noe av det essensielle når de skriver om at topledelsens legitimitet beror på å koble det politiske domene med det faglige domene i en funksjonell organisasjonsenhet. Videre skriver de skriver de;

*«toppledelsen sin eksistensberettigelse er å skape samspill og sammenheng, og perspektiver som er gode for virksomheten som helhet, og som støtter og utvider mulighetene for å skape resultater og sammenheng» (Dall & Bakdal, 2004, s. 6)*

Lederen må beherske den balansedansen i en politisk organisasjon som handler om å lage fruktbare koblinger mellom politikk, fag og ledelse slik at det skaper mening. Vi skal nå gå nærmere inn i hvert trinn i vår dans for å finne ut hva som kreves innenfor trinnene for at danseren skal bli betraktet som legitim.

### 2.3 Ledelse: rammer

Torodd Strand (2007) mener at ledelse i offentlige virksomheter til dels har andre rammebetingelser enn private virksomheter. I og med at betingelsene for å utøve lederrollen varierer, må også formen for ledelse være forskjellig. Teorier om ledelse, må derfor også være teorier om hvordan organisasjoner fungerer. Strand deler inn organisasjoner i fire (fem) hovedformer. Seksjoneringen er gjort på bakgrunn av hvilke oppgaver som skal løses, kompetansekrav til de ansatte og variabler som eksempelvis organisasjonskulturen. Videre skriver han at det er avgjørende for resultatene hvordan leder tolker organisasjonen han er satt til å lede- og utøve sitt lederskap i. Organisasjonsformene skiller seg fra hverandre ved oppbygging, arbeidsprosess og samordningsmekanismer, og ved den type oppgaver og ytre utfordringer de er innrettet mot. Strand finner støtte for sin typologi hos Scott, Cameron and Quinn sin grove klassifisering av ledelse. Strand underbygger kategoriseringen også hos amerikanske sosiologen Parsons i den struktur-funksjonalistiske samfunnsteorien, og trekker veksler på Hofstede og Mintzberg tenkning omkring formalisering/sikkerhetstoleranse, og grad av sentralisering/maktavstand som hoveddimensjoner (Strand, 2007). På neste side følger Strand (2007) sin organisasjonsmodell.

	<b>Mye oppmerksomhet innad</b>	<b>Mye oppmerksomhet utad</b>
<b>Få elementer er formelt definerte</b>  <b>Endring</b>	Orientering mot mennesker og motivasjon <ul style="list-style-type: none"> <li>• Human Relations-teori</li> <li>• Sosioteknisk teori</li> </ul> Organisasjonstype: Gruppeorg. Leder: Integrator	Orientering mot omverdenens trusler og muligheter. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teorier om åpne systemer, strategi, avhengighet</li> </ul> Organisasjonstype: Oppgaveorg. Leder: Entreprenør
<b>Mange elementer er formelt definerte</b>  <b>Stabilitet</b>	Orientering mot orden, systemer og struktur <ul style="list-style-type: none"> <li>• Byråkratiteorier og tayloristiske teorier</li> </ul> Organisasjonstype: Byråkrati Leder: Hierarkisk leder, administrator	Orientering mot produksjon, problemløsning <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teorier og rasjonelle valg</li> </ul> Organisasjonstype: Ekspertorg. Leder: Fagmann/produzent

Figur 2. (Strand, 2007, s. 31)

For å kunne forstå ledelsesbetingelsene er en også avhengig av å kartlegge tilstanden eller utviklingsfasen organisasjonen er i. Strand stiller spørsmålet om det skal «ledes» i det offentlige når demokratiet er kilden for beslutninger, og rammene for utfoldelse er strenge normer og lite bevegelige byråkratier. Han setter lederrollen inn i en organisatorisk kontekst. Tradisjonelt har de ledende personer vært saksbehandlere, tilretteleggere, eksperter og sekretærer. Utviklingen har vært at de ledende fagpersoner også har måttet ivareta allmenne lederoppgaver. Vi mener at ledelsesfunksjonen i Glomma kommune utøves i hovedsak innenfor byråkrati- og ekspertorganisasjonen, slik det tradisjonelt er i de fleste kommuner i Norge. Vi vil derfor i det videre konsentrere oss om disse to organisasjonsformene.

### 2.3.1 Byråkratiorganisasjon

Byråkratier er organisasjonsformen som er mest beskrevet i teorien. Byråkratier kjennetegnes ofte av:

- Et tydelig autoritetshierarki med mange ledd
- Spesialisering av arbeidsoppgaver
- Skriftlighet og formaliserte arbeidsmåter
- Ofte livslange karrierer innen systemet

En byråkratiorganisasjon blir ofte supplert av andre organisasjonsformer i sin utfoldelse. Hovedoppgaven til en byråkratileder er å ivareta organisasjonens rutinemessige virksomheter, og hindre uønskede avvik. Strand kaller lederrollen i byråkratiet for administratorrollen. Det antas at den byråkratiske sjefen har stor autoritet, men lite spillerom. Ledere i offentlige organisasjoner oppgir at de, relativt sett, har færre muligheter til eksempelvis å påvirke ansattes arbeidsoppgaver og stillingsplassering. Byråkratiorganisasjonen styres ved at regler og prosedyrer læres, tolkes og brukes. Å sikre god praktisering av regeltolkning og fortolkning på nye områder ligger i lederrollen. Organisasjonen er ikke innrettet mot innovasjon eller utvikling utover å konsolidere en likeverdig myndighetsutøvelse ut i fra gjeldende beslutningsgrunnlag.

Fantasi og kreativitet er ikke honnørord i denne typen organisasjoner, og regler kan kun fravikes da noe ekstraordinært inntreffer. Det er en klar fordeling av arbeid og myndighet, og en kan se at lavere nivå i organisasjonen ikke kommuniserer med hverandre uten å inkludere lederen. Grunnlaget for autoritet er sjølve stillingen og dermed posisjonen i hierarkiet. Det er like fullt viktig at autoriteten kun utøves på de felter der det er formelt grunnlag for det. Byråkratiorganiseringen anses som det beste usikkerhetsreducerende organisasjonsmessige grepet, og av det følger ofte et visst kontrollbehov for lederen nedover i organisasjonen. Dette behovet blir imidlertid ikke møtt av et tilsvarende ønske om innsyn i arbeidsprosesser etc. hos de ansatte, og myten om at byråkratilederen nærmest har en mekanisk kontroll stemmer ikke med virkeligheten.

### 2.3.2 Ekspertorganisasjoner

Typiske ekspertorganisasjoner er kunnskapsvirksomheter som sykehus, advokatfirma etc.

Ekspertorganisasjoner kjennetegnes av:

- Et lavt hierarki
- De er arenaer for fagspesialisering og fagautonomi
- De behandler komplekse problemer og er orientert mot løsninger for eksterne parter
- Medlemmene har stor autonomi i sin yrkesutøvelse

De ansatte er ofte selvstendige yrkesutøvere som ikke har oppnådd sin status og kyndighet gjennom å stige i gradene i egen organisasjon. Organisasjonen i seg selv har mindre betydning, den fungerer som ei ramme rundt et fellesskap bestående av medarbeidere motivert av sin profesjon. De profesjonelle yrkesutøverne henter sine korrektiver, anerkjennelse, resultatbedømmelse etc. hos sine sideordnede kollegaer eller hos kunden/klienten/studenten/innbyggeren. Mange lederoppgaver blir derfor nøytralisert i ekspertorganisasjoner. Den viktigste styringsmekanismen blir den felles treningens ekspertene har i sitt fag, og kommunikasjon og refleksjon over dette. I ekspertorganisasjoner omtales lederrolla som “produsenten”. Dette kan eksempelvis være en rektor på ei skole. Det finnes også ei alternativ rolle som ligger nærmere byråkratilederen. Den er mer orientert mot den omkringliggende organisasjonen og har i seg et stort administrativt preg. Kombinasjonen av de to rollene er ikke alltid uproblematisk.

Det dannes derfor to grunnbetingelser for ledelse i en ekspertorganisasjon:

- 1 Mange “vanlige” lederoppgaver er overflødige.
- 2 Administrativ ledelse er besværlig, og for de profesjonelle fremmed og lite ønskelig.

### 2.4 Ledelse: formelle trekk

Ledelsesutøvelse i byråkratier innebærer å håndtere flere motstridende krav og mulige hensyn. Torodd Strand (2007) beskriver og begrunner fire paradokser som virker inn på lederskapet. Forholdet mellom regler og rasjonalitet, når analyse og problemløsning ut i fra formål, skal få forrang foran regelstyring basert på fortid. Er det viktigst og riktigst å gjøre

tingene riktig framfor å gjøre de rette tinga? Det andre paradokset kalles fornuft og følelser, og handler om konsekvensene for medarbeiderne. Byråkratier fungerer med basis i regelanvendelse uten særlig rom for følelser knyttet til saksbehandlingen. Medarbeidere uttrykker manglende tilbakemelding i form av anerkjennelse, utnyttelse av kompetanse og lite inspirerende ledere. Byråkratilederen, som ofte er rekruttert internt, mangler kunnskaper om å forvalte humankapitalen i virksomheten sin. Det tredje dilemma oppstår mellom spesialisering og samarbeidsbehov. Skillelinjene er ofte på tvers i byråkratiorganisasjoner, ansatte har i hovedsak blikk for sitt saksområde, og det er vanskelig for lederen å utvikle samarbeidsrelasjoner og arenaer på tvers i organisasjonen. Saker som bør sees i sammenheng innenfor flere saksområder blir ikke håndtert på den måten. Det fjerde dilemmaet er knyttet til kyndighet eller myndighet når beslutninger skal tas. Posisjon i hierarkiet utfordres av fagekspertene lenger ned i organisasjonen. Vanskelige saker avgjøres alltid av ansatte oppover i systemet, gjerne med en omtolkning eller tillegg til fagekspertens mening, med en typisk begrunnelse om at det er nødvendig å vurdere flere tilstøtende forhold (Strand, 2007).

Byråkratiske organisasjoner kjennetegnes av stabilitet, og har generelt høy legitimitet med stor evne til å beskytte og rettferdiggjøre seg selv. Legitimiteten utfordres når betingelser for produksjon eller graden av aktualitet endres. I offentlig sektor kan ekspertorganisasjoner være underlagt byråkratileder med høyere rang, eller være innkapslet i organisasjonen på annen måte. Den faglige legitimiteten til ekspertorganisasjonen vil utfordres, og vil også kunne skape særskilte utfordringer for lederen. Det at byråkratilederen ofte er en nøkkelperson for å framskaffe ressurser gir han en binding til fagfolkene.

Leder av ekspertorganisasjon må ha stor fagkompetanse, og være tett på arbeidsprosessene. Leder blir vurdert ut ifra de faglige resultatene som oppnås utover status i det faglige lauget. I motsetning til byråkrati-organisasjonen har fastsatte regler liten betydning, og premisser for vurderinger er nært knyttet opp til «reason for being», forstått på den måten av det er faget, fagutøvelsen og individet som har fokus. En god leder i en ekspertorganisasjon lar blant annet folk holde på med det de er gode til. Å arbeide for å legitimere ressursbruk, og skape og opprettholde aksept for at den faglige friheten til at de faglige utfordringene velges, er en annen lederoppgave (Strand, 2007). Strand angir tre dilemmaer som ledere i ekspertorganisasjoner stilles ovenfor. Det første er kollegial popularitet vs organisatorisk oppgaveløsning. Styring er på den ene sida en lite etterspurt funksjon i organisasjonen, mens lederens oppgave på den andre sida er å sikre legitimitet og ressurstilgang. Lederrollen kan

ikke manifesteres og legitimeres på andre måter enn gjennom gjerning og i forhandlinger med de berørte. Det andre dilemmaet er forholdet mellom kyndighet og myndighet, hvor fagfolkenes ønsker brytes mot byråkratiets formalistiske innretning. Dette kommer særlig til uttrykk hvor overordnede har lavere faglig kompetanse enn fagekspertene i organisasjonen. Dette forholdet er blant annet med på å gjøre forhandling til en av ledelsesdisiplinene leder må beherske i ekspertorganisasjonen. Et tredje latent dilemma er hvorvidt ledende fagpersoner skal velge fagkarriere eller lederkarriere, med dertil hørende konsekvenser for oppgaveløsning, påvirkning og makt og legitimitetsbase. Professor Erik Johnsen arbeider med lederrolla i tre overordnede roller; driftslederrollen som håndterer daglig drift og administrasjon, tilpasningsleder-/koordinatorrollen som tilpasser strategier ovenfra til sin avdeling, og utviklingslederrollen som den strategiske, langsiktige og overordnede utvikler av organisasjonen (Strand, 2007).

Kompetanse er et av de viktige temaene innenfor det vi har definert som formelle trekk i vår trekant. Det er ulike definisjoner på kompetanse, men en måte å beskrive kompetanse er; *«Kompetansebegrepet vil i praksis beskrive folks handlingspotensial i forhold til de kravene som arbeidsoppgavene stiller»* (Martinsen, 2015, s. 264). Dette vil kunne inneholde alt den enkelte er i besittelse av som skaper handlingsrom. Vi har valgt å skille ut det som handler om personlighet, holdninger, verdier osv. til å være i det tredje hjørnet av trekanten. Det medfører at vi har lagt oss nærmere opp mot det som vil kunne betegnes som formalkompetanse under formelle trekk. Da omfattes både utdanning, og annen erfaring som det er mulig å gjøre seg i arbeidslivet.

Det er ikke sikkert at dette skiller formelle og uformelle trekk på en optimal måte, men det er et forsøk på å plassere det som i større grad handler om det psykologiske og det pedagogiske perspektivet til å være en del av det som kommer under uformelle trekk i vår trekant-modell (Martinsen, 2015, ss. 264-265). Det er spesielt relevant med både fagkompetanse innenfor det feltet man leder, og mer generell lederkompetanse. Kommunen har som nevnt tidligere elementer og kjennetegn av å være en ekspertorganisasjon. I en ekspertorganisasjon vil tradisjonelt fagmannen og eksperten stå sterkt – kunne få legitimitet. Samtidig har kommunen elementer av byråkratiorganisasjon og dermed vil den mer hierarkiske lederen og administratoren også kunne passe inn (Strand, 2007, ss. 30-32).

## 2.5 Ledelse. Uformelle trekk

Utviklingen i offentlig sektor har siden 90-tallet vært preget av det som omtales som New Public Management, og styring har blitt en ny dimensjon. Sammen med nye former for styring har ledelse, og særlig i offentlig sektor, fått en ny drakt med basis i sosial-konstruksjonismen. Tankesettet tar utgangspunkt i ledelse som et relasjonelt begrep, hvor ledelse oppstår og er avhengig av de relasjoner lederen inngår i. Det forventes at lederen forvalter humankapitalen på en god måte, samtidig som de økonomiske- og øvrige mål nås. Det foreligger i dag tre styringsbegreper som benyttes innenfor moderne ledelse; government, governance og governmentality. Government handler om den tradisjonelle ovenfra og ned, hvor kommunestyret fatter en beslutning, og administrasjon iverksetter. Lederen gir klar ordre, og medarbeiderne blir fulgt opp på faktisk gjennomføring. Innenfor governance er avstanden mellom «bestiller» og «utfører» større, og det er mer styring ut ifra prinsipper og forventninger, gjerne i noe som ligner mer en nettverksorganisasjon. Leder opptrer gjerne som coach eller sparringpartner. Governmentality betyr selvstyring, og er en form for styring av mentaliteten. Verdier og usagte krav er der en del av lederens dna, og han er forpliktet til å ordne sitt forhold til seg selv og omverden slik at det er overensstemmelse mellom fremmedstyring og selvstyring.

Verdibasert ledelse er familiær tankemessig med denne styringsformen. Lützen og Lønborg (2012) framholder i boka «Dit personlige ledelsesrum» at det er viktig å skape sammenheng mellom management (styring) og lederskap for å skape effektivitet og trivsel (Lützen & Lønborg, 2012). Ledelse benyttes ofte som et relasjonelt begrep, i retning av eksempelvis det å nå mål igjennom andre. Utgangspunktet for vår trekantmodell er at ledelse foregår i relasjoner, og her støtter vi oss blant annet til Jes Jessen (2005) sitt paper; «Relationsorientert ledelse – banalitet eller revolution i ledelsestænkning?» I perspektivet relasjonsorientert ledelse legges det til grunn at ledelse er relasjon, eller foregår i en relasjon. Fokus rettes inn mot kvaliteten på relasjonen og aktiviteten som påvirker relasjonen. Jessen (2005) definerer relasjonen på to nivåer og andre nivå på denne måten:

*«den gode relasjon er et formålsbestemt personlig tomannsforhold mellom en leder og en medarbeider hvor det samtidig er en gjensidig ærlig interesse i den andre som menneske»*  
(Jessen, 2005, s. 6)(fritt oversatt fra dansk).

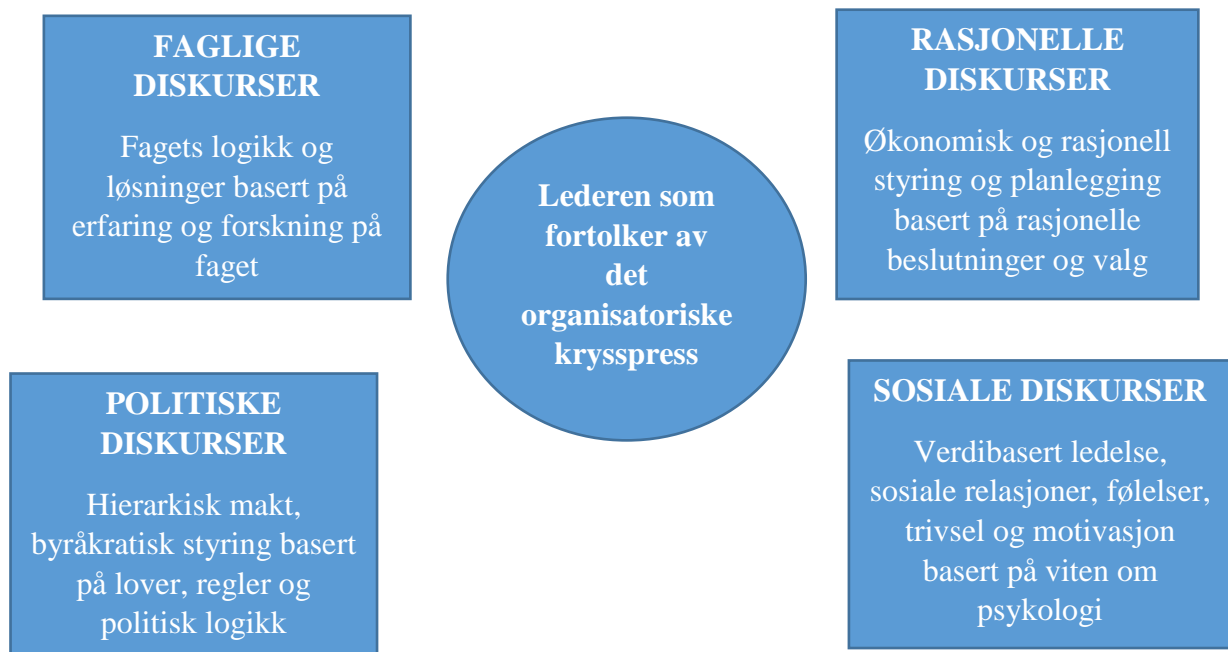


Det formålsbestemte består av at relasjonen finner sted i en virksomhet og formålet med relasjonen – sett fra virksomhetens side - er å skape produksjon med mål om å sikre overskudd for virksomheten. I offentlige virksomheter vil målet være å gi god service og gode tjenester. Jessen konkluderer blant annet med at den gode relasjon optimerer virksomhetens arbeid med å nå mål innenfor kvalitet, service, effektivitet og inntjening. Han sier videre at det interessante med modellen/teorien om den formålsbestemte relasjonen, er at alle interessenter har en interesse av at det er en god relasjon mellom leder og medarbeider. Jessen skriver «*en relasjonell sammenheng er en forutsetning for handlinger*» (Jessen, 2005, s. 10). Han tar som utgangspunkt at virksomhetens livsrom er summen av alle individers livsrom.

I forlengelsen av dette mener han at der individets livsrom økes gjennom grunnverdier som tillit, åpenhet, oppriktighet og barmhjertighet, bedres virksomhets resultater gjennom den gode relasjon. Det henvises til generelle erfaringer med at virksomheter oppnår bedre resultater når medarbeidere er lojale, er motiverte, opplever tillit, og har troverdige ledere som møter sine medarbeider med empati og anerkjennelse. Han skriver videre at når kildene selvtillit, tillit og lojalitet er til stede vil individet være motivert og ha energi til å handle (Jessen, 2005).

Vi har tidligere omtalt personlige kvaliteter/personlige egenskaper som eksempler på uformelle trekk hos leder. Lützen og Lønborg (2012) benytter begreper som “dit personlige ledelsesrom” og “det personlige lederskap” når de drøfter lederoppgaven i offentlig sektor. Kvalitetene til leder knyttes her direkte til konteksten, med et selvstendig ansvar påhvilende leder for å sørge for at han har et nødvendig rom å lede i for å løse sine oppgaver. Vi mener de drøfter sentrale elementer innunder fanen uformelle trekk, og velger derfor å gå dypere ned i deres teorier. Boka «Dit personlige ledelsesrom» er en dansk bok. De undertegnede studenter har fritt oversatt innholdet som det refereres til, til norsk språk, med intensjon om å gjenskape og ivareta bokas originalitet. Lützen og Lønborg (2012) tar utgangspunkt i at lederen i dag ikke inntar en fast rolle, men tar ledelsen ved å skape sitt eget ledelsesrom. Ledelsesrommet skal utfylles og gjenskapes gjennom refleksjon alene og sammen med andre. Konteksten omkring offentlig sektor setter rammene for lederskap, og er preget av stor kompleksitet og mange forskjellige interessenter. Det gir lederen mange valg mellom tenkemåter, teorier, metoder og handlinger. Det personlige lederskap, i forlengelsen forstått som det profesjonelle lederskap, handler om hvordan lederen håndterer krysspresset som offentlig leder mellom forskjellige aktører som politikere, ledere, medarbeidere, innbyggere,

pårørende og samarbeidspartnere, og de ulike psykologiske spill og logikker som finnes i en moderne offentlig organisasjon. Som leder må du finne balansen mellom innsiden og utsiden av lederoppgaven. Innsiden består av egne tanker, følelser, verdier og ønsker, mens utsida handler om den definerte oppgaven, og forventningene fra involverte aktører. Det er i spenningsfeltet mellom rollen og personen at lederstil og originalitet utvikles (Lützen & Lønborg, 2012, s. 11). Under følger en figur som viser lederens krysspress, og illustrerer funksjonen til den moderne lederrollen i offentlig sektor.



Figur 3 (Lützen & Lønborg, 2012, s. 29)

Lederens oppgave er å være et bindeledd mellom det store- og det lille fellesskapet. Lederen skal forholde seg mange interessenter, og lederens jobb som fortolker er å oversette de forskjellige interessenters interesser og deres logikk. Beslutninger må fattes på bakgrunn av oversettelsen, og i overensstemmelse med den overordnede politikk, strategi, besluttede verdier og sunn fornuft. For å kunne fortolke og kommunisere alle krav og forventinger fra interessentene er det nødvendig at lederen har et mentalt overblikk og evner å fange inn- og vurdere konteksten ut ifra overordnede perspektiver. Det leder videre til at lederen styrer på rammer og relasjoner framfor medarbeidere og saker. Det skal skapes betingelser og nettverk for kompetente og myndige medarbeiderne i et profesjonelt praksisfellesskap, og vedlikeholde

rammebetingelser som kompetanseutvikling, økonomi og relasjoner (Lützen & Lønborg, 2012).

I Dall og Bakdal (2004) omtales det politiske domene som den politiske aktør i et demokrati. Med andre ord; basert på ideen om at beslutninger om samfunnets utviklingsretninger, verdsett og prioriteringer avspeiler befolkningens vilje, gjennom valg av politikere. Beslutningene kan også skje på et opplyst og faglig grunnlag, men den kategorien argumenter kommer i andre rekke. Makt, verdier og utviklingsretning er med andre ord et vitalt og legitimt motiv i det politiske domene. Politikernes perspektiv er å finne begrunnelsene som støtter deres ideologi, deres verdier og deres muligheter/makt til å gjennomføre det som ligger dem nærmest (Dall & Bakdal, 2004). Som fagperson i det offentlige er den enkeltes identitet tett koblet sammen med vedkommende sin kunnskap på et fagfelt, til dels smalt fagfelt. Den enkelte sitt motiv for arbeidet handler om tjenesteproduksjon av god kvalitet innenfor aktuelle fagfelt. Yrkesidentiteten har sin basis i innsikt, viten, nytte og kvalitet. Fagpersonen sitt perspektiv er at det som støtter og verdsetter hans faglighet, og legger til rette for å realisere hans faglige muligheter, vurderes som positivt.

Denne fortolkningen og forståelsen leder til en ny topplederrolle som fasilitator og coach, med et tydelig implementeringsfokus. Toppledelsen vil fortsatt ha den fremste posisjonen ovenfor politikerne, og skal samtidig etablere nye politikarenaer. Dette hovedsakelig med en begrunnelse om å opprettholde sin legitimitet i politiske prosesser. Den nye lederrollen inneholder også krav til refleksjon og kommunikasjonsferdigheter som komplementære kompetanser i en strategi- og styringstenkning. Det er et uomtvistelig faktum at toppleder fremdeles skal framstå som uovervinnelig og et kraftfullt samlingspunkt (Lützen & Lønborg, 2012). Nå er det imidlertid ikke sånn at løsningen på å bryte ned barrierene mellom barrierene kan hvile på toppleder alene. Det må flere fasetter og overbevisninger i spill for å lykkes. Toppledelsen skal nytenke sin rolle, funksjon og posisjon, og dette må skje med basis i en forståelse av hvordan politiske beslutninger treffes og resultatene skapes.

Ledelsesforskeren Betina Rennison omtaler utviklingen av lederrollen i steg fra kontrollørrollen i byråkratiets opprinnelse, over i teknokrat- og planleggerrollen i 1970-årene, og videre til dagens lederrolle som hun beskriver på følgende måte:

«Dagens lederrolle handler om å påta seg personallederrollen for ansvarlige og kompetanse medarbeidere etter behov til fordel for hele organisasjonen og brukere og borgere» (Lützen & Lønborg, 2012, s. 45).

Det er forsket på lederroller i offentlig sektor, og det hevdes at de fagprofesjonelle lederes tid er forbi. Videre at ledere ikke i så stor grad skal være de faglige veilederne, men i større grad være ledere med stor L som leder prosesser og tverrfaglige prosjekter så medarbeidernes kompetanser utnyttes best mulig (Lützen & Lønborg, 2012, ss. 45-50)

Under følger en tabell som viser innholdskomponenter i lederrollen og sammenhengen mellom ledelse og styring.

<b>STYRING;</b> Fokus på resultater, kvalitet, ressurser, retning					
Rammesetter, Ressursfordeler, Styrer planlegging og treffer beslutninger på avdelingens vegne	Forbindelses-ledd mellom det store og lille felles-skapet. Sikrer dialog og felles retning for hele virksomheten. Legger strategi.	Følger opp på individuelle og felles mål på kvalitet og kvantitet	Relasjons-koordinator. Sikrer gode relasjoner mellom medarbeiderne og mellom team og i hele virksomheten.	Kompetanse-utvikler og faglig rådgiver. Rådgir, instruerer og styrer faglige utviklingsprosesser.	Fortolker og diskurs-setter. Sikrer overensstemmelse mellom verdier, normer, prioriteringer og atferd.
<b>LEDERSKAP;</b> Fokus på relasjoner, miljø, utvikling, faglighet					

Figur 4 (Lützen & Lønborg, 2012, s. 47)

Det kan ikke skrives om ledelse og uformelle trekk uten å komme innom lederens personlighet. Lederens personlighetstrekk vil med stor sannsynlighet påvirke lederens ledelsesform. Personlighetsforskningen fant tidligere i liten grad gode sammenhenger mellom personlighetstrekk og ledelse, men har i den senere tid trukket noen konklusjoner om hvilke

trekk som kan være fordelaktig i forhold til ledelse. Det er en negativ sammenheng i forhold til nevrotisisme og det å være leder, mens det ser ut til at en viss grad av positiv sammenheng mellom det å være leder og samtidig være ekstrovert, åpen og planmessig, mens omgjengelighet ikke så ut til å ha noen sammenheng med det å fremstå som leder (Martinsen, 2015, ss. 188-196).

Femfaktormodellen forteller noe om personlighetstrekkene til en leder. Den sier i mindre grad noe om lederatferden. Det kan imidlertid se ut til å være en sammenheng mellom personlighetstrekk og atferd, men det er også en rekke andre forhold som påvirker atferd, og dermed også lederatferd. Det kan være omgivelser, intelligens og andre faktorer som påvirker lederens handlingsmønster. Det vil også avhenge av hvilken type organisasjon og lederoppgaver som vil kunne profitere på hvilke trekk – planmessighet vil kunne passe til oppgaveorientert ledelse, ekstrovert vil passe til relasjonsledelse osv. Det er med andre ord ikke entydige svar, men personlighet vil påvirke lederatferd og er dermed ikke ubetydelig i forhold til å vurdere leders legitimitet i omgivelsene (Martinsen, 2015, ss. 188-196).

En annen variabel som implisitt vil påvirke lederens atferd er organisasjonskultur. Samtidig er det lederen som ofte har størst mulighet til å påvirke virksomhetens kultur, kunne påvirke hva som er de viktige verdiene, og etter hvert grunnleggende antagelsene i virksomheten. Det kan være vanskelig å endre de underliggende verdiene og grunnleggende antagelsene i en organisasjon. Dette kommer ofte an på hvor etablert organisasjonen er (Yukl, 2015, ss. 229-235). Lederens evne til både å tilpasse seg, og å endre kulturen i riktig retning, vil kunne være en vesentlig faktor for å oppnå legitimitet i organisasjonen.

## 3 METODE

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvilke metodiske overveielser som er gjort i forbindelse med undersøkelsen som er gjennomført. Vi kommer inn på veien fra problemstilling, valg av metode, utvalg av respondenter, datainnsamling, databehandling og frem til presentasjon av det vi har funnet. Denne oppgaven har ikke til hensikt å ha en sterkt ytre validitet, da det er vanskelig å trekke konklusjoner for kommunale mellomledere i Norge på bakgrunn av noen intervjuer foretatt i en enkelt kommune. Likevel er ambisjonen å komme frem til noen spørsmål og refleksjoner som kan ha relevans utover denne kommunen.

### 3.1 Beskrivelse av prosessen

Oppgaven er, som skrevet tidligere, gjennomført av to studenter som har trukket masterstudiet over lang tid. Denne undersøkelsen har også vært igjennom en lang prosess. Den startet opp i mars 2015 av den ene studenten som da hadde problemstillingen; Hvordan kan toppleder skaffe seg tilstrekkelig legitimitet til å gjennomføre en suksessfull forandringsprosess? Forskningsspørsmålene var; Hvilke ledelsesmessige utfordringer/dilemmaer skaper de ulike parter forventninger knyttet til omstilling og utvikling, og hvordan kan en lederplattform se ut for å balansere ønsket om konsensus med behovet for å skape økonomiske resultater? Da oppgaven og undersøkelsen ble satt på sporet igjen høsten 2016 ble fokusområdet justert og problemstillingen endret til, «Hva gir lederen legitimitet i en politisk styrt organisasjon?». Etter å ha gjennomgått intervjuene fra våren 2015, kom det frem at det var mye relevant informasjon som også kunne benyttes i forhold til ny problemstilling.

Samtidig ble det påkrevd å forkaste noen av intervjuene. Dette var intervjuer at personer intervjuene som hadde, eller hadde hatt intervjueren som leder – altså en for nær arbeidsrelasjon til at vi kunne betrakte intervjuene som gyldige. Det var nærliggende å tenke at relasjonen mellom den som intervjuet og respondenten ville kunne påvirke svarene som ble gitt. Det ville vært stor usikkerhet knyttet til om de var gyldige, om intervjuene målte det de skulle måle, og om de var reliable - stabile i målingene som ble gjort. Med 4 valide intervjuer igjen fra 2015, så vi at det var for et for lite dataomfang til å kunne trekke relevante slutninger. I tillegg innebar dreiningen av problemstillingen at vi trengte informasjon om enkelte deler som ikke opprinnelig hadde hatt et like tydelig fokus. Vi valgte derfor å

gjennomføre ytterligere 4 intervjuer. Dette i tillegg til at vi gjennomførte 3 oppfølgingsintervjuer fra de respondentene som var intervjuet i 2015. Den fjerde respondenten fra “originalbesetningen” takket nei til å la seg intervju en gang til. Disse 8 intervjuene er det vi betegner som vårt materiale. Dette materialet har vi i ettertid analysert, og brukt de tre polene i trekantmodellen til å organisere materialet.

### 3.2 Objektivitet og bakteppe for metodevalg

Begge studentene har erfaring fra ledelse i politisk styrte organisasjoner, hovedsakelig kommune, men også fra stat og private organisasjoner som har valgte politiske ledere som øverste ledelse av organisasjon. Dette er erfaringer vi tok med oss inn som forkunnskaper og forforståelse til undersøkelsen. Dette kan være både positive og negative sider i forhold til innsamling av data, fokusområder og behandling/forståelse av datamaterialet. Det kan være nyttig å kjenne til organisasjonens hverdag, kultur og stammespråk i det man går inn i en undersøkelsessituasjon (Repstad, 2004). Samtidig er et mål for forskning at man skal være minst mulig forutinntatt og mest mulig objektiv. Det er slik at «*den rene forskerrollen*» i *samfunnsvitenskapen er en fiksjon*» (Repstad, 2004, s. 235). Med dette menes at man vil ha kunnskap og holdninger som vil prege forskerens rolle og tolking av resultater av undersøkelsen.

Det som kan trekkes frem som positivt er at vi begge har et bakteppe og en forståelsesramme av problemstillingen. Det er kjent for begge studentene at det er flere fasetter i en lederstilling i en politisk styrt organisasjon enn i annen administrativ lederstilling. Disse fasettene er forsøkt beskrevet i teoridelen. Videre er det slik at begge studentene er kjent med de spesielle utfordringene som kan foreligge i en slik organisasjon. Vi har begge erfaringer fra kommunal forvaltning og kommunal ledelse, og vært tett på politikere i noen kommuner. Både de kulturene vi har vært den del av, og den organiseringen vi er best kjent med, vil kunne ha vært med å prege vår forforståelse og fortolkning av den informasjonen vi har fått. Det er ulike kulturer og organisasjonsmodeller som preger kommuner rundt om i landet, både administrativt og politisk.

Dette kan gjøre at vi har hatt noen antagelser på forhånd, og at disse har skygget for deler av bildet. Samtidig er fordelen at vi er godt kjent med språket, kulturen og en del av maktforholdene i slike organisasjoner.

Det er kun den ene av studentene som har et arbeidsforhold i kommunen der undersøkelsen er gjennomført. Vi mener det styrker oppgaven at det kun er en som er direkte involvert i kommunen, og at den andre har en avstand til kan vurdere organisasjonskonteksten og kan vurdere dataene uten at en etablert oppfatning virker inn. Dette utgangspunktet har gjort at vi både har hatt god tilgang til personer som er i situasjoner som gjør de interessante som respondenter, og at vi samtidig har kunnet ha nødvendig avstand for å kunne reflektere friere over informasjonen som kommer frem. Det kan være en utfordring for datainnsamlingen at det er personlig kjennskap mellom den som samler inn data, og de som blir intervjuet. Dette er relevant for seks av intervjuene, mens to av intervjuene ble gjennomført av studenten som ikke har en relasjon til de som jobber i kommunen. Verken underordnede eller overordnede ledere er i direkte linje til den organisasjonsinterne studenten. De underordnede sorterer under andre kommunalsjefer, og de overordnede politiske lederne er ledere for andre fagkomiteer enn den studenten rapporterer til. Ordfører og rådmann er overordnede leder for studenten. Utvalget av informanter er foretatt for å framskaffe mest mulig objektive data som ikke er påvirket av relasjoner. Det fremkommer ikke som om data ser annerledes ut hos de respondentene som ble intervjuet av den «utenforstående». Samtidig kan dette ha sin årsak i at respondentene var kjent med at det de delte i intervjuene ville bli kjent for den andre studenten som har sitt tilsetningsforhold i kommunen.

### 3.3 Undersøkellesdesign

Her vil vi beskrive de avveiningene vi har tatt i forbindelse vår undersøkelsen. Det så for oss ut som om hadde et problemområde som var av beskrivende karakter, da et av måla var å undersøke-, og deretter beskrive, hvilke kvaliteter som er vesentlig for en kommunalsjef å inneha. Jacobsen beskriver to akser som problemstillingen kan vurderes i forhold til. Den ene handler om hvorvidt problemstillingen er av forklarende eller beskrivende karakter, og den andre aksene vil omhandle i hvor stor grad problemstillingen er «*eksplorerende (har til hensikt å utdype det vi vet lite om)*» (Jacobsen, 2010, s. 61).

Etter å ha utarbeidet problemstilling, forskningsspørsmål og teori har det blitt klart for oss at problemstillingen er eksplorerende. Problemstillingen har til hensikt å utdype noe vi vet lite om, og den har i liten grad elementer i seg av å kunne teste ut noen sammenhenger.



Da problemstillingen var ferdig utarbeidet var det relativt klart for oss at det var naturlig å velge en kvalitativ tilnærming. Vi vurderte det dithen at det ville være vanskelig å avgrense, operasjonalisere og lage spørsmål med lukkede svaralternativ. Vi mente også at et metodisk valg ved eventuelt å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse, ikke ville legge til rette for en tilstrekkelig rikdom i svarene slik at problemstillingen ble belyst på en best mulig måte.

Kvantitative data som er hentet ved kvantitative metoder gjengir data i tall. Dette er forskningsmetoder som hører inn under den naturvitenskapelige tradisjonen. De har en positivistisk tilnærming til vitenskapelig virkelighet – «*Begrepet positivisme henviser til «det som faktisk finnes» (er positivt tilstede) og som dermed kan sanses og erfares direkte»* (Jacobsen, Hvordan gjennomføre undersøkelser 3.utgave, 2015, s. 24) I motsetning til den positivistiske tilnærmingen har vi benyttet oss av den hermeneutiske tilnærmingen hva gjelder metode.

Hermeneutikken vektlegger via den hermeneutiske sirkel at vi ikke nødvendigvis endrer sannheten for oss selv men, «*Den forståelse vi oppnår av delene, virker så tilbake på forståelsen av helheten»* (Alnes, 2015). Kvalitative metoder er metoder som søker å komme dypere enn det tall makter å gi svar på, noe som var viktig for oss i forhold til den problemstillingen vi hadde. Det er flere metoder innenfor kvalitativ metode. Det er deltagende observasjoner og åpne intervju som er idealene innenfor denne tradisjonen. Mennesker konstruerer virkeligheten sin selv, og det er den vi forhåpentlig skal ta del i gjennom resultatene av kvalitativ forskning (Jacobsen, 2010). Det er denne virkeligheten vi i vår undersøkelse ville forsøke å beskrive, og finne noe ut av.

For å ha sikret et tilstrekkelig datatilfang som ville gitt signifikante resultater i en kvantitativ undersøkelse, måtte vi hatt et stort utvalg av respondenter. Vi ville antageligvis strevd med operasjonalisering og metodisk avgrensning av de begrepene vi kunne bruke i en eventuell spørreundersøkelse. Dette er noe av grunnene til at det har falt oss naturlig å bruke kvalitativ metode i vår undersøkelse, og dermed kvalitative intervju som vår metode – en metode som er relativt nøktern ressursmessig. Som fulltidsarbeidende deltidsstudenter har dette også vært en form som har vært gjennomførbare. Vi har valgt å intervju 8 personer som har overordnede- og underordnede formelle relasjoner til en eller flere personer som fyller rollen vi er ute etter å finne ut mer om – kommunalsjefsrollen. Vi valgte ikke å intervju noen som var i rollen selv. Dette fordi vi har en antagelse om at en som er i rollen har vanskeligere for å ha den nødvendige avstanden til egen rolle som kreves for å kunne gjøre objektive vurderinger. Det er også sann at en av studentene, den organisasjonsinterne, innehar en slik stilling, og

kollegiale forhold var også en faktor som ble tillagt vekt i vurderingen om bortvalg. Perspektivet fra kommunalsjefrollen vil bli brakt inn som erfaringer i oppgaven fra vedkommende.

De overordnede lederne vi har intervjuet er en sammensatt gruppe. Det er ordfører, rådmann og to politikere som leder hver sin fagkomité. Dette er gjort for å få flere perspektiv på hva som gir legitimitet til personer som innehar kommunalsjef-rollen. Samtidig kan dette være en feilkilde, da utvalget av de som er overordnede ledere for kommunalsjefen har svært ulike roller. Tre er politikere og er dermed valgte personer fra «folket», mens en er ansatt toppleder. To av respondentene er fulltidsansatt i kommunehuset, rådmann og ordfører, mens to har dette som «hobby» og innehar vervet som kommunepolitiker. Vi har likevel valgt å slå disse sammen som en gruppe. Dette er gjort av hensyn til anonymitet, og i den tro at det er mer som forener disse i sine observasjoner enn som skiller. Det kan innvendes mot utvalget av respondenter at det kun er intervjuet politikere fra posisjonen, og ingen fra opposisjonen. Dette valget gav seg litt selv da det viktigste var at politikerne kjente godt til kommunalsjefrollen, og at ønsket å intervju komitelederne. Posisjonen innehar som kjent lederposisjonen i alle komiteene.

De underordnede lederne vi har intervjuet er mellomledere som har kommunalsjefer som leder. Vi kunne utvidet undersøkelsen og intervjuet ansatte lenger ned i organisasjonen, men det ville vært for omfattende. I tillegg ville det vært usikkert om vi ville fått tilstrekkelig relevante svar, da den enkelte medarbeider har større distanse til kommunalsjefen og et formelt ledd i mellom.

### 3.4 Gjennomføring av undersøkelsen

For de seks respondentene som er heltidsansatte i kommunen er det stilt både arbeidstid og lokaler til rådighet for å gjennomføre intervjuene. Rådmannen er forespurt direkte om tillatelse for å gjennomføre intervjuene av tjenestelederne, og det er opplyst om hensikten. Det er videre avklart med kommunalsjefene for å få tilgang til deres mellomledere som respondenter. Det er også forespurt ordfører om intervju, og dennes godkjenning for å ta kontakt med ytterligere to politikere. Dette har vært både godkjent og positivt tatt imot fra ordfører. De to siste har sitt arbeidsforhold utenfor kommunen, og vi har intervjuet disse utenfor arbeidstid. Det har vært frivillig for respondentene å stille. Alle har svart positivt på

forespørslene bortsett fra den ene tjenestelederen som ikke ønsket å gjennomføre tilleggsintervju. Det antas at årsaken til nei'et er et jobbskifte for vedkommende. Til tross for at det både fra vår side og fra ledelsens side er vektlagt frivillighet kan vi se at det kan ligge noen relasjonelle forpliktelser i det at den ene studenten har sitt arbeidsforhold i kommunen

Intervjuene har blitt tatt opp og transkribert i etterkant. Intervjuene har vart mellom 46 og 78 minutter. Seks av intervjuene er gjennomført av en student, mens to av intervjuene er gjennomført med begge studentene til stede, men der kun den ene har ført ordet. Dette har da vært den organisasjonseksterne studenten. Alle intervjuene er innledet med en forklaring på hva intervjuet skal brukes til, hvordan informasjonen vil bli brukt og at det som blir sagt blir anonymisert. Videre at opptaket ikke ble tatt vare på utover tidsrammen for at transkriberingen skulle bli gjennomført. Det er vektlagt fra intervjuerne å skape en trygg ramme for intervjuet. Dette er gjort for å skape best mulig betingelser for å få gode data, og for å øke reliabiliteten ved at intervjurammene ble så enhetlige som mulig.

I et metodekapittel vil det være naturlig å reflektere over om metoden man velger kan omtales som en deduktiv eller en induktiv metode. Dette ut ifra oppgavens tema og problemstilling. Induktive metoder særpreges av at forskerne samler inn data uten for mange antagelser på forhånd – fra empiri til teori, og idealet er å gå ut med et åpent sinn. Videre er det motsatte at man benytter en deduktiv tilnærming der man har forhåndsantakelser som man ved innsamling av data får bekreftet eller avkreftet – man går fra teori til empiri (Jacobsen, 2010).

Induktiv metode er; «eksperimentelle metoder som kan brukes for å konstatere årsakssammenheng mellom forskjellige faktorer eller variabler» (Tranøy, 2015). I vår undersøkelse har vi ikke ulike faktorer vi vil finne årsakssammenhengen mellom. Eksempler på en hypotese som kunne vært nyttig og svart opp med en induktiv metode kunne vært «ledere som har politisk erfaring får lettere gjennomslag for endringer i en politisk styrt organisasjon».

Vi har i større grad vært søkende etter hvilke kvaliteter og hvilken kompetanse en leder bør besitte for å ha nødvendig legitimitet for å få gjennomslag. Disse refleksjonene og undringene er ikke tatt ut i fra løse luften, men utarbeidet på bakgrunn av ervervet kunnskap om- og forståelse av tema, i tillegg til at litteratur på området har gitt oss ny kunnskap. Dette er også det som er den største kritikken mot den deduktive metoden, at den i så stor grad er preget av forskernes forforståelse av virkeligheten, og de rammer det legger for undersøkelsen.

Samtidig som det antagelig ville vært en fiksjon at det er mulig at noen skulle bli interessert i

å finne ut av hva som kjennetegner en leders legitimitet uten å ha spesiell interesse, og dermed ha kunnskap og en forforståelse, om temaet.

### 3.5 Innsamling av data

Vi har gjennomført 12 kvalitative intervju og 3 tilleggsintervju. Vi har forkastet 4 intervju, og sitter dermed igjen med 8 respondenter som har blitt intervjuet med tilnærmet lik intervjuguide. Intervjuene som ble gjennomført i 2015 hadde en intervjuguide som tok opp i seg en del av det som vi fortsatt undret oss over med ny problemstilling. Vi utarbeidet en ny intervjuguide som vi mente ville svare opp det vi hadde behov for å få rede på fra respondentene for å belyse problemstilling og forskningsspørsmål. Vi laget deretter en guide for tilleggsintervjuene som skulle ta opp i seg differansen mellom det som var tema i intervjuene fra 2015, og det som vi etterspurt i ny intervjuguide relatert til ny problemstilling. Opprinnelig intervjuguide var utarbeidet med en hensikt om å belyse sentrale forhold knyttet til omstilling og endring, og leders legitimitet i den forbindelsen.

Et viktig organisasjonsinternt forhold knyttet til problemstillingen var koblingen til fagorganisasjonene, herunder en lokal avtale som gir klare føringer om at partene skal strekke seg langt for å oppnå konsensus-løsninger. I forbindelse med et omstillingsarbeid som hadde som mål og blant annet skulle føre til økonomisk effektivisering, var dette et spennende tema. Med en ny problemstilling uten fokus på omstilling, effektivisering og konsensus ble noe av informasjonen fra originalintervjuene overflødig, og det var behov for å gjennomføre nye og supplerende intervjuer som kunne gi adekvat informasjon for å belyse ny problemstilling. Vi mener likevel at noe av informasjonen fra originalintervjuene er relevante knyttet til lederens legitimitet også i normal driftssituasjon og på generelt grunnlag, at vi har funnet det riktig å benytte disse dataene som et av grunnlagene i oppgava.

Som tidligere omtalt har vi av anonymitetshensyn valgt å ikke skille mellom respondentene som er overordnet kommunalsjefollen. Det kunne vært interessant å identifisere om det er ulikheter mellom rådmannen og politikerne, og også mellom de som er kommuneledelse på fulltid – rådmann og ordfører - og de som er «fritidspolitikere». Dette er ikke gjort av anonymitetshensyn, og at utvalget ikke er større enn at utslagene ikke kan utelukkes å handle mer om individuelle ulikheter mellom respondentene, enn om hvordan kommunalsjefrollen oppfattes. Videre er det valgt ut fire respondenter fra nivået rett under kommunalsjefnivået.

Alle disse har en kommunalsjef som leder. De jobber i ulike sektorer. Det er ikke skjelt til at de kan ha ulik erfaring på bakgrunn av sektortilhørighet. Det kan være en feilkilde at de kommer fra ulike kulturer – sektorkulturer som helse, oppvekst osv. og at det er grunnlaget for ulikheter sammen med personlige ulikheter.

Det er en rekke utfordringer med kvalitative intervju, slik som fortolkning av utsagn, retning intervjuene kan ta, relasjonen mellom respondent og intervjuer m.v. Vi tror likevel det ville være vanskelig å finne frem til lukkede spørsmål som ville gitt oss denne mengde av informasjon. En annen utfordring med kvalitativ metode er behandling av data. Det ble til sammen 55 sider med transkribert datamateriell når vi var ferdig med skrivejobben, noe som gav en utfordring med å sortere ut det datamaterialet som er av betydning for oppgavens tema. Ved kvantitativ metode ville vi hatt et mer tilgjengelig datamateriale, men antagelig mindre rikt på informasjon. Det ville vært spennende ut fra det materialet vi har nå, og laget en undersøkelse med kvantitative spørsmål, som kunne svares opp av en større mengde personer. Det ville gitt tryggere svar på de spørsmål vi stiller i oppgaven.

### 3.6 Behandling av data

Etter at transkriberingen av intervjuene var ferdig, satt vi med 55 sider med skrevet materiale. Dette så vi at måtte kategoriseres. Som omtalt i teorikapitlet tok vi i igjen utgangspunkt i trekanten, her med en strukturfunksjon, og dataene ble organisert under premissene rammer, formelle og uformelle trekk. Deretter løftet vi blikket opp, og utover de grovsorterte dataene for å finne fram til kategorier som var nærmere det konkrete materialet. Disse kategoriene utarbeidet vi i etterkant av intervjuene, men i forkant av selve bearbeidningen av data. I etterkant av denne jobben var vi heller ikke fullt ut fornøyd med nøyaktigheten og nivået på kategoriene, og vi mente at kategoriene trengte å komme enda nærmere informasjonen som respondentene hadde oppgitt.

Det ble videre naturlig for oss å klassifisere data innenfor ulike underkategorier under hver kategori. Under bearbeidningen av data ble det opprettet et nytt nivå med temaer som kunne fungere som “familier” for de faktiske data. Disse kategoriene, som flere av respondentene hadde svar innenfor, ble så samlet under de ulike kategoriene i et skjema (vedlegg 4.). Dette for å finne frem til hvem av respondentene som svarte hva, og hva som er tyngdepunktene

innenfor kategoriene. I etterkant av denne prosessen fant vi å kunne beskrive hva som var resultatene av de intervjuene vi hadde gjennomført.

### 3.7 Validitet og reliabilitet

#### 3.7.1 Validitet

Vi har valgt ut en kommune, og dermed respondenter fra kun en kommune. Det kan diskuteres hvor godt grunnlag denne datainnsamlingen gir for å besvare den mer generelle problemstillingen vi har. Det kan være at vi måler “kulturen” for legitimitet i en enkelt kommune, og ikke hvordan en kommunalsjef sin legitimitet etableres mer generelt. Respondentene er en del av en kulturell kontekst, og organisasjonen har sannsynligvis sine institusjonaliserte normer og verdier som preger oppfatningen og fortellingene som fortelles. Det vil antageligvis være sånn at fortellingen om hva som gir kommunalsjefen legitimitet i en annen kommune kan ha et litt annerledes innhold, blant annet avhengig av hva som er den rådende oppfatningen av hvordan kommunalsjefrolla er i den kommunen, og hva som legges vekt på for øvrig. Dette er vi klar over, og har hatt et bevisst forhold denne utfordringen underveis. Vi kommer innpå problematikken under vurderinger i drøftingskapitlet. Vi mener at det å granske forholdene i en kommune gir muligheten til å få inngående kunnskap om forholdene som påvirker kommunalsjefens legitimitet. Vi ville uansett ikke hatt kapasitet og ressurser til å gjennomføre en såpass omfattende undersøkelse som ville vært påkrevd for å kunne fastslå noe om kommunalsjefens legitimitet på generelt grunnlag. Validitet skal beskrive gyldigheten av det vi har kommet frem til i undersøkelsen. Altså om måten vi velger å gjennomføre undersøkelsen på, egner seg til å belyse problemstillingen vi har valgt (Jacobsen, 2010). Vi mener undersøkelsen er valid i det den gir seg ut for å undersøke, altså hva som gir kommunalsjefen legitimitet i vår case-kommune.

#### 3.7.2 Reliabilitet

Reliabilitet tar for seg om måleredskapet er godt og om den gir nøyaktige mål eller sagt på en annen måte; om det er pålitelige data vi har etter å ha gjennomført undersøkelsen. «*Kan undersøkelsesopplegget vi har valgt, påvirke de resultater vi vil komme frem til?*» (Jacobsen, 2010,

s. 87). Innenfor kvalitative data, og dermed også kvalitative intervju som vi har benyttet, er noe av hensikten å få inn breddeinformasjon. Det innebærer at de unike intervjuene kan gå i noe ulike retninger hva gjelder tyngdepunkt på tema og innhold, til tross for at det er utarbeidet en intervjuguide. Reliabiliteten vil dermed i stor grad handle om intervjuguide og intervjusituasjon.

Vi har vært tro mot intervjuguiden og vi har hatt fokus på å ha trygge intervjusituasjoner for alle respondentene. Noe som er med på å øke reliabiliteten på undersøkelsen. Undersøkelsen er repliserbar da det er mulig å gjennomføre intervjuer med samme intervjuguide i en annen kommune under rimelig like omstendigheter. Vi har begge to gjennomført intervjuer, hver for oss - og sammen. Sjøl om samme intervjuguide er benyttet, kan det påvirke intervjuene og virke inn på reliabiliteten hvorvidt det har vært en eller to tilstede, i tilfelle hvem som har ledet intervjuene, og hvilken rolle den organisasjonsinterne studenten har hatt.

Som nevnt under bakteppe for undersøkelsen så er vi en del av undersøkelsen idet vi har med oss en erfaringsbakgrunn. Samtidig har vi den fordelen at vi kan sette et fokus, en ro og en standard når vi starter intervjuene, slik at respondentene får et rimelig likt utgangspunkt når de starter opp intervjuene. Dette i motsetning til om vi hadde sendt ut en undersøkelse på mail. Da hadde vi i liten grad kunnet kontrollere hvilken situasjon den enkelte respondent var i når den svarte opp spørsmålene. Det kan være av avgjørende betydning i hvilken forfatning respondenten/informanten er i når den gjennomfører en undersøkelse. Svares det på undersøkelsen med lukkede spørsmål rett før lunsj en stresset dag på jobben, rett i etterkant av reprimande fra sjefen eller en rolig og god fredags morgen. Disse variablene og feilkildene har vi minimert ved å etablere en viss standard og ro i intervjusituasjonen.

### 3.8 Presentasjon av data

Vi har valgt å presentere data i et eget analysekapittel. Vi har tatt utgangspunkt i gjennomgangen av de transkriberte intervjuene, via nevnte skjema som ligger som vedlegg til oppgaven og over til strukturert tekst som prøver å oppsummere informasjonen. Det er våre tolkninger som ligger til grunn i struktureringen, og vi har noen steder vektlagt respondentenes engasjement, kraft, følelser etc. knyttet til noen av uttalelsene. Dette er også en potensiell feilkilde da vi som studenter kan tolke og vektlegge respondentenes respons og uttrykk annerledes enn det som er ment fra respondentenes side. Vi har forsøkt å behandle

data med stor varsomhet, og i tråd med hensikten bak innsamlingen. Alle rådata vil bli slettet i forbindelse med at oppgaven leveres 1. desember 2016.

Det har blitt et omfattende analysekapittel som presenterer ekstraktene av datamaterialet. Vi har valgt å organisere materialet i premiss-rekkefølgen rammer, formelle og uformelle trekk. Rammer får forrang som 1. prioritet på grunn av at rammene er sjølve overbygningen over organisasjonen og oppgavens kjerne. Så vil vurderingene i drøftingskapitlet si mer om i hvilken grad dette er en riktig prioritering. Organisering og rekkefølge på kategoriene omtales innledningsvis under hver hoveddel i kapitlet.

### 3.9 Oppsummering av metode og databehandling.

Vi har i metodekapittelet forsøkt å gå igjennom de vurderinger som er gjort på veien fra problemområde, og frem til bearbeiding av data. Dette for å kunne si noe om styrker og svakheter i materialet som presenteres i analysekapitlet. Den kvalitative metoden har flere usikkerhetsfaktorer, og det er mange vurderinger og feilkilder som kan påvirke våre tolkninger. Likevel har kvalitative intervju den fordelen at det gir mulighet for å få tak i informasjon på et annet nivå enn om vi hadde brukt kvalitativ metode.

Det er også slik at presentasjonen av materialet i analysekapittelet vil være preget av de valgene vi har tatt, og hva vi som studenter har vektlagt. Vi har hatt som intensjon å ha en åpen tilnærming til det innsamlede materialet, og dermed kunne belyse problemstilling og forskningsspørsmål på en best mulig måte.



## 4 ANALYSE

Som omtalt i innledningen har vi valgt å benytte fortolkningstrekanten også i analysekapittelet, her med en strukturfunksjon som intensjonelt plasserer data innunder hver av de tre premissene. Vi synes denne oppdelingen operasjonaliserer tre sentrale begreper i oppgava, og kategoriseringen er etter vår oppfatning en god inngang til drøftingskapittelet. De tre premissene må ikke sees på som substansielle i den forstand at de har absolutte grenser, og vår antagelse om at trekantens kjerne, lederlegitimitet, er et resultat av et samvirke mellom de tre premissene, er gjeldene. Vi har tatt noen valg og avgrensninger for å kunne håndtere dataene på en oversiktlig måte under hver hovedkategori, og vil gå nærmere inn i bakgrunnen for valgene i innledningen til hvert delkapittel.

### 4.1 Rammer

Vi har foretatt inndelingen av data ut ifra vårt oversiktsbilde over innsamlede data. I dette kapittelet har vi valgt å starte med rammer som består av både den overordnede organisasjonskonteksten, og organisasjonens indre vegger som setter betingelser for ledelse.

Som underkategorier til data har vi valgt resultater, helhet og struktur. Alle respondentene peker på resultater som den kategorien det er svært viktig at kommunalsjefen innfrir på, og særlig de overordnede respondentene har lagt stor tyngde bak sine betraktninger om resultatoppnåelse. Resultater i denne sammenhengen skal forstås som budsjettdisiplin, oppnådde faglige resultater og gjennomføringsevnen av politiske vedtak.

Den neste underkategorien har vi kalt helhet, og den er prioritert som nr. 2 etter resultater. Lederens evne til å ta et helhetsansvar uttrykkes som viktig av flere respondenter. I tillegg mener vi at dette faktisk må ligge som et krav til kommunalsjefsrollen. Inn under helhet har vi trukket frem noen lederdisipliner/egenskaper, og uttalelser som støtter opp dette punktet. Dette er; evnen til å forankre både oppover og nedover i systemet, se det enkelte området i kommunen som en del av lokalsamfunnene i kommunen og det å ha evnen til å se at den enkelte virksomhet er en del av hele kommunen. Vi har som nevnt valgt å inkludere forankring som et underemne under helhet. Vi ser at det kan stilles spørsmål ved denne plasseringen. Begrepsmessig kan det forsvares å klassifisere forankring både under strategi (prosesskvalitet), god med folk og motiverende. I vår klassifisering har sammenhengen

mellom helhetssyn og forankring «alle» veier gjort at vi har lagt forankring som et tema under helhet. Resultatet av en nødvendig forankring vil etter vårt syn legge til rette for at kommunalsjefen kan sikre at han/hun har et balansert helhetsblikk på virksomheten, og er i posisjon til faktisk å gjennomføre.

Den siste underkategorien som skal bidra til å operasjonalisere rammer er struktur. Vi mener at struktur har en svært viktig funksjon for å nå resultater og sikre stabilitet gjennom funksjonelle strukturer i organisasjonen, og har prioritert dette som en egen underkategori. Det er ulike tema som er lagt under området struktur, fellesnevneren er at det handler om strukturer som påvirker rammene for arbeidet i organisasjon og ledelsen. Vi har sett at respondentene i alle fall har orientert seg inn på fem tema som vi har valgt å definere som underkategorier. Dette er prosesser og styringsarenaer i organisasjonen, samarbeid med tillitsvalgte og andre aktører, kommunalsjefrolla i ledergruppa til rådmannen, leders prioritering av tid og lederens videredelegering av oppgaver og myndighet.

#### 4.1.1 Resultater

Innenfor dette området har vi plassert uttalelser som omtaler og vektlegger kommunalsjefens evne til å nå resultater, og respondentenes vektlegging av dette som vesentlig for lederens legitimitet og måloppnåelse som kommunalsjef. Vi har her sett på to områder som flere av respondentene omtaler. Det ene området har vi kalt «budsjettdisiplin», og det andre området «gjennomføringsevne».

Resultater er viktig for alle respondentene. Det er litt ulikt fokus på dette med resultater, ut i fra hvilket nivå respondenten kommer fra. Alle de overordnede respondentene er opptatt av budsjettdisiplin. Det er ikke alle som bruker begrepet budsjettdisiplin, men alle er enige om at det å holde budsjetttrammene er nødvendig. Dette uttales med ulik styrke fra de forskjellige respondentene, men det er ingen tvil om at budsjettdisiplin er noe kommunalsjefen måles på av politiske ledelse. Alle de underordnede respondentene kommer også inn på det å nå resultater. Vi tolker enkelte av respondentene i retning av en type erkjennelse/resignasjon om at budsjettdisiplin er viktig, enn en anerkjennelse av at budsjett og økonomi er spennende og viktig i seg selv.

Det sterke fokuset på budsjettdisiplin hos de overordnede ser ut til å være gjennomgående, og kan eksemplifiseres med uttalelser som; «*økonomistyring er viktig i denne kommunen*» (RO4),

«.....leverer på tjenester og budsjett til politikerne....»(RO1) og «Det ideelle utgangspunktet er at en skal spare penger samtidig som en skal tenke langsiktig.» De underordnede uttaler seg om økonomistyring og budsjett mer i et pliktperspektiv; «..en må ha økonomiledere som forstår og formidle dette.» og «Når rådmannen sier vi har stram økonomi, så har vi det»(RU3).

Det er også en av respondentene som mener at det ikke holder å nå budsjettene om ikke kvaliteten er tilstrekkelig god – «...., og ikke for enhver pris spare 40 mil hvis en ser at det går ut over kvaliteten.»(RU2»).

Det andre temaet som flere av respondentene vektla var gjennomføringsevne. Dette gjaldt både det å være lojal mot/gjennomføre politiske vedtak, og gi gode tjenester til innbyggerne. Samme respondent beskriver evnen hos en kommunalsjef til «....lojal til kommunale vedtak,....», samtidig uttaler samme respondent «...kommunalsjefens oppgave å sørge for at det vedtaket som fattes er det beste for innbyggerne.»(RO1). Her handler det altså både om å bidra til gode vedtak, og å gjennomføre de vedtakene som blir besluttet av politikerne.

Det fremkommer i flere av intervjuene at resultater er viktig, men det blir mest eksplisitt når det er snakk om økonomi og budsjett. Det blir også belyst viktigheten av at kommunalsjefen også «leverer» på andre områder enn økonomi, og som trenger et godt fokus. Det blir for eksempel uttalt fra en underordnet leder at «...forventer at kommunalsjefen holder tak i hovedtrekkene, altså hele tida går tilbake til hovedtrekkene på det vi har bestemt oss for å forandre på....»(RU1).

#### 4.1.2 Helhet

Respondentene omtaler ofte helhetstanken for kommunen som et dilemma for den enkelte kommunalsjef – der de må inngå i et felleskap med rådmannen, og stå bak de valg og beslutninger som blir tatt. Kommunalsjefene har en gjensidig forpliktelse i forhold til hverandre og rådmannen.

Kommunalsjefens evne til å forankre beslutninger kommer frem som noe som blir omtalt som viktig for å lykkes. Forankre prosessene – både oppover og nedover. En av respondentene uttaler at «Leder er nødt til å forankre både nedover og oppover - i for eksempel budsjettprosesser må jo kommunalsjefen bli enig med og forankre...» (RO4). Videre blir det vektlagt fra en leder på overordnet nivå «at det å kunne ha organisasjonene med, så har en skaffet seg et veldig godt

*utgangspunkt, og en alliert i omstillingsprosesser» (RO2). Når respondentene innenfor de underordnede lederne uttaler seg innenfor tema som omhandler forankring, så er det eksempler hvor forankring ikke er tilstrekkelig gjennomført. Der det er fattet vedtak som ikke har sammenheng med gjennomføring og en vellykket utgang – «...så bevilger politikerne en eller annen sum som de synes de har råd til, og så hva gjør du da? Kanskje koster det mye mer – det gir utfordringer for kommunalsjefen» (RU3). Andre eksempler fra underordnede ledere er når rådmannen legger frem saker for en utvidet ledergruppe – det oppfattes som om rådmannen da forankrer beslutninger i en utvidet ledergruppe – at hele den kommunale ledelsen blir eiere av utfordringene eller sannhetsbildet – «Vi trenger en tydelig person nå» «Kan se sammenhengene» (RU4). Dette er eksempler på at forankring synes å være viktig for mellomlederne. Denne respondenten vektlegger lojalitet til rådmann og helheten i kommunen som en av de viktige faktorene for å lykkes.*

Flere respondenter vektlegger fokuset på lokalsamfunnet, bygda og kommunens innbyggere som vesentlige faktorer for å lykkes som kommunalsjef. Det er flere som understreker at sjøl om det er rådmannen som har det formelle ansvaret for dette område, så er kommunalsjefene viktige for å få det til, og dermed blir dette en faktor som må innfris for å lykkes i en slik jobb. Her er det tilnærmet likt fokus både fra over- og underordnet nivå hos respondentene. Det er uttalt at alle virksomheter trenger støttespillere rundt om i lokalsamfunnet, og «at det er helt avgjørende for at bygda slutter opp om tjenestene våre» (RO2). Det betyr også å kunne se tjenestene i et større perspektiv som blir understreket av en respondent, og se hvordan den enkelte tjeneste kan bidra inn i forhold til kommunens innbyggere, gjennomføre medvirkning og se sammenhengen. «Så er det evnen til å snakke med bygda, det tror jeg også er viktig» (RO2).

Kampen skal tas på kammerset og ikke komme frem til det politiske miljøet. «jeg aner jo ikke hvordan de jobber, men de fremstår jo helt enige når vi får budsjettet»(RO4). Dette er en uttalelse som kunne ligget under punktet struktur, siden dette også handler om en innarbeidet strukturkvalitet i organisasjonen. Vi har imidlertid valgt å inkludere den i underkategorien helhet, da vi mener at dataene som framkommer i stor grad handler om dimensjonen helhet, knyttet til lederansvar. Som kommunalsjef er det forventet fra de underordnede at du skal kjempe for de tjenestene du er satt til å lede, samtidig som du skal være en del av den helheten og ta et helhetsansvar som kommunalsjef i rådmannens ledergruppe. Det er også eksempler på at underordnet leder har fokus på at virksomheten er noe mer enn bare virksomheten, men også helheten i kommunen. «...synliggjøre vårt fagfelt....vise hvordan at vår enhet kan bidra med å

*løse flokene»*(RU3). Dette er uttalelser som viser at det er forventinger også fra underordnet om at en kommunalsjef tar et overordnet ansvar med ståsted i eget fagfelt.

#### 4.1.3 Struktur

Det er i intervjuguiden etterspurt styringsverktøy. Det er få som sier noe direkte om dette foruten at det er understreket av de fleste at det er viktig å styre etter økonomien. Vi oppfatter at det kunne vært vist til flere og andre verktøy enn økonomistyring i svarene, og de svarene vi får hører i større grad innunder de uformelle trekkene. Det er et vidt spekter av forventinger til kommunalsjefen, men når det gjelder forventinger om bruk av styringsverktøy utover økonomistyring, er det få meninger blant respondentene. Det er en respondent som trekker frem medarbeidersamtale som et mulig verktøy, men da mer i betydning av at det er bedre å ha jevnlige møter med informasjonsdeling begge veier, enn årlige «*medarbeidersamtaler ut av Niagara»* (RU3) altså en voldsom hendelse med et stort skjemavelde. Det kommenteres imidlertid at møtestruktur er et styringsverktøy. Vi har valgt å behandle møtestruktur under kategorien formelle trekk, og underkategorien “gode prosesser”. Vi er åpne for at det finnes mange gode og relevante argumenter for og eventuelt plassere møtestruktur under struktur, men møtets betydning i en god prosess trumfet de øvrige argumentene.

Samarbeidet med tillitsvalgte og andre interessenter er det mange som nevner at er vesentlig for en kommunalsjef og lykkes med. 5 av respondentene er eksplisitte på dette punktet. Det blir uttalt at «*Beslutningen her er tatt – det skal være en omstilling, men hvordan omstillingen skal skje, og hvordan den enkelte blir berørt, det skal den enkelte få lov å være med på»* (RO1). Det er klare overordnede føringer i kommunen på at det skal være et godt og tett samarbeid med tillitsvalgte og deres organisasjoner.

Ut i fra intervjuene er det noe uklart om det er ønsker fra ledere på begge nivå om at kravet om det noe utvidede samarbeidet med tillitsvalgte er drevet av genuine ønsker om bedre resultater, eller om det mest vesentlige er å skaffe seg ryggdekning. Uavhengig av begrunnelsen kan vi slå fast at denne samarbeidsarenaen er viktig å skjøtte på en god måte for kommunalsjefen. Samspillet mellom rådmannen og kommunalsjef blir også omtalt av nesten alle respondentene. Alle mener at for å lykkes som kommunalsjef er det vesentlig at du får det til å stemme med rådmannen. Det er mange som trekker frem at rollen som kommunalsjef ofte er rådmannens stedfortreder, og i praksis opptrer som rådmann. Dette kommer tydeligst

fram i de overordnede respondentene sine uttalelser. «...kommunalsjefen har et fellesansvar i organisasjonen og ikke bare i egen seksjon» (RO2), «Det er et skille mellom politikere og rådmannen, men kommunalsjefen vil være rådmann i mange saker» (RO3) og det er også en som trekker frem at «Rådmannen er vel egentlig ikke bedre enn sin dårligste kommunalsjef» (RO4). Det er også forventninger til at samspillet med rådmannen går begge veier – «Rådmannen må legge opp til at kommunalsjefen synes i viktige saker, ikke bare de dårlige, men også de gode sånn at det blir det riktige inntrykket som kommer fram»(RO2).

Samarbeidet med rådmannen og mulige utfordringer er også omtalt av de underordnede lederne. Det er mye fokus på deres egne forventninger til kommunalsjefen, sammen med dilemmaet som kommunalsjefen kan komme i som leder for egne fagområder vs en som må ta rådmannsperspektivet. Det forventes av flere at svarene de får fra kommunalsjefen samsvarer med det rådmannen står for. Det kan oppfattes som det forventes en stor grad av samstemthet mellom kommunalsjef og rådmann, «...fordi kommunalsjefen er rådmannens forlengede arm, agent kan en si....» (RU1), « Det er jo hundrevis av saker, og det er jo rådmannen som sender de til behandling – så det må jo være en god dialog der» (RU3), og «Forventingene til kommunalsjefen er at han er så nære rådmannen at jeg vet hvilke fullmakter og meninger som rådmannen legger til grunn for det jeg skal jobbe med» (RU4).

Vi mener det kan konkluderes om at det foreligger en bred enighet blant respondentene at samspillet og rollefordelingen mellom rådmann og kommunalsjef er vesentlig faktor for å lykkes i jobben som kommunalsjef.

Noen av respondentene har trukket fram og vektlagt at det å delegere er noe som kommunalsjefen bør beherske. Det å delegere oppgaver, makt og myndighet er en del av rammebetingelsene og strukturen som inngår i kommunalsjefens ledelse. Det er en forståelse av at det å delegere er en del av å få helheten til å fungere. Det er uttalt at «evnen til å delegere er sikkert helt nødvendig om hvis en skal holde en prosess i gang». Andre har uttalt at «det derre å overlate og delegere til andre ting som de faktisk er bedre på...»(RU1). Det synes som at det å delegere er noe som styrker oppslutningen om kommunalsjefen.

Tidsbruk er en faktor som ofte har en kobling til faktisk delegering, og flere har pekt på at det er viktig å disponere/regulere tida som er en ressurs mange ønsker seg en del av. Vi har valgt å legge tid og tidsbruk inn under tema struktur. Dette fordi vi mener at kommunalsjefens tid både handler om rammebetingelser og hvordan han strukturerer/prioriterer tida si.

Det fremholdes av en av de overordnede respondentene at tidsbruk er en vesentlig variabel for kommunalsjefer. «*Er vel noe med arbeidsevner og arbeidskapasitet....., tror en må være villig til å være ute noen kvelder, og noen økter ute på bygda og sånn, så det er ikke nødvendigvis noen 9 til 15-aktivitet å kjøre dette. En må i hvert fall ivareta det, og bra om lederen også synes litt utad kanskje*» (RO2).

De to underordnede lederne har mer fokus på tiden til prosesser – «*...sørge for at organisasjonen får tid, det forventer jeg, at organisasjonen får tid til å snakke om de tinga...*» (RU1), «*Det viktigste er tilgjengelighet – og vise at du er tilgjengelig. Det er mange som jakter på lederen*» og «*Tilgjengeligheten på sjefen må være tilstede, selv om det ikke blir fanget opp av sjefen selv*» (RU4).

Vi mener at vi skimter et skille mellom overordnet- og underordnet ledelse her – jo nærmere tjenestemottaker en er, dess mer betydningsfullt oppfattes fag og kvalitet – og økonomi er ikke det altoverskyggende.

#### 4.1.4 Oppsummering – rammer

De viktigste funnene innenfor rammer er det absolutte kravet om resultatoppnåelse, og særlig innenfor økonomiområdet. At dette framstår som tyngst fra de overordnede respondentene er som ventet. Kravet til gjennomføringsevne og lojalitet til politiske vedtak framholdes også som vesentlige betingelser å innfri. Videre ser vi at et godt samspill mellom rådmann og kommunalsjef vektlegges som svært betydningsfullt for flertallet av respondentene. Vi ser at forankring og påvirkning gjennom dialog og samarbeid med organisasjonene, ansatte, ledere er høyt verdsatt både blant overordnede- og underordnede respondenter. Vi vil bemerke at det å ha dialog med bygda og samfunnet her en egenverdi i Glomma kommune. Når det gjelder de overordnede respondentene opplever vi at det utvidede samarbeidet med organisasjonene er mer ønsket på grunn av behovet for ryggdekning, enn at det har en verdi for å berike sakene. Kommunalsjefen sitt helhetsansvar blir problematisert med kravene til lojalitet oppover og rolleforventningen om at han/hun har et balansert helhetsblikk på kommuneorganisasjonen, vs det å ivareta egne fagområders interesser. De enkle men viktige mekanismene som tidsbruk og tilgjengelighet på kommunalsjefen er viktig for de underordnede respondentene, noe som også påvirker i hvilken grad saker vil bli forankret.

## 4.2 Formelle trekk

Fra fortolkningstrekanten representerer formelle trekk det som handler om lederens formelle forutsetninger for å fylle kommunalsjefrolla. Vi har innledningsvis i arbeidet med masteroppgaven undret oss over i hvilken grad leders formalkompetanse påvirker hans lederlegitimitet. Dette er dessuten et spørsmål som opptar mange; kan du lede «alt» dersom du er en god leder – eller er du nødt til å ha fagkompetanse? Som en av hovedkategoriene under formelle trekk ble det av den grunn naturlig å prioritere kompetanse som underkategori nr. 1. Vi har undersøkt denne variabelen via flere spørsmål i intervjuene. Som underkategorier til kompetanse har vi konsentrert dataene innenfor kunne faget, lederkompetanse, forstå tidskonteksten og arbeidsmiljø/personalsaker.

Som kategori to har vi valgt strategi. Strategi er i familie med flere kategorier, herunder struktur, og vi har valgt strategi som egen underkategori under kategorien formelle trekk, fordi strategi for oss tar utgangspunkt i å forstå et system og kjenne en organisasjon, og ha det som utgangspunkt når strategien legges og gjennomføres. Delkategoriene under strategi er gode prosesser, bygge stein på stein, passe og gode saker til politikerne og kreativitet. Strategi ble prioritert som nr. 2 i et hierarki hvor nysgjerrigheten på kompetanse bidro sterkt til at den fikk 1. prioritet.

Kategori tre er informasjon, og tar for seg en viktig del av strategien/strukturen som er informasjonsflyten i organisasjon. Prioritet 3 må sees på som en god prioritet i denne sammenhengen, da informasjonsflyt er av avgjørende betydning for organisasjonens resultater og oppslutningen om lederen. Informasjon er et område hvor lederen nesten ikke kan bli nok påpasselig. Under kategorien finnes informasjon underkategoriene dialog og involvering.

### 4.2.1 Kompetanse

Området kompetanse hadde et stort fokus blant våre respondenter. Alle hadde noen meninger om hvorvidt det er nødvendig at kommunalsjefen har fagkompetanse innenfor området han/hun leder. Det fremkommer ikke noe entydig svar på dette, og det er heller ikke entydig innenfor gruppene overordnet eller underordnet. Det er uttalt fra overordnet leder at det ikke er forventet at kommunalsjefen skal ha oversikt over alle detaljer, samtidig uttaler en annen at han/hun vil virke som en usikker leder om han/hun må tilbake til sine «fagledere» for å få avklaringer. «.....du må hele tiden tilbake til de under deg for å få greie på om det er ok. Da blir du



*for meg en litt usikker leder som fort kan skape rom for at det blir mer maktkamp under deg.» (RO1), mens en annen sier at «...jeg synes ikke en kan forvente at en kommunalsjef som har 300 og et eller annet millioner i budsjett skal kunne sette seg inn i en dybdesak som på en eller annen måte er viktig for politikere.....skal du bruke tre dager på å forberede et slikt møte?» (RO4), mens det også blir uttalt «Man må på en måte kjenne faget sitt – til en viss grad»(RO2)*

Det er ulike uttalelser også fra de underordnede respondentene. Det varierer også underveis i intervjuene hva den enkelte vektlegger. «Det er en fordel at man kjenner sitt eget fagfelt» og «vi har fått ny kommunalsjef som ikke har bakgrunn....., men det synes jeg fungerer faktisk veldig bra likevel» (RU3), «Han må kunne litt om alt – han må være en allrounder» (RU4). Det er mulig å oppsummere inntrykket fra respondentene i forhold til tema kompetanse innenfor fagfeltet den skal lede: Det er en fordel med kompetanse innenfor faget, men andre lederegenskaper er viktigere. Det er imidlertid nødvendig å ha en interesse og en ydmykhet for faget, herunder faglige standarder.

De fleste kommer også inn på lederkompetanse – få snakker om lederutdanning, men om kompetanse. «Du skal være en god leder, du skal ha gode fagkunnskaper, og du skal balansere på ei line som er meget stram» (RO1). «Skape trygghet og vise ledelse» (RO3), «Ledelse er viktig – ikke bare økonomi – ledelse er jo så mangt», «Hun fatter ikke beslutninger for raskt, eller for seint – tror jeg. Hun nyter stor respekt i sin seksjon» (RO4). Det fremkommer her at det er vesentlig med lederkompetanse, men det er ikke sagt noe om hvordan den er etablert – om det handler om formell kompetanse, eller realkompetanse – videre heller ikke om det handler mest om personlig egnethet. Vi kommer tilbake til det med personlig egenskaper under uformelle trekk.

De underordnede lederne kommer også inn på viktigheten av lederkompetanse. «...du må kjenne til hvilken vei vi går i forhold til lovverket.....hvordan du skal samle det til veien videre. Hvordan du vil ha det om 30 år.» (RU2). «En leder på det nivået må ha lederegenskaper» (RU3). Det er kun en av respondentene som kommer inn på formell kompetanse. «Jeg tenker det er viktig med lederutdanning, og man må ha det, mener jeg..»(RU3). At det kun er en som omtaler formell lederkompetanse kan komme av at det er en selvfølge i kommunen at en leder har noen grad av formell lederkompetanse. En annen tilnærming kan være at det ikke vurderes som viktig. Vi har ingen klar formening om hva som er årsaken i Glomma kommune.

Vi har fanget opp at to av respondentene har lagt vekt på det å forstå tida vi lever i og systemene rundt seg, som en vesentlig del av det som skal til for å lykkes i denne lederjobben. Vi konkluderte med å plassere denne variabelen inn under kompetanse, da dette handler om kunnskap og det å sette kunnskap inn i både en aktuell- og framtidig samfunnskontekst. «*Må forstå tida og hva slags krefter som påvirker de tjenestene som en har ansvar for*» (RO2). «*En må ha store menneskelige kunnskaper tenker jeg, for å sitte i en slik stilling*». «*Du må ha ydmykhet ovenfor andres yrker og andre grupper*» (RU2). Dette er uttalelser som peker utover faglige kompetanse og den formelle lederkompetansen – og handler om evnen til å være i kontakt med- og kunne tolke den aktuelle situasjon. Vi har omtalt dette segmentet i lederskapet under kompetanse, men kunne også begrunnet en plassering under helhet og rammer, eller under uformelle trekk og rolleforståelse. Når vi konkluderte med at den høres mest hjemme under kompetanse, er det fordi vi mener at det vi omtaler er en del av den erfaringsbaserte lederkompetansen til lederen.

Det er kun en som legger vekt på at en kommunalsjef bør ha kompetanse innenfor personalsaker og arbeidsmiljø. Vi er usikre på hvordan det skal tolkes, og legger til grunn at respondenten faktisk mener at dette er viktige kompetanser å inneha for ledere. «*Det å ha gjennomføringsevne til å rydde opp – det vi kaller personalsaker – eller støy utenom. Det er en god egenskap*» og «*....arbeidsmiljøet – ansatte som ikke bare er plassert der, men som er ansatt for å gjøre jobben.....i forhold til arbeidsmiljøet*» (RO3)

#### 4.2.2 Strategi

Under strategi har vi samlet det respondentene har sagt om gode prosesser, bygge stein på stein i utviklingen, saker til politikere og kreativitet som strategi.

Det er fire av respondentene som har nevnt temaer som vi har samlet under overskriften prosesser. «*....som gjorde at vi var med og aktivt med, og opplevde jo at det kom masse gode biter inn, det er jo sånn en god prosess blir god*», «*.....og gjøre det i gode prosesser. Gjøre de gode grepene for at det skal skje*» (RO3) «*Å kunne sette ting systematisk ned. Sånn som vi fikk til den planen, den tettepakke planen, under ser skal det stå helt klare trinn i hva vi skal gjøre*» (RU2).

Det fremstår som det er en vesentlig del av forventningene til leder at det gjennomføres prosesser og planer for det arbeidet som skal gjennomføres. Det løftes fram fra en av respondentene at det er viktig å kunne bygge stein på stein, og tematikken er gjenkjennelig fra

flere andre sine uttalelser. Vår forståelse av dette er at vi mener det handler om evne til å se framover, legge planer trinn for trinn, og bygge en organisasjon for å håndtere dagens og framtidens utfordringer. Vi mener det fremkommer positive vurderinger av langsiktig jobbing fremfor raske og lite gjennomtenkte handlinger.. Det å ha en plan og deretter jobbe videre etter denne blir vektlagt av flere «*Det blir jo først å lage et bilde av hvordan utviklinga skal være i de tjenestene i tida fremover for å møte de behovene*» (RO2), «*....at det ligger en strategi for, mulighet til å komme med tilbakemeldinger, og at man har en plan som man er villig til å revurdere og diskutere underveis, men hovedtrekkene i den planen som alle er kjent med*» og «*Jeg forventer at en kommunalsjef beveger seg i det strategiske landskapet*» (RU1), dette er uttalelser som underbygger at det også forventes både at strategi og planmessighet skal være på plass hos en kommunalsjef.

Et område som med ulik innfallsvinkel ble belyst av flere, var omfanget av politiske saker. Vi ser at dette er et område hvor det kan være store forskjeller mellom fagområder og mellom kommuner, og det framgår av intervjuene at dette har hatt et spesielt fokus i noen av de politiske komiteene. Vi mener at politikk og det politiske arbeidet er så essensielt i en kommune, og ser at dette har en klar forbindelse til legitimitet. Det er flere uttalelser i ulike retninger; «*Det smarteste kommunalsjefen kan gjøre er å fore politikerne med gode saker*» (RO1), mens en annen hevder «*Vi må være framoverlent fordi vi vil fremover – og det blir vi ikke om vi bare skal behandle saker. Da sitter vi der bare som en slik behandlingseenhet*» (RO3), «*Det må være at beslutningsgrunnlaget som ligger der er godt nok, men ikke for omfattende*», «*JO – det er viktig at en komite har noe å arbeide med.....noen har mye og andre har lite.....Så det å finne tid til å komme med saker*» (RO4).

De underordnede lederne har til en viss grad fokus på saksmengden til politisk behandling. Til forskjell fra de overordnede fremstår de med fokus på omsorgen for kommunalsjefen som må håndtere og produsere sakene, samt den faglige kvaliteten på sakene. «*De har jo hundrevis av saker, og det er jo rådmannen som sender de til behandling*» (RU3), «*Ikke for at vi skal skrive en sak som passer inn politisk, men hva som skal vektlegges*» (RU4).

Det er kun en respondent som har trukket inn kreativitet som en betydningsfull faktor hos kommunalsjefen. Vi har valgt å ta det med i vår oppsummering under strategi, både fordi den skiller seg ut blant de øvrige faktorene, og fordi den ellers ikke omtales hyppig i sammenheng med kommunal toppledelse og strategi. Den ene respondenten «*Vi ønsker fargene til skolesjefen, til helse- og omsorgssjefen ....vi ønsker fargene. Vi vil ha ulikhetene.....*» (RO3). Det er andre

innspill og uttalelser som underbygger at kommunalsjefen må være løsningsorientert og nytenkende – altså som underbygger behovet for kreativitet i lederskapet.

### 4.2.3 Informasjon

I kategorien informasjon har vi samlet det som omhandler informasjon, dialog og involvering. Nå er dialog allerede omtalt både i forbindelse med forankring og prosesser i organisasjon, og det illustrerer at det ikke er mulig å lage noen absolutte skillelinjer mellom kategoriinndelingen i oppgava.

Det første tema vi setter fokus på er respondentenes omtale av informasjon og dialog. *«...det aller beste er jo det at de som står på toppen der faktisk tar de samtalene, eventuelt inviterer inn til ei mindre gruppe som en kan ha god dialog med, og ikke informasjonsmøte med, men god dialog»* (RO1). Her skiller respondenten kvalitativt mellom informasjon og dialog. Det virker som om innebærer en større grad av involvering av de berørte – enten det er ansatte eller brukere av tjenester. En annen innenfor gruppen overordnede ledere omtaler dialog og informasjonsflyt mer fokusert mot kontakten mellom kommunalsjef og det politiske nivået. En av de underordnede lederne omtaler informasjonsstrategi som vesentlig, og en annen uttaler *«alle ledere kjenner veien, og at vi ikke står i den situasjonen at noen ikke har fått informasjonen og så blir det facebook som nå»* (RU2). Det er også uttalelser som peker i retning av at helhet og informasjon henger sammen. Det å kunne få tilstrekkelig informasjon til at det er mulig for de underordnede lederne å se en helhet, *«jeg tenker jeg kan akseptere ganske mye om jeg ser det i en helhet, ved å informere om ting, ved å ha dialog.»* (RU3). *«Jeg skal jo informere nedover til mine, og jeg kan informere om vanskelige ting om jeg skjønner sammenhengen»* (RU3).

To underordnede ledere har mer fokus på tiden til prosesser – *«...sørge for at organisasjonen får tid, det forventer jeg, at organisasjonen får tid til å snakke om de tinga...»* (RU1), *«Det viktigste er tilgjengelighet – og vise at du er tilgjengelig. Det er mange som jakter på lederen»* og *«Tilgjengeligheten på sjefen må være tilstede, selv om det ikke blir fanget opp av sjefen selv»* (RU4).

Tett opp mot dette med tid, informasjon og dialog ligger involvering. Det er flere som peker på at involvering er en sentral faktor for kommunalsjefer. Dette gjelder både borgere, brukere av tjenestene og ansatte. *«.....kanskje det er nødvendig at hele organisasjonen er involvert for en periode»* (RO2). *«..mange politikere ser at god dialog med grendeutvalgene kan føre til noen bra*

*resultater*» (RU4). Underordnede ledere vektlegger at det å spre informasjon i egen organisasjon er vesentlig, og at samarbeid vesentlig.

#### 4.2.4 Oppsummering – formelle trekk

Verken overordnede eller underordnede ledere framholdt krav om formalkompetanse innenfor fag eller ledelse. Hos de overordnede lederne merker vi at resultatkravene er det betydningsfulle, og hvilken formalkompetanse leder har er egentlig ikke så vesentlig. Det viktige er han/hun klarer å få folk med seg, engasjere folk, og skape resultater. Både overordnede og underordnede respondenter mente at det å ha en faglig oversikt, blant annet for å kunne delta i diskusjoner, er nødvendig. Det er klare forventinger til en kommunalsjef om at han/hun har en strategi, og at den inneholder en prosessdel hvor ansatte og andre aktører blir involverte. Politisk ledelse legger vekt på dialogen underveis, og at det er et godt tilfang med politiske saker – også som en del av strategien til kommunalsjefen. Det er en klar forventning til rollen at det sørges for at det er en god informasjonsflyt i organisasjonen, samtidig som ansatte forventer å bli involvert. Dialog og involvering oppfattes som å være krav i denne organisasjonen. Dette med god informasjonsflyt kommer sterkest til uttrykk hos underordnede respondenter. Dialogen med bygdene trekkes også fram som viktige arenaer for samarbeid.

#### 4.3 Uformelle trekk

Uformelle trekk omhandler de mer kulturbetingede og personlige sidene hos leder. I innledningen til hovedkategorien «Formelle trekk» stilte vi oss spørsmålet om hvordan og i hvilket omfang formalkompetansen påvirker lederlegitimitet. Under uformelle trekk søker vi å finne data som kan forklare noe om sammenhengen mellom kommunalsjefen sin rolleforståelse, faktiske ledergjerning og hans/hennes legitimitet. Det vil være i denne premissen lederens personlige kvaliteter dukker fram og avtegner seg i lederrolla.

Vi har prioritert politisk teft som den første underkategorien under uformelle trekk. Politisk teft er operasjonalisert gjennom temaene; ha tillit hos politikerne, rolleforståelse – nøytralitet og lojal. Vi har som et av flere utgangspunkt at det ikke er mulig å fylle rolla som kommunalsjef uten å ha politisk teft. Det er flere av kategoriene, både hoved- og

underkategorier, som av mange vil bli vurdert som «must» for kommunalsjefen å inneha, utføre etc. Politisk teft er etter vår mening en nødvendighet for at kommunalsjefen skal kunne fungere tilfredsstillende i stillingen, og derfor er denne prioritert som nr. 1. Som underkategorier til politisk teft har vi «tillit hos politikerne», «rolleforståelse – nøytralitet» og «lojal». Mens politisk teft henvender seg mot det overordnede nivå, retter neste underkategori seg i andre retningen i organisasjonen. «God med folk» er en samling av utsagn som understreker betydningen av lederens kvaliteter med å være god med mennesker. Denne kategorien er fra vårt ståsted like viktig som «politisk teft», og grunnen til at den havnet som prioritet nr. 2 er kun fordi rekkefølgen da på et vis speiler hierarkiet i kommuneorganisasjonen. «God med folk» er en relativt omfattende kategori, og både over- og underordnede legger stor vekt på at kommunalsjefen må beherske dette området. Som underkategorier er valgt: se alle, sosial kompetanse – kunne prate med- og ha kontakt med folk, menneskelig, glede seg over andre sin suksess, humør og humor.

Den tredje underkategorien er motiverende. Dette er den tredje relativt tunge underkategorien under uformelle trekk, og også en variabel som er viktig – og for mange nesten litt selvfølgelig. De fleste, kanskje med unntak av noen få i ekspertorganisasjoner, ønsker seg motiverende ledere. De mest dedikerte av disse personene er i praksis selvgående. Underkategoriene vi har valgt ut her er: tydelig og inkluderende, tro på/selge inn og trekke i samme retning/drivende.

#### 4.3.1 Politisk teft

Det fremholdes av de fleste respondentene at politisk teft, eller forståelse, er viktig for å kunne fylle kommunalsjef-rolla. Dette er det enighet om både hos overordnede- og underordnede respondenter. Begrepet politisk teft ble brukt av en av respondentene, og vi mener dette rommer flere andre uttalelser. Vi har valgt rolleforståelse - nøytralitet, å ha tillit hos politikere og lojalitet som tema. Lojalitet forstått som det å gjennomføre vedtak er plassert under rammer og resultater. Her er lojalitet tett knyttet til rolla og dilemmaer knyttet til rolle-lojalitet begge veier. Vi ser at vi også tangerer temaet under rammer og helhet.

Flere fremhever det å ha tillit hos politikerne som en nødvendighet for en kommunalsjef. «...Nyter stor respekt for jobben og tillit, så lenge tilliten ikke blir brutt», «...og den tilliten som er der, den er kjempeviktig, og den er i mange andre kommuner totalt fraværende. Jeg snakker med

*andre kommuner – altså der politikere flyr rundt i gangene og nærmest dikterer hvordan saksbehandlere skal skrive politiske saker – heldigvis så har vi det ikke sånn» (RO1). Uttalelsene underbygger at det er tillit fra overordnet ledelse til kommunalsjefen. Overordnede respondenter uttrykker også at de har tillit til at de kommunalt ansatte produserer gode saker.*

De underordnede lederne har gode refleksjoner om den rollen kommunalsjefen er i, og betydningen av at kommunalsjefen har tillit hos politisk ledelse. «*Så bevilger politikerne en eller annen sum da som de synes de har råd til, og så hva gjør du da.....»(RU3), «Så den teften politisk må kombineres med en oversikt over det samfunnsmessige» (RU4). Dette er uttalelser som bygger oppunder at det synes å være viktig for kommunalsjefen å inneha politisk teft for å utøve rolla på en tilstrekkelig måte, og underordnede ledere vurderer det at kommunalsjefen har tillit politisk som svært viktig for å få gjort jobben.*

Vi har dannet en kategori av områdene rolle og nøytralitet. Vi mener disse henger nøye sammen, og at nøytralitet er en nødvendig ingrediens i rolla. Rolleforståelse henger også nært sammen med det å ha tillit hos politikerne. Rolle er av oss forstått som summen av de normer og forventninger som knytter seg til en rolle med en formålsbestemt relasjon til en bestemt oppgave, en stilling i samfunnet, og summen av forventninger omfatter flere andre områder enn leder – politikerrelasjonen. I oppgavekonteksten foreligger det forventninger fra politikere, rådmann, ledere under, medarbeidere, innbyggere/brukere for å nevne noen. Rolleutøvelsen vil være påvirket av forventninger fra alle disse aktørene.

En av respondentene omtaler et dilemma: «*skal du være tro mot politikerne eller skal du være tro mot de ansatte?» (RO1). Hvem forventer hva – dette kan være beskrivelse av en et krysspress mellom to interessenter. Samme respondent uttaler «...nå har administrasjonen overtatt, så nå må politikerne ta tilbake makta. Da er vi på feil vei – og da handler det egentlig ikke om at vi ikke har tillit, men vi liker å føle at vi styrer» (RO1). Her opplever vi at vi ser et av de grunnleggende dilemmaene i en politisk styrt organisasjon, og som peker direkte på et av suksesskriteriene kommunalsjefrolla må håndtere for å lykkes. Det at en forstår og kan lese det politiske mandat, og forstå politikernes ombudsrolle og rolle i styring av en kommune» (RO2). Respondenten setter her fingeren på en grunnleggende forutsetning; for å kunne utøve kommunalsjefrolla innenfor rammen politisk teft, er du nødt til å forstå det politiske legitimitetsgrunnlaget. «*Det å forstå politikken uten å bli politiker er nok nøtta de fleste strir med. Det er nok der kommunalsjefer over hele landet skiller seg mest, mer enn på fagkunnskaper» (RO2).**

Det blir også understreket at rolleforståelsen er avgjørende i samarbeidet med rådmannen. Det hevdes fra en av de overordnede lederne at rådmannen trenger et korps for å gi rådmannsfunksjonen legitimitet, og peker dermed på kommunalsjefene. Dette vil igjen utfordre rollen som kommunalsjef. Han skal både fungere som øverste administrative leder/lederrolle overfor politikere, samtidig som han er administrativt underlagt rådmannen. «Det er et skille mellom politiker og rådmann, men kommunalsjefen vil være rådmann i mange saker» (RO4). «som kommunalsjef tåler du ikke å være uenig med rådmannen mange ganger offentlig» (RO2). Vi har omtalt samarbeidet mellom rådmann og kommunalsjef under rammer – struktur. Grunnen til at vi tar det opp igjen her handler om å belyse hvordan den relasjonen eksplisitt påvirker rådmannsrolla.

En av de overordnede lederne mener at politikerne og kommunalsjefen jobber sammen som et team «Vi er på en måte et team – det sier jeg til min gruppe også – vi er et team som skal drive dette videre» (RO3). Denne tilnærmingen til samhandlingen mellom politikk og administrasjon bringer flere kompliserende elementer inn i kommunalsjefrolla. Dimensjonen som vises via dette utsagnet; «Det hender vi bestemmer i saker, ikke hva som er det beste for saken, men hva vi har blitt enige om på forhånd....det vi har avtalt» (RO4) kan blant annet utfordre team-tilnærmingen.

De underordnede lederne ser også at kommunalsjefene må ha politisk forståelse. «Selv med helt sånne opplagte saker vil en nødvendigvis ikke nå fram fordi at politikerne er opptatt av noe annet enn det administrasjonen er opptatt av» (RU1). En av respondentene uttaler når hun snakker om hva man ikke må gjøre som kommunalsjef, «Må i hvert fall – må ikke miste rollen sin – hvis man mister rollen sin i en kritisk situasjon eller noe sånt noe- tape ansikt» (RU3). «Det er viktig at han ikke er servil, og presenterer vedtak som man vet går gjennom, men det er viktig at politikere vet hva de fatter vedtak om» (RU4). Underordnede peker på viktigheten av at kommunalsjefen opptrer med integritet, og forvalter rollen uavhengig av hvor presset situasjonen er.

Det blir også problematisert at det kan være vanskelig og selv være politisk aktiv og sitte i en kommunalsjefstilling. Vi oppfatter fra overordnede respondenter at det er vesentlig for en kommunalsjef ikke å vise eventuelle politiske preferanser. Det å framstå politisk nøytral vurderes som den eneste farbare veien.

Det siste tema vi har plassert under politisk teft er lojalitet. Vi har tidligere touchet innom lojalitet i forbindelse med lojalitet begge veier for kommunalsjefen. Dette kan også oppfattes å ligge tett på rollebegrepet. For oss handler det nå om å vise fram hvilke tanker



respondentene har om lojalitet. Uttalelsen «...være tro mot politikere eller være tro mot ansatte» (RO1) understreker at det kan være en antakelse om at dette er en grunnleggende lojalitetskonflikt for kommunalsjefen i forbindelse med enkelte valg eller handlinger. Utsagnene under viser at kommunalsjefen sin lojalitet er en viktig dimensjon for de overordnede respondenter. En av de overordnede lederne uttaler «...slik at de (politikere) blir tatt på alvor. Forstå det politiske nivået» (RO4), en annen uttaler «Kommunalsjefen må ha oversikt, og gjøre det vi blir enige om» (RO2). «Ikke misbruke tilliten. Må holde det en lover» (RO4). Det er også forventet fra underordnede ledere at kommunalsjefen er lojal mot dem. En sier «Jeg tror det du ikke må gjøre, og det gjelder i alle lederstillinger, er å underkjenne folk i andres påhør» (RU1). En annen uttaler at det er viktig å ha noen som støtter opp om jobben en skal gjøre «Det handler også om å støtte opp om», og er «sånne hverdagslojale» (RU3).

«Når medarbeidere feiler- så blir det tydelig – da må du få støtte til å rette opp kursen og ikke blir hengt ut som et naut som gjorde feilen» og «Der er vår leder god – han trekker fram medarbeidere som er gode» (RU4). Vi oppfatter ikke at det å være lojale mot underordnede innebærer noen lojalitetskonflikt mot overordnet nivå. Det respondentene her peker på er i hovedsak en ledelse som er støttende, og tar sitt ansvar for sitt ansvarsområde og sine folk fullt og helt. Hvis kategorien lojal ikke hadde utkrystallisert seg, ville det ikke vært noe vanskelig å gå videre til underkategorien «god med folk» for å plassere budskapet der.

#### 4.3.2 «God med folk»

Dette er et område som mange sier mye om, og det er flere aspekter som blir vektlagt. Det å kunne snakke med medarbeidere, det å kunne si hei til alle, være et menneske som det er mulig å stole på – «Den menneskelige faktoren – det er – er – ja den er 95%» (RO1), «Glem og være leder om du ikke har de personlige kvalitetene – Du skaffer deg bare problemer og møter veggen ganske kjapt» (RO3). Som nevnt i innledningen til kapitlet opererer vi med tema også under kategorien «God med folk». Kategoriene beveger seg inn mot personlige egenskaper, og det har vært vanskelig å finne gode kategorier med naturlige avgrensninger. Oppdelingen har vært en måte å behandle dataene på for å kunne håndtere disse videre i drøftingskapitlet. Vi har forsøkt å finne noen ulike områder som respondentene vektlegger. Mye handler om det å være et godt menneske for andre, det å se andre og det å løfte andre. Denne informasjonen har kommet rett etter spørsmål knyttet til lojalitet under intervjuene, som vi da valgte å plassere

under «politisk teft». Mye av innholdet som er presentert under lojalitet ligger også inn under det som handler om å være god med folk.

Det første området vi har valgt å vektlegge er sekkeposten sosial kompetanse. Herunder finnes stikkordene se folk, kontakt med alle og prate. Det vektlegges av flere at det å se den enkelte er en vesentlig del av det å være leder «*det er jo det å se alle ansatte og se dem, men også se utfordringene*» (RO1). Vi har valgt å samle et større utvalg av utsagn under denne kategorien. Dette for å vise fram både spennvidden og nyansene i hva respondentene vektlegger, og fordi vi i etterkant av intervjuene ser at mange av respondentene, både overordnede og underordnede, setter kommunalsjefen sine uformelle trekk i en tydelig forbindelse til hans/hennes legitimitet.

*«...fange opp hva folk snakker om og tenke på at det en skal bidra til en diskusjon som gjør at det går framover» (RO2). «Kunne kommunisere med folk flest» (RO2). «Må være flink til å bygge relasjoner» (RO3). «Det handler om kommunikasjon – om lave skuldre – senke skuldrene og prat mannskit som man sier» (RO3) «Det er stor verdi for en kommunalsjef å bruke ti minutter på slutten av en dag og gå gjennom på eldresenteret. Det å hilse på – se folk» (RO4) «Ha en kommunalsjef som ikke er redd for å stille spørsmål» «Så må du kunne hilse på alle – si hei til alle» (RU3)*

Vårt andre undertema er kvaliteten «menneskelig». Menneskelig har et annet og mer avgrenset innhold enn samlebetegnelsen sosial kompetanse, og handler mye om hvordan lederen oppfattes som (med)menneske. Et av spørsmålene i den første intervjuguiden handler om hvorvidt leder skulle være saks- eller menneskeorientert, og det er noe av grunnen til at vi finner så mange eksplisitte utsagn under dette temaet i dataene. Både overordnede og underordnede har ment mye som illustrerer og fyller konkret innhold inn begrepet menneskelig. For oss ble dette massive data, og i oppgava ble det også omfangsrikt. Noe av årsaken kan være at dette både er et svært betydningsfullt tema for respondentene, og at det også er lett å snakke om. Vår ambisjon er å balansere dette tema riktig i drøftingskapittelet slik det blir en riktig vektning mot øvrige forhold.

*«Stikk innom dem og si at nå er vi så og så langt i prosessen....» (RO1). «Først og fremst management by walking around, altså være en synlig og deltagende leder» (RO2). «Det er vel det at menneskelige relasjoner er viktig» (RO4). «Avhengig av å kunne stole på hverandre» (RO1). «Lete etter det som er styrken hos den enkelte» (RO2). «Det kreves mye guts og stå-på-vilje» (RO2). «...sette grenser, samtidig som man er ivaretagende overfor de man setter grenser for.» (RU1).*

«...lederkompetanse er jo den menneskekunnskapen du har...»(RU2). «det som er nesten like viktig er at en har noen menneskelige kunnskaper» (RO1) «Være menneskelig, det er en veldig veldig viktig del av det å være en god leder» (RO1). «det er i hvert fall nødvendig i disse tjenestene at det er en leder som liker å jobbe med folk.» (RO2) «personlige kvaliteter og kompetanse er kanskje viktigere når ramma er trang» (RO4) «Det at man er flink med folk...at man ser hver enkelt, og da mener jeg ikke ser og ser og ser, men at folk opplever at det er et godt menneske jeg møter. Det tror jeg er ganske viktig for en organisasjon over tid. Det har nok større betydning enn jeg ville trodd før. Det er min erfaring» (RU1). «...da er du nødt til å være menneskeorientert»(RU1). «Ingen ting er viktigere enn redelighet.» (RU2).

To av respondentene har trukket fram kvaliteten glede seg over at andre lykkes. Vi har valgt å ta med dette som eget undertema fordi dette er eksplisitte uttalelser, og innehar andre nyanser/meningsinnhold enn det øvrige under «god med folk». «Evner å glede seg over andres lykke»(RO2) «...la organisasjonen vokse med det potensialet som ligger der, uten å føle seg truet av at noen kan mer enn seg sjøl, og at det er kjempebra, og er glad for det, og viser det» (RU1). Vi synes denne kvaliteten viser fram et godt og bevisst vekstperspektiv hos respondentene, og dette er meninger både på overordnet- og underordnet nivå. Vi finner grunn til å bemerke at også overordnet respondent er oppfatt av dette.

Et annet tilstøtende tema til menneskelig og glede seg over andres suksess er humor og humør. To av respondentene var opptatt av at humor og humor hos kommunalsjefen er viktig. Humor og humør fyller forskjellige funksjoner, og får folk til å trives. «...da spiller en de rundt seg gode – da trives andre i ditt nærvær. Jeg får lov til å smile og le – gjøre det jeg er god på» (RO3). «Hos oss er det ganske mye tulling – det er veldig befriende» (RU3). «Humor er veldig avvæpnende» (RU3).

Det er en av respondentene som ikke har vektlagt områdene som vi har definert under «god med folk». Vi går ikke noe lenger i tolkningen av det utover å konkludere med at det faktisk er sånn. Det betyr ikke at aktuelle respondent ikke finner denne kategorien viktig for kommunalsjefens ledelse og legitimitet.

### 4.3.3 Motiverende

Dette området handler om lederens evne til å få med seg ledere, medarbeidere og andre – om hvordan han/hun kan skaffe seg oppslutning. Med andre ord hvordan og i hvilken grad han

eller hun oppfattes som en motiverende leder. I «motiverende» ligger det en implisitt forståelse av at leder er/tenderer mot å være visjonær og samlende. Flere respondenter, både overordnede og underordnede, mener at en leder må være visjonær og en lederskikkelse, for å være en motiverende leder.

Temaene vi har valgt under motiverende er tydelig og inkluderende, tro på/selge inn og trekke i samme retning. Tydelighet er etter vår oppfatning en av de mest etterspurte egenskapene hos ledere. Det kan virke som om «alle» ønske seg en tydelig person i lederposisjonen. I intervjuene kom det fram at både overordnet- og underordnet leder mente at tydelig var en foretrukket egenskap ved en kommunalsjef. «Tydelig men inkluderende», «Tydelighet i visjon og retning er viktig» (RO3). Mengden av utsagn her skal ikke sammenlignes med omfanget under uformelle trekk-god med folk-menneskelig, og vi gir tydelig status som en av de viktige komponentene under variabelen motiverende.

Tro på/selge inn og trekke i samme retning er to veldig familiære kategorier. Samlet sett handler de om å skape oppslutning og sørge for at organisasjonen beveger seg mot samme mål. Respondentene har flere handlingsrettede svar, og vi tolker det som at faktiske handlinger er en avhengig variabel for motivasjon, og videre til leders oppslutning og organisasjons framdrift.

Respondentene belyser tro på/selge inn med følgende uttalelser: «Tro på prosessen, at du klarer å selge inn, altså at du kommer med, at du selger inn prosjektet ditt på en så troverdig måte at de ansatte tror på deg. Det er det viktigste» (RO1). «...å føle at medarbeidere er med på noe stort» (RO2) «...felles forståelse i organisasjonen på at det er nødvendig å gjøre noe» (RO2). «det handler også om å støtte opp om – slik at ting blir gjennomført» (RU3). I forlengelsen av tro på, og som antageligvis påvirker tro på, tegnes «trekke i samme retning» ut på denne måten: «Få folk til å trekke i samme retning» (RO2). «Evne til å inspirere» (RO2). «Man må jobbe for å få oppslutning i egen organisasjon» (RO2). «Du skal både presse organisasjonen og være mild mot organisasjonen for at det skal gå fremover» (RU1). «En trenger vel ikke å ta i bruk annet enn sin egen kraft vel, sin egen mening, sin egen tro, og få andre med på det» (RU2). «Leder som viser vei» (RU2). «Må være god til å veilede ute, og være tilstede» (RU2.)

#### 4.3.4 Oppsummering – uformelle trekk

Under uformelle trekk har vi hatt fokuset på den mer egenskapsrelaterede delen av kommunalsjefen sin ledergjerning. Dataene har vist oss at det å interessere seg for politikk, tolke og forstå det politiske spillet og akseptere politikkenes legitimitet, virker å være grunnleggende for å bekle og utfylle kommunalsjef-rolla. Vi har benyttet begrepet politisk teft som samlebetegnelse om det som retter seg mot politikken. Videre er kommunalsjefrolla belyst som rolle i relasjon til både overordnet- og underordnet nivå. Det trekkes opp dilemmaer omkring hvordan kommunalsjefen kan oppnå tillit og oppfattes som lojal. Politisk ledelse legger stor vekt på begge dimensjonene, og de underordnede respondentene er også opptatt av viktigheten av at deres leder har politisk tillit, samtidig som han er lojal til egen fagseksjon og egne folk. De legger særlig vekt på at det er nødvendig å ha en leder som tar det fulle lederansvaret, og ikke holder andre som skjold foran seg for å beskytte seg sjøl.

I kategorien «god med folk» er det samlet en stor mengde data. Den brede enigheten blant respondentene om at dette er et svært viktig område å mestre for en kommunalsjef sjokkerte oss ikke, men vi hadde ikke forutsett av de overordnede respondentene la like sterkt vekt på dette som de underordnede. Kvaliteten «menneskelig» ble gjentagende ganger under intervjuene framhevet, og vi har da også lagt inn mange av uttalelsene for å dokumentere engasjementet omkring temaet. En av respondentene sier rett ut at har du ikke de rette personlige kvalitetene så kan du bare glemme å være kommunalsjef. Vi tror dette stemmer i den kommuneorganisasjonen vi har foretatt undersøkelsen i. Det legges stor vekt på dialog, involvering og samspill, og kommunen har lange tradisjoner på en systematisk medvirkning med innbyggerne gjennom det som i oppgava er omtalt som «å snakke med bygda» under helhet. Vi tror disse elementene er med på å forsterke behovet for å ha kommunalsjefer med stor menneskekompetanse.

I underkategorien motiverende finner vi de tradisjonelle oppfatningene av at det er viktig at leder er tydelig, visjonær, samlende og skaper oppslutning og foretar handlinger. Dette er alle etterspurte kvaliteter i mange lederannonser, og dataene viser at de også er gyldige som foretrukne trekk hos kommunalsjefer også i vår case-kommune.

#### 4.4 Hovedfunn

Som analysekapitlet viser er det en rekke funn vi har funnet interessante. Mye er omtalt og beskrevet, og vi vil i dette avsnittet oppsummere hovedfunnene. Når vi bruker begrepet hovedfunn mener vi de områdene der de fleste av respondentene, både overordnet og-/eller underordnet, uttalte seg noenlunde ensartet. Vi har også subjektivt vurdert og vektet engasjementet bak enkeltuttalelser. Hovedfunnene vil i stor grad prege drøftingskapitlet. Disse har utkrystallisert seg under bearbeidingen av datamaterialet i analysekapitlet, og er funn som vi mener er særlig relevante for problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Vi mener på bakgrunn av datamaterialet at det er belegg for å hevde at hvordan kommunalsjefen håndterer budsjett og økonomi, i praksis utøver god økonomikontroll, har betydning for hans legitimitet. Dette er det særlig stor enighet om på overordnet nivå. Videre er hans samhandlingsferdigheter, både mot rådmannen, politisk ledelse og administrative ledere, viktige. Akkurat som det å spille på lag med rådmannen er essensielt for kommunalsjefen. Da det gjelder kompetanse vurderes denne størrelsen noe ulikt. Noen få er opptatt av fagkompetanse, andre mener at det er tilstrekkelig med realkompetanse basert på erfaring, og respondentene er i svært liten grad opptatt av formell lederkompetanse. De underordnede vektlegger i større grad det faglige nivået til kommunalsjefen, og mener at han må kunne inngå i et faglig fellesskap. Både overordnede og underordnede respondenter belyser på flere måter viktigheten av kommunalsjefen sine personlige egenskaper og kvaliteter. Det med politisk teft og forstå hva som gir kommunestyret politisk legitimitet er avgjørende. Det samme gjelder det med å klare å oversette politiske styringssignaler. Like fullt er det å være en god leder; en som tar et tydelig lederansvar og er god til å behandle folk, viktig for mange. Dette gjelder både på overordnet og underordnet nivå.

Datamaterialet var et stort tilfang av informasjon på opprinnelig 55 sider. Det som finnes på denne side er et lite ekstrakt som vi har gitt status som hovedfunn knyttet til problemstilling og forskningsspørsmål avgrenset av trekantens ytre rammer. Vi kunne brukt plass på å tolke ulikheter i svar mellom enkeltindivider, men for oss ble det mer formålstjenlig, også ut ifra gyldighetsbetraktninger, å holde fokus på datagruppene som hadde fått en god oppslutning hos respondentene. Det betyr ikke at vi sår tvil om sannhetsgehalten i de unike svarene, eller at et større fokus på enkelt svar kunne ledet til andre refleksjoner.

## 5 DRØFTING

Drøftingskapittelet har som formål å belyse oppgavens forskningsspørsmål. Vi gjør det ved å tolke datamaterialet fra analysekapitlet opp imot relevant teori presentert i kapittel 2. Vi har valgt å starte med å klargjøre innholdet i oppgavens kjerne, lederlegitimitet, og hvordan fenomenet skal forstås. Deretter løfter vi inn forskningsspørsmålene og drøfter kommunalsjefens legitimitet hos overordnet og underordnet nivå, før det siste spørsmålet om hvordan samspillet mellom premissene i trekant-modellen påvirker legitimiteten, behandles. I kapittel 6 «Avslutning» svares oppgavens problemstilling ut på overordnet nivå.

I drøftingskapittelet tar vi utgangspunkt i hovedfunnene i analysekapitlet. Disse representerer en breddeoppfatning via flere sammenfallende svar, samt at de har stor betydning for oppgavens formål og tema. Vi erfarte under arbeidet med analysen at forventninger og krav på underordnet nivå var mer detaljerte og spesifikke enn fra overordnet nivå. Dette er for så vidt naturlig ut i fra at politisk ledelse sin oppgave er å holde tak i de overordnede trekkene. Underordnet nivå har kommunalsjefen som sin nærmeste leder, noe som innebærer at relasjonen blir personlig, og at hverdagen i praksis påvirkes direkte av aktuelle kommunalsjef. Dette har ført til at forskningsspørsmålet som handler om kommunalsjefens legitimitet fra underordnet nivå har fått mest plass og flest underkapitler. Det siste forskningsspørsmålet henvender seg mer direkte mot trekant-modellen, og vi vurderte dette som det mest krevende å besvare på forhånd. Vi har bestrebet oss på å nyansere, differensiere og vekte elementene best mulig, også for å gi modellen en reell funksjon i dette kapitlet.

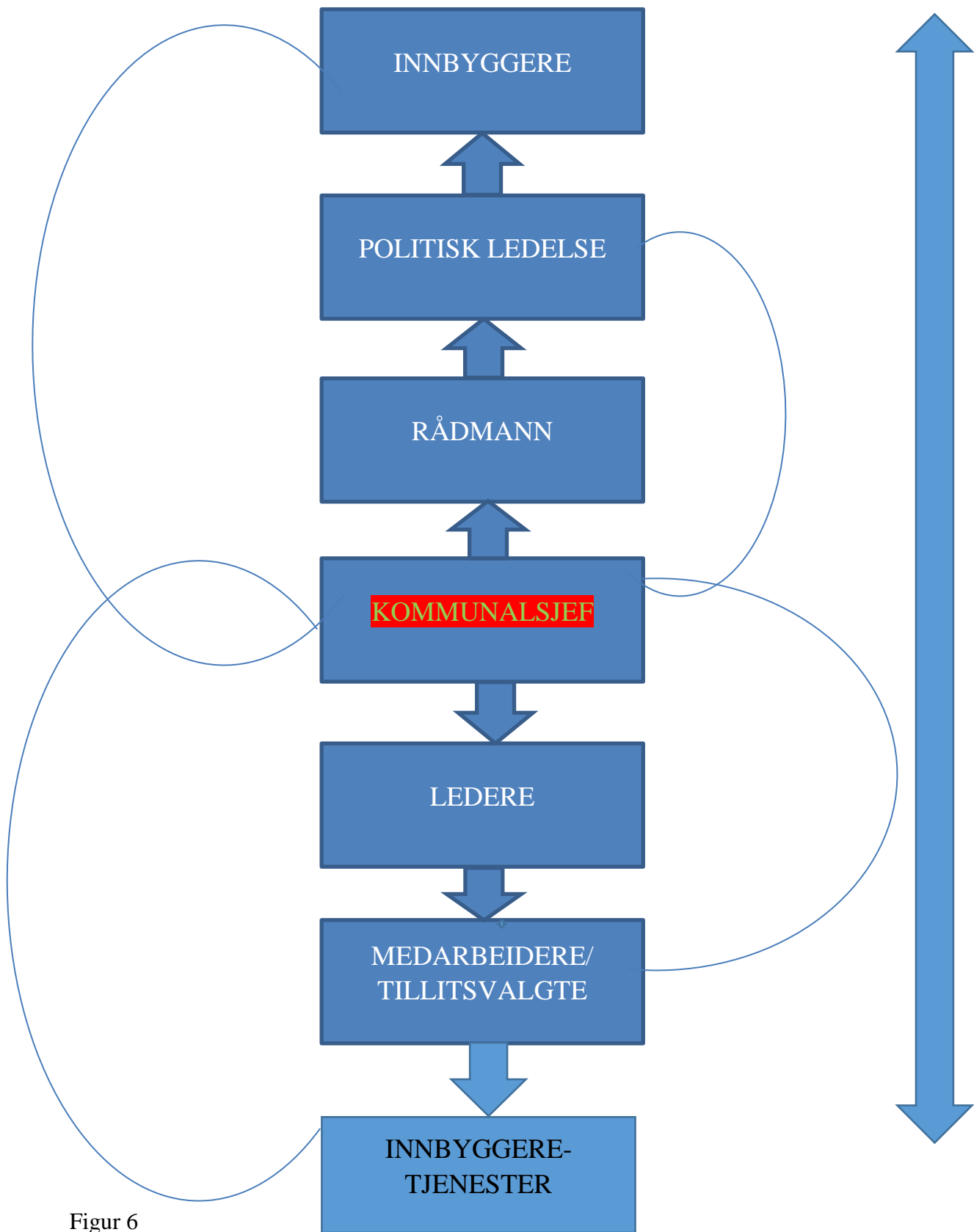
Vi har innledningsvis i teorikapittelet prioritert å belyse viktige prinsipielle sider ved demokratiet som styringsform, og hva som påvirker folkestyrets legitimitet. Olsen (2015) mener at en oppslutning om demokratiet og folkestyret er avhengig av at folk flest over tid opplever at handlinger på vegne av fellesskapet er akseptable. Videre mener Olsen (2015) at et velfungerende demokrati forutsetter en velfungerende forvaltning. Vi er enig med Olsen i at det er en nær forbindelse mellom en velfungerende forvaltning og et velfungerende demokrati. Oversatt til vårt fokus på legitimitet innebærer det at den politiske legitimitet på et vis hviler på en velfungerende forvaltning. Og at administrasjonen er verktøyet som må virke for at folkestyret skal beholde sin oppslutning.

Vi har valgt å tilnærme oss begrepet lederlegitimitet ved å plassere funksjonen eller kraften legitimitet inni en kommunalsjefrolle. Med våre avgrensinger betyr det at lederlegitimitet handler om hvordan kommunalsjefrollen «fylles opp» av de tre premissene rammer, formelle og uformelle trekk. Vi har videre lagt til grunn at kommunalsjefrolla er avhengig av legitimitet både fra overordnede og underordnede nivå for at den skal legitimiseres. Legitimitet blir til i dette landskapet i kommuneorganisasjonen med de to nivåene som to absolutter.

Dall og Bakdal (2004) hevder at toppledelsens legitimitet er å koble det politiske domene med det faglige domene i en funksjonell organisasjonsenhet. Som vi antydte i teorikapittelet synes vi dette virker som en fornuftig måte å tilnærme seg lederrolla på. Lützen og Lønberg (2015) mener lederrolla i offentlig sektor går ut på å fortolke det organisatoriske krysspress, og skape forbindelse mellom det store og lille fellesskapet. Det lille fellesskapet her forstått som virksomheten(e) du har ansvaret for, og det store fellesskapet som en sum av alle interesser og interesserter, herunder kommunestyret. Vi mener denne beskrivelsen av hva som er toppleders rolle og funksjon – oppgave - i en politisk organisasjon, er en fornuftig tilnærming til å fylle kommunalsjefrolla med innhold. Vi vil derfor ta utgangspunkt i at det må ligge til grunn at kommunalsjefen evner å koble det politiske domene med det faglige domene, og derigjennom skaffe seg legitimitet fra begge nivå.

På figuren på neste side vises en oversikt over kommunalsjefen sine samarbeidsrelasjoner med forskjellige aktører. I figuren er det tre nivåer over kommunalsjefen, noe som er med på å gjøre rollen kompleks. Lederen skal forholde seg til rådmannens ledelse, politikernes beslutninger og samtidig forstå den politiske logikk som oppstår delvis som et resultat av innbyggernes meninger. Dette skal så oversettes inn i en kontekst som gjør at det administrative apparatet under finner tilstrekkelig mening i oppgavene til at de omsettes i praksis. Og denne praksisen skal nå kommunens innbyggere som teoretisk har befunnet seg som bestillere i andre enden. På aksene i mellom kommunalsjefen og praktisk handling er det ofte et stopp hos tillitsvalgte/organisasjonene som skal ha en mulighet til å medvirke i henhold til Hovedavtalen. Vi mener figuren på neste side gir en god oversikt over aktørene i en kommunal kontekst, og er viktig å ha med innledningsvis i drøftingskapittelet. Forbindelseslinjene er tegnet opp for å vise viktigste kommunikasjonskanaler i den kommunale organisasjonslogikken som er en del av kommunalsjefrollens organisatoriske betingelser.





Figur 6

Glomma kommune har en sterk tradisjon og substansiell grunnholdning, basert på en levende visjon over lang tid, om at rammen for det gode livet i kommunen utvikles med utgangspunkt i en «sammen-med»-ideologi. Kommunens tjenester og lokalsamfunn skapes i tett dialog med innbyggerne, lag og foreninger etc. Denne holdningen er grunnfjellet i alle kommunens styringsdokumenter, og en del av dagligtalen til politikerne, ansatte og mange innbyggere. Noe av begrunnelsen for denne innretningen i sin tid handlet om et overordnet grep for å kompensere for lav økonomisk ressurstilgang fra staten. Når vi nå har gjennomført undersøkelsen og tolket data, synes vi at vi ser igjen denne holdningen i flere av svarene fra respondentene og særlig de overordnede. Vi kommer nærmere tilbake til dette temaet litt utover i drøftingskapittelet

## 5.1 Hva gir kommunalsjefen legitimitet hos politisk ledelse?

Politisk legitimitet er en konsekvens av en legitim politisk orden, og kommunalsjefens bidrag er i så henseende betydningsfullt – og bidrar samtidig til å gi han selv legitimitet.

Innbyggernes oppfatning av den praktiske politikken er et sentralt element i å legitimere folkestyret. I vår case-kommune er politisk ledelse opptatt av forhold både på system- og individnivå, og nærheten til øverste administrative ledelse gjør at de har relativt klare oppfatninger om hva som skal til, også på det personlige plan, for at kommunalsjefen skal få oppslutning fra politisk ledelse. Vi tror denne variabelen ikke er så betydningsfull i kommuner med større avstand mellom politikk og administrasjon.

### 5.1.1 Mellom politikk og administrasjon - forvaltningen

Et av våre hovedfunn er at kommunalsjefens sin samhandling/samspill med rådmannen er av stor betydning for kommunalsjefen sin legitimitet. Dette var et forhold vi ikke hadde oppmerksomhet på i utarbeidelsen av intervjuguide-spørsmålene, like fullt har relasjonen fått stor oppmerksomhet fra både overordnede og underordnede respondenter. Det virker som om det er en enighet mellom respondentene om at en god samhandling med rådmannen er nødvendig for at kommunalsjefen skal lykkes. Det er også en relativt entydig oppfatning om at rådmannen er positivt avhengig av at hans kommunalsjefer over tid presterer for at rådmannen skal ha legitimitet. Den ene respondenten er tydelig på at politisk ledelse i

utgangspunktet kun forholder seg til rådmannen, likefullt erkjenner samme respondent at kommunalsjefen har stor betydning innenfor sitt område.

En respondent sier. «Rådmannen er ikke bedre enn sin dårligste kommunalsjef» (RO4). En annen sier «du kan ikke være uenig for mange ganger med rådmannen offentlig. Det går en gang, men deretter vil det bli stilt spørsmål ved kommunalsjefens rolleforståelse» (RO2). Det kan ikke sies tydeligere hva kommunalsjefen ikke må gjøre for å miste legitimitet. I Glomma kommune er kommunalsjefen ekspertlederen og rådmannen generalisten. For å oppnå noe som kommunalsjef trenger han at samhandlingen med rådmannen gir posisjoner til å argumentere for blant annet økte ressurser. En dårlig samhandling med rådmannen vil resultere i at posisjoner går tapt, ansvarsområdet vil miste legitimitet i de politiske omgivelsene, og dette vil påvirke legitimiteten til kommunalsjefen.

Et annet funn er at kommunalsjefen sin legitimitet er avhengig av at forvaltningen fungerer på kommunalsjefen sitt ansvarsområde. Sjøl om KommuneLovens 23 er tydelig på å plassere ansvar, blir kommunalsjefen vurdert ut ifra dette forholdet som Olsen (2014) omtaler som det viktigste suksesskriteriet å innfri på for at demokratiet som bli oppfattet som legitimt blant innbyggerne.

*«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll» (Stiftelsen Lovdata, 2004).*

Våre data sier at det er kommunalsjefen sitt ansvar å gi politikerne noe å arbeide med i form av å produsere saker for politisk behandling. RO4 sier at kommunalsjefen ikke gjør jobben sin hvis han ikke har saker til komiteene og kommunestyret. R01 er særlig opptatt av at sakene er godt utredet slik at de (politikere) kan ta beslutninger til det beste for innbyggerne. Både volumet på saker, og at politiske vedtak i praksis blir gjennomført, er viktig. RO1 sier: «du kan la være å gjennomføre vedtak en stund, men så blir de etterlyst». Et annet av våre funn som vi finner naturlig å omtale i sammenheng med forholdet politikk-administrasjon, er kommunalsjefens politiske ståsted. Dataene viser at det er avgjørende for kommunalsjefen å framstå som politisk nøytral for å kunne være troverdig hos politisk ledelse.

### 5.1.2 Budsjettkontroll og faglig oversikt

To av hovedfunnene i analysen er at budsjett disiplin og faglig oversikt gir kommunalsjefen legitimitet hos politisk ledelse. Alle overordnede respondenter er tydelige og eksplisitte på at kommunalsjefen måles på budsjett disiplin, og det uttrykkes så klart at det ikke gir rom for diskusjon eller feilfortolkning. Et par av respondentene (de overordnede) putter også på «tjenester» når det snakkes om resultater, men det umiddelbare og kraftfulle utsagnet uthever økonomisk kontroll som et absolutt krav. RO1 uttaler at “det å fore politikerne med glad-saker øker kommunalsjefen sin legitimitet”. Vi oppfatter at det blant annet handler om å formidle positive resultater fra tjenestene, og sånn sett handler det om faglige resultater. RO4 gjør det økonomiske kravet litt snillere ved å si at *«hvis rammene er for små så må vi snakke om det»* (RO3). Hvorvidt kommunalsjefen trenger fagkompetanse har vært noe av det vi har ønsket å undersøke via intervjuguiden. I Strand (2007) sin ekspertorganisasjon er dette på et vis et krav for at lederen skal oppnå legitimitet i sin fagorganisasjon. Lützen og Lønborg (2012) er opptatt av den moderne lederrollen hvor lederen utfører sin ledelse ved å styre på rammer, relasjoner, kultur og retning. Det innebærer en større frihet for fagpersonene på nivået under. I Glomma kommune er svarene noe delte på overordnet nivå knyttet til kommunalsjefens fagbakgrunn. En av respondentene har ingen anelse om hvilken formalkompetanse hans kommunalsjef har, og er egentlig ikke så opptatt av det heller. Han framholder resultatkravet og at fagområdene beveger seg i vedtatte retninger, som sine vurderingspunkter av kommunalsjefen. En annen respondent mener at kommunalsjefen bør kunne besvare faglige spørsmål direkte i møter. Respondenten mener at kommunalsjefen vil miste noe av sin troverdighet hvis han hele tida må ha andre til å svare for seg. Respondenten uttaler også at det vil være en fordel for kommunalsjefen å vise fram et engasjement for sine saker og sitt område.

Vi mener svarene både forholder seg til den tradisjonelle kommunelederrolla der lederen er en tydelig faglig sektorsjef, og også til den mer moderne rolla hvor kommunalsjefen har en rolle som topledelse med et tydeligere helhetsansvar, og en tydeligere rolle direkte mot politisk ledelse. Flertallet av respondentene mener at det er en fordel med fagkompetanse og faglig oversikt som en minimumsstandard, men at andre kompetanser, egenskaper, ferdigheter er viktigere enn formell fagkompetanse. Ingen av de overordnede respondentene var opptatt av formell lederkompetanse. Vi mener at Martinsen (2015) tilnærming til kompetansebegrepet med at god kompetanse øker personens handlingspotensial, stemmer på individnivå. Og at et

økt handlingspotensial gir økt handlingsrom og flere muligheter for kommunalsjefen og hans fagorganisasjoner til blant annet å vinne posisjoner. Vi har konkludert med at begrepet faglig oversikt passer som en beskrivelse at det dataene sier det faglige nivået bør ligge på, samtidig som vi erkjenner at en større faglighet, i kombinasjon med andre kriterier, kan øke lederens legitimitet.

### 5.1.3 Samhandling og menneskekunnskap

Noen av våre hovedfunn som kan plasseres i hjørnet uformelle trekk i trekant-modellen er samhandling og menneskekunnskap. Begge kompetanser/ferdigheter/egenskaper blir framhevet som svært viktige. RO3 sier: *«Glem og være leder om du ikke har de personlige kvalitetene. Du skaffer deg bare problemer og møter veggen ganske kjapt. Det er et must»*. Dette uttrykket mener vi er representativt for respondentenes vurderinger av betydningen av kommunalsjefens personlige kvaliteter. Innledningsvis i drøftingskapitlet skrev vi litt om kommunens grunnholdning rettet mot skaperkraften som kan komme ut av et godt samspill, og det er et faktum at kommunen også har etablert funksjonelle strukturer for å få dette til i praksis. I dataene finner vi at dialog er etablert som et styringsverktøy i kommunen, også mellom politikk og administrasjon. Jes Jessen (2005) mener at ledelse foregår i relasjoner, og at ledelse er relasjon. Lützen og Lønborg mener det er viktig å skape sammenheng mellom styring og lederskap for å skape effektivitet og trivsel.

Vi mener at det er nettopp det Glomma kommune gjør via dialogarenaene hvor politisk ledelse møter kommunalsjefene. Jessen konkluderer med at den gode relasjon øker sannsynligheten for at virksomhetens mål nås, og framholder at det interessante med modellen om den formålsbestemte relasjonen, hvor virksomhetens oppgave er formålet, er at alle interessenter har en interesse av at det er en god relasjon mellom de nærmeste samarbeidsaktørene. Flere enn en respondent ønsker en hverdag hvor det kan være en direktekontakt med kommunalsjefene utenom rådmannen, og likeledes andre veien. Selvsagt underforstått at rådmannen er innforstått med denne praksisen. RO3 omtaler han og kommunalsjef som et team som har ansvaret for å drive fagområdet framover sammen, og RO4 som forteller om sitt samarbeid med aktuelle kommunalsjef hvor de blant annet drøfter hvordan viktige saker skal fremmes politisk. Vi synes vi ser en kommuneorganisasjon hvor samhandling og samarbeid er en tydelig rettesnor for hvordan det skal arbeides i

organisasjonen. Tyngdepunktet på samhandling illustreres godt med denne uttalelsen fra RO2: «det er helt avgjørende at bygda støtter opp om tjenestene, og understreker viktigheten av kommunalsjefens evne til å snakke med bygda». Dette er etter vår mening og et understatement på visjonens betydning for organisasjonen.

Respondentene la, som nevnt i analysekapittelet, sterk vekt på viktigheten av at kommunalsjefen er menneskelig og god med folk. Den tette forbindelsen mellom politikk og administrasjon kan være med å forsterke både betydningen av- og politikerne innsikt i dette landskapet. I Glomma kommune kan det bety at de ønsker å høre fortellinger fra ansatte og innbyggere hvor lederens menneskelige egenskaper framheves. Politisk ledelse ønsker kommunalsjefer med gode samhandlingsferdigheter, herunder gode til å forvalte menneskelige ressurser. Respondentene framhever at innebakt i det å være god med folk også er en del som handler om å håndtere de vanskelige personalsakene. De er opptatte av personallederrollen generelt, og hvordan man behandler folk spesielt. Politisk ledelse er klare på at denne delen av lederrollen må fylles på riktig måte, og de får her støtte av Bettina Rennison som sier at nåtidens lederrolle handler om å ta personalansvaret for selvstendige og kompetente medarbeidere i tråd med organisasjonens behov. I analysekapittelet tilkjennegav vi en liten overraskelse over det relativt kraftige fokuset på menneskekompetanse hos politisk ledelse. Ved å legge inn samhandlingsferdigheter, sosial kompetanse, ryddig personalleder etc. bidrar det til å gi mer mening for oss.

Når vi derimot fyller ut legitimitetsbildet for kommunalsjefen med de viktigste produksjonsfaktorene for legitimitet ser vi at forhold knyttet til rolleutøvelsen mot politisk ledelse og forvaltningsfunksjonen er tung, sammen med krav til resultater. Disse forholdene finner god støtte i Olsen (2014) sine synspunkter på hva som fremmer et legitimt folkestyre. Dernest finner vi at kommunalsjefen bør ha en god faglig oversikt, og at han bør kunne samarbeide godt med politisk ledelse. At politisk ledelse også er opptatt av hvordan han er som person og personalleder kan antagelig delvis forklares gjennom en kommunestørrelse som har et oversiktlig administrativt apparat med korte avstander mellom politikk og administrasjon, og en levende visjon som peker på at kommunens måte å gjøre det på er «sammen». På tross av dette er vi fremdeles noe spørrende til om det virkelig kan være sånn at opptattheten av folkelighet, omgjengelighet, god med folk, og sosial kompetanse er såpass tunge legitimeringsfaktorer som det gis uttrykk for. Hvis det er sånn at innbyggerne jubler for tjenestene innenfor ansvaret til kommunalsjefen, politikerne jubler fordi de er spilt gode og

tatt gode beslutninger som er omsatt til praksis, samarbeid og samhandling fungerer utmerket og kommunalsjefen aldri har overforbruk på budsjettene sine – er det da sånn at det stilles spørsmål ved hans legitimitet?

Vi mener: i utgangspunktet nei, og det er fordi en slik virkelighet som oftest krever at kommunalsjefen har oppslutning og legitimitet hos medarbeiderne sine, selv om hoveddelen av medarbeiderne i ekspertorganisasjonen besørger sin egen framdrift. De gjør antageligvis jobben uansett. Vi undrer oss over om forklaringene på det at politiske ledelse er så opptatt av «god med folk» i tillegg kan handle om informasjon som ikke kan leses ut av dataene, og er en del av kommunen sin nære historie. Vi er kjent med at Glomma kommune har hatt tilfeller hvor denne faktoren, da med negativt fortegn, har preget enkeltsaker i organisasjonen som også har vært synlig for politisk ledelse. Vi utelukker ikke at nettopp det gjør variabelen «god med folk» også til et tyngdepunkt på overordnet nivå. Vår konklusjon er derfor den samme som hos politisk ledelse; det er viktig for Glomma kommune å ha kommunalsjefer med god menneskekompetanse.

## 5.2 Hva skaper legitimitet hos de underordnede?

Det er ikke slik at det framstår totalt ulikt hva kommunalsjefens egne ledere sier er viktig for kommunalsjefens legitimitet, og det som er omtalt som legitimitetsskapende fra politikerne sin side. Det finnes noen naturlige forskjeller, og kanskje særlig knyttet til at de underordnede lederne ikke har det samme fokuset rettet mot forvaltningens legitimitet som det politisk ledelse har. Vi finner også noen ulikheter i vektleggingen av hva som betyr mest for de to ledernivåene.

### 5.2.1 Faglig spørrekompetanse

Et av områdene som peker seg ut som viktig for kommunalsjefen å innfri på, ifølge flesteparten av de underordnede respondentene, er at han evner å ha en faglig dialog med sine ledere. En av respondentene har en antakelse om at det vil være enklere for en kommunalsjef å få gjennomslag med en adekvat formell bakgrunn, samtidig som hun sier at det ikke er viktig for henne. Mens vi hos overordnet nivå valgte å bruke begrepet faglig oversikt som beskrivelse av det faglige kunnskapsnivået, velger vi her å kalle kompetansen for faglig

spørrekompetanse. Med dette mener vi det å ha såpass innsikt i faget at du kan stille åpne og avklarende spørsmål for å bringe en sak videre. Flere av respondentene mener at kommunalsjefen må ha såpass kunnskap at han kan delta i en faglig diskusjon – på et visst nivå. Vi mener innledningsvis at vi har såpass entydige data på temaet faglig kompetanse at det kan konkluderes med at faglig spørrekompetanse bidrar til å gi kommunalsjefen lederlegitimitet.

Dette passer inn i Strand sin ekspertmodell. Vi skriver i teorikapittelet at en av de viktigste styringsmekanismene i en ekspertmodell er en felles kommunikasjon og refleksjon om faget. Den ene lederrollen som kan utvikle seg i en slik ekspertorganisasjon er den å utøve faglig ledelse, men som Strand sier kan også en lederrolle ha et mer administrativt preg. Vi skriver videre i teorikapittelet at en kombinasjon av disse rollene ikke er uproblematisk. Det kan synes som om det er nettopp denne kombinasjonen som er ønsket av de underordnede lederne som vi har intervjuet. Det virker som om de ønsker at kommunalsjefen skal ha nok kunnskap til å diskutere fag, og samtidig tilrettelegge for at faget får gode vilkår og fagpersonene får gjort en god jobb. Det blir uttalt av flere at det ikke er forventet at lederen skal ha total oversikt og sette seg inn i detaljene. Det ser ut som om underordnede ledere har en forventning til kommunalsjefrollen som ligner på Lützen og Lønborg (2012) sin beskrivelse av den moderne lederrollen i offentlig sektor der leder skal være diskusjonspartner og retningsanviser. Uttalelser som «Det er en fordel at man kjenner sitt eget fagfelt» RU4 og «Han må kunne litt om alt – han må være en allrounder» RU4, underbygger at det ikke nødvendigvis at lederen kan mer enn sine underordnede, men at lederen må være faglig på nett – ha «spørrekompetanse». Dette underbygger at kommunalsjefen ikke må være best blant likemenn, men en å diskutere med, og en leder, som mellomlederne er trygge på at kan ivareta faget i systemet.

I ekspertmodellen er faget og fagligheten vesentlig, og det er det faglige nivået og den faglige forståelsen som gir kreditt og legitimitet blant medarbeiderne. I vårt case må underordnede ledere sees på som medarbeidere. I Strand (2007) sin logikk kan en ekspertorganisasjon være innkapslet i byråkratiorganisasjonen, og samhandlingen med byråkratilederen er viktig fordi det er byråkratilederen som er på de arenaer hvor ressurser og rammebetingelser diskuteres. På denne måten blir administratoren i byråkratiet viktig for ekspertene, på tross av at de kan lite om faget, og dermed kan ha liten faglig legitimitet. I Glomma har kommunalsjefstillingene tradisjonelt vært besatt av personer med adekvat fagbakgrunn, og i den



organisasjonsmodellen kan det velges å se på rådmannen som administratoren. Med inntoget av kommunalsjef-sjiktet og en tydelig posisjon for denne mot politisk ledelse kan det bety at både produsent-rollen og administrator-rollen fylles av kommunalsjef. Dette gir kommunalsjefen nye arenaer å vinne legitimitet på. Det er imidlertid fremdeles sånn at rådmannen er den øverste administrative lederen, og har en nøkkelrolle knyttet til hvilke fullmakter og friheter kommunalsjefen får. Vi kommer tilbake til samspillet mellom rådmann og kommunalsjef.

Når vi har konkludert med at det er nødvendig for kommunalsjefen å ha en faglig oversikt for å ha legitimiteten hos politisk ledelse, er det klart at dette også har betydning for hans legitimitet i egne rekker. Kommunalsjefen må ha en faglig troverdig argumentasjon for å få ja til sine satsinger og økte rammer oppover, og med et ja er synergieffekten en økt legitimiteten i egen fagorganisasjon. Derfor er kommunalsjefen sin faglige spørrekompetanse og faglige oversikt viktig både for utviklingen av egne fagområder og egne ledere, tilgang på økonomiske ressurser samt egen legitimitet. I dette kapitlet har vi trukket en relativt entydig konklusjon om at en kommunalsjef som er faglig troverdig påvirker hans legitimitet positivt. Som fenomen kan imidlertid ikke denne delen av lederskapet opptre på egenhånd og uavhengig av andre variabler som er betingelser for at lederens faglige troverdighet skal virke positivt for hans legitimitet.

Det antas at lederen i kraft av sin stilling har autoritet i en byråkratimodell. Dette kan i noen grad stemme med det respondentene uttaler, uten at vi mener at kommunalsjefene i Glomma kommune er byråkratiledere. Totalt sett så kan det fremstå som om alle respondentene har et forhold til sine kommunalsjefer som om de er autoritative kommunal-sjefer. Dette kan også selvfølgelig handle om at de kommunalsjefene det er snakk om har håndtert lederrollen slik at dette fungerer bra, og de har den legitimitet og autoritet som trengs.

### 5.2.2 Relasjonen til rådmannen

Neste viktige funn i vårt materiale har vi også omtalt under det første forskningsspørsmålet. Mellomlederne er opptatt av at rådmannen er kommunalsjefen sin overordnede, og er det filteret sakene må igjennom for å få de fram til arenaen hvor de store ressursmessige beslutningene tas. Saker av mer prinsipiell karakter må som hovedregel gjennom rådmannen for at de skal bli få plass på det politiske langbordet. Dette gjør at relasjonen mellom

kommunalsjefen og rådmannen blir vesentlig i seg selv. Flere av de underordnede lederne vektlegger dette, og ser at det å få gjennomslag i organisasjonen er avhengig av tilslutning fra rådmannen, og sånn sett er relasjonen mellom kommunalsjef og rådmann av betydning for deres egen jobb.

Vi har tidligere gjengitt en av de overordnede respondentene som sier at «rådmannen blir ikke en bedre enn sin dårligste kommunalsjef». Nøyaktig hva som ligger i dette budskapet skal vi ikke begi oss ut inn å forklare, men det er også sann at rådmannen er avhengig av dyktige kommunalsjefer for at forvaltningen skal ha legitimitet. Vår erfaring er at hvis det glipper på et fagområde går politikerne lengre ned i saksmaterien og detaljstyrer. Dette påvirker ikke nødvendigvis legitimiteten til rådmannen umiddelbart, men kommunalsjefen vil bli rammet. Vi mener at vi har data som underbygger at en god samhandling og en god relasjon mellom rådmann og kommunalsjefen styrker kommunalsjefen sin legitimitet også på underordnet nivå. Vi antar at denne ønskede samhandlingen må forholde seg til noen etablerte kulturelle betingelser og holdninger. En rådmann som har en praksis orientert mot det Lützen og Lønberg viser i sin operasjonalisering av lederskap i «figur 4» basert på relasjoner, miljø, utvikling og faglighet vil legge til rette for en godt og attraktivt arbeidsfellesskap for begge parter. Skulle rådmannen befinne seg på motsatt side med fokus på styring vil kommunalsjefen sin legitimitet lide under betingelsene.

### 5.2.3 Menneskelig – menneskekunnskap

Det tredje sentrale funnet vi har er også sammenfallende med konklusjonen om hva som gir legitimitet hos politisk ledelse. Der vi var noe forundret over hvor viktig menneskelig og menneskekunnskap var for overordnet ledelse, var det mer forventet at de underordnede respondentene ville framheve denne egenskapen/holdningen som svært sentral. Alle er enige om at det med sosiale ferdigheter, medmenneskelighet og menneskelighet må ligge i lederplattformen til en kommunalsjef. Dette underbygges av uttalelser som «Så må du kunne hilse på alle – si hei til alle» (RU3) og «Det at man er flink med folk...at man ser hver enkelt....»(RU1).

Det viser seg at alle respondentene ser på dette som en vesentlig del av det å være toppleder. Det kan selvfølgelig oppfattes som normal høflighet, men det er vektlagt av nesten alle respondentene så det er naturlig å tillegge det større betydning enn at dette er noe som

forventes av enhver. I tillegg til å være en frontfigur bør kommunalsjefen være en jovial fyr/jovial kvinne som kan ha kontakt med sine ansatte på en grei og enkel måte – kunne se alle. Vi tror ikke dette området overhodet kan brukes som salderingspost i legitimeringssammenheng, og at det rett og slett er en påkrevd faktor i kommunalsjefens praksis at det å være god med folk må ligge innebakt. Dette korresponderer godt med hva ledere faktisk bedriver tiden med, om vi skuler til hva Mintzberg fant om tidsbruken hos ledere i sin ikoniske undersøkelse «Myter og fakta» på 1970-tallet. Der fremkommer det at ledere både bruker mye tid på verbal kommunikasjon og også ønsker dette fremfor å kommunisere skriftlig (Mintzberg, 2015).

Det er mulig at det tilligger etablerte forventninger til slike roller og stillinger, og at lederne bruker av tida si til å fylle de forventningene. Dette kan sees å være noe i konflikt med Strand sin hierarkiske byråkratimodell, og en lederrolle noe tyngre plassert i ekspertmodellen. I ekspertmodellen, der den enkelte medarbeider har mer selvstendighet og det er mindre fokus på hierarki, er det også dilemmaer for lederen å håndtere. Strand peker blant annet på kollegial popularitet versus organisatorisk oppgaveløsning. Det kan for oss se ut som en del av kommunalsjefrolla er å balansere dette forholdet. Underordnede respondenter er opptatt av å ha en tilgjengelig kommunalsjef som er i dialog med dem, men Strand (2007) og overordnede respondenter sier at det er resultater som gir legitimitet og sikrer ressurstilgang.

#### 5.2.4 Lederskikkelse

Flere av de underordnede lederne fremhevet at kommunalsjefen må være en fullblods leder, og dermed skulle stå sammen med- og ta medansvar sammen med den enkelte underordnede leder. Dette med å ta ansvar, være en lederfigur i tykt og tynt er vesentlig for respondentene. Lützen og Lønborg (2012) støtter opp under dette med å si at toppleder skal framstå som uovervinnelig og et kraftfullt samlingspunkt. Dette mener vi betyr at vedkommende også må være en lederskikkelse. Det virker å være en trygghetsfaktor for de underordnede lederne å vite at de kan regne med støtte fra egen leder. «Det handler også om å støtte opp om», og er «sånne hverdagslojale» (RU3). Det forventes full lojalitet fra kommunalsjef til sine fagledere, og denne framstår som svært viktig. Det og ikke bli stilt ut, eller holdt fram som syndebukk, er vesentlig for de underordnede lederne. Dette er et element som er interessant på den måten at vi på et vis har definert fagavdelingene i kommuneorganisasjonen som ekspert-

organisasjoner i henhold til Strand. Der er det en større grad av likeverdighet mellom ledere og fagfolk. Disse innspillene leder mer mot en tradisjonell byråkrati-tenkning der det er tydelige og avklarte roller, og ledere tar ansvar for det man skal ta ansvar for.

Noe av forklaringen til at de underordnede lederne ønsker seg en lederskikkelse ligger sannsynligvis i det som allment oppfattes som av toppledernes oppgaver. Vi mener også at dette sier noe om kulturendringen og utviklingen som har vært i offentlig sektor de siste ti-årene. Det har vært mindre fokus på byråkrati, rammer, hierarki og forutsigbarhet, og mer fokus på effektivitet, faglig forsvarlighet, innovasjon m.m. Det har også blitt en røffere håndtering i media basert på en slags syndebukk mentalitet. Slike forhold rulles ikke ut på en rød løper bestående av trygghet og stabilitet som de to viktigste verdiene i en lederplattform for å skape vekst og utvikling. Ut i fra denne beskrivelsen er det nærliggende å tenke at det ikke er Governmentality som i selvledelse og selvstyring som er ønskemålet, men heller Government som en mer ovenfra og ned-styring. (Lützen & Lønborg, 2012).

Dette er motsatser til politisk ledelse sitt fokus på samhandling og menneskekompetanse i lederutøvelsen. Med dette grunnlaget kan det være grunn til å stille spørsmål ved noen av funnene. Politisk ledelse er opptatt av resultater, samhandling og lagarbeid, mens mellomlederne er redde for at kommunalsjefen ikke står foran. Betyr dette at mellomlederne har dårlige erfaringer fra tidligere arbeidsplasser, eller betyr det at de funnene fra overordnet ledelse ikke fullt og helt stemmer med den virkeligheten underordnede ledere oppfatter at de befinner seg i? Er det virkelig slik at når politisk ledelse på den ene sida framholder at kommunens oppgaver skal løses i god dialog og med en tett samhandling med kommunalsjefen, og så på andre sida er nivået under kommunalsjefen redde for hvordan politisk ledelse kan påvirke deres situasjon i negativ retning? Vi ser at det er mange feilkilder knyttet til mulige tolkninger her, og vi går ikke lenger enn å stille disse spørsmålene.

### 5.2.5 Involverende lederstil – prosesser – forankring

Det forventes av kommunalsjefens nærmeste underordnede at de skal bli tatt med i prosesser og at deres innspill får plass og blir forankret både oppover og nedover i systemet. En av de underordnede lederne uttaler «...sørge for at organisasjonen får tid, det forventer jeg, at organisasjonen får tid til å snakke om de tinga...» (RU1). Vider uttaler en annen at «Jeg skal jo informere nedover til mine, og jeg kan informere om vanskelige ting om jeg skjønner sammenhengen»

(RU3). Dette er begge uttalelser som underbygger at de har forventninger til kommunalsjefen, og dennes prosess på saker og vedtak som skal jobbes med. Det fremkommer ikke like tydelig i intervjuene at det er tanker og ideer nedenfra i organisasjonen som skal utvikle organisasjonen.

Det kan synes som om det er prosesser som er igangsatt ovenfra, som er grunnlaget for uttalene fra underordnede ledere om prosesser og viktigheten av forankring. Dette er også tegn på at Glomma kommune har betydelige byråkratiske trekk i seg. Hadde de organisatoriske betingelsene vært rammene omkring en ekspertorganisasjon ville det vært nærliggende å tro at de endringer og den faglige utvikling ble skapt og formulert på egen arbeidsplass og på arenaene nedover i organisasjonen. Det at de underordnede lederne er opptatt av prosesser og forankring kan også være et svar på at kommunalsjefen ikke har den tette kontakten, eller den totale faglige forståelsen. Eller at de har dårlige erfaringer fra tidligere.

Dermed blir det av flere mulige årsaker viktig å bli involvert i prosesser slik at det ikke blir tatt avgjørelser uten at de er faglig fundamentert. Som vi tidligere konkluderte med knyttet til overordnet nivå uttrykkes det der et stort ønske om samhandling med kommunalsjefen. Vi tolker holdningen som vises fram der, og de etablerte strukturene med tett kontakt med fagorganisasjonene, at det er ønskelig med en bred medvirkning fra flere lag i organisasjonen. Det kan se ut som om det er en jobb å gjøre med å gjennomføre gode prosesser gjennom hele organisasjonen. Avslutningsvis vil vi knytte et par små spørsmålstegn til Kontrollørrollen som ser ut til muligens å være snudd på hodet. Kontrollørrollen som tradisjonelt er lederens ansvar blir mellomledernes ansvar i forhold til fag og faglig forsvarlighet. Kan det være derfor de underordnede lederne er opptatt av at det skal være prosesser?

### 5.2.6 Politisk teft

Toppledelsen i kommunen har vektlagt at kommunalsjefen må forstå sin rolle i en profesjonell forvaltning. De underordnede lederne mener det er vesentlig at kommunalsjefen har politisk teft. Kommunalsjefen sine strategiske evner, blant annet med å vurdere det politiske spillet, omtales med stor anerkjennelse. Politisk teft framkommer som en ferdighet og mekanisme som kan gi kommunalsjefen og hans fagområder nye posisjoner oppover i systemet. Når de underordnede lederne vektlegger at kommunalsjefen bør ha politisk teft kan det handle om at

det er vesentlig for denne gruppen av ledere å få gjennomslag for sine saker, og at det også gir anerkjennelse for egen sektor og virksomhet. Det er naturligvis kjent kunnskap at det er politikerne som har det øverste ansvaret i kommunen, og dermed legger rammene for kommunens drift. Politiske teft vil også være å identifisere hva som gir kommunalsjefen og hans fagorganisasjoner legitimitet, og sørge for å gjennomføre i henhold slik at den potensielle legitimiteten faktisk oppstår. Dette igjen vil sannsynligvis gi bedre vilkår for drift, øke sannsynligheten for å få gjennomslag for nye ideer og prosjekter og øke anseelsen både i- og utenfor organisasjonen. Politisk teft handler både om overblikk, strategiske evner og klokskap. Samtidig handler det også om personlighet og kompetanse. Et resultat av god politisk teft er gjerne en anerkjennelse fra de underordnede, og derigjennom økt legitimitet som kommunalsjef. Vi er noe usikre på hvorvidt egenskapen politisk teft har betydning for medarbeidere nedover i ekspertorganisasjonen, men på ledernivået under kommunalsjefen er vi relativt sikre på at det har påvirkning på hans legitimitet.

### 5.3 Hvordan påvirker samspillet mellom rammer, formal-kompetanse og lederens personlige kvaliteter lederens legitimitet?

Vi har i vår oppgave lagt til grunn at kommunen er i «ordinær drift» med forutsetninger som ble presentert i innledningen om case-studien. Vi har også lagt til grunn at Glomma kommune har en organisasjon som består av både Strand sin byråkrati- og ekspertmodell.

Kommunalsjefrolla har elementer fra begge standardrollene for disse organisasjonsmodellene, og skal ivareta funksjoner fra begge. Det betyr at vi ikke ensidig har vurdert våre funn opp imot en stringent modell, men mer hatt en fleksibel tilnærming til de organisasjonsinterne rammebetingelsene. Når vi nå skal drøfte sammenhengen mellom premissene i trekant-modellen gjør vi det ut ifra vår tolkning av konteksten for Glomma kommune. Et forhold som ikke har fått eksklusiv oppmerksomhet er hvordan kommunalsjefen sin legitimitet hos overordnet nivå påvirker hans legitimitet hos underordnet nivå, og motsatt. Vi tror disse forholdene har en betydning for kommunalsjefen sin legitimitetsbase, og dette ligger implisitt i våre vurderinger.

I dette kapitlet skal vi forsøke å vekke, differensiere og balansere hovedfunnene innenfor rammene av trekant-modellen. Vi ser at det er flere sammenfallende funn på overordnet og

underordnet nivå blant dataene, og at disse sånn sett har en viss tyngde. Vi ser også at det er noen motsetningsforhold i datamaterialet som det kan være verdt å dvele litt ved. Spørsmålet om hvilke komponenter fra de ulike premissene som skal fylle lederrolla for å produsere størst mulig lederlegitimitet, er ingen konklusjonen vi kommer til å sette to streker under. Vi mener at vi har belegg for å antyde noen sannsynlige forhold som var gjeldende for årene 2015 og 2016 i Glomma, og at disse kan fungere som utgangspunkt for refleksjoner i lignende organisasjoner. Dette er imidlertid så langt vi er villige til å strekke oss. Noen av funnene har effekt for kommunalsjefen sin legitimitet begge veier, mens andre i større grad forholder seg til det ene nivået.

### 5.3.1 Tre korrelerende funn

Det er tre funn som korrelerer mellom overordnet og underordnet nivå. Det ene er kommunalsjefens rolle jfr. å legitimere folkestyre som en legitim politisk orden, og egenskapen politiske teft under uformelle trekk. Det å ha politisk teft innebærer å forstå det politiske spillet, samt spille inn baller som kan dempes på den politiske banehalvdelen og gjøres om til politikk, og derigjennom sikre politikerne politisk legitimitet. Vi mener dette funnet er selve fundamentet for kommunalsjefens legitimitet. Det andre funnet har vi omtalt som kommunalsjefens relasjon til rådmannen. Fra politisk side oppfattes det som en styrke når de står samlet om budskapet oppover, samt at de opptrer som godt omforente. Nedover vurderes denne relasjonen som avgjørende for å få gjennomslag for saker fra egen fagavdeling, samt i forbindelse med tildeling av ressurser. Det tredje funnet er en kobling mellom faglig oversikt og faglig spørrekompetanse. Vi mener at begrepet faglig troverdig kan fungere som en samlebetegnelse på denne variabelen, og at dette vil ha effekt på kommunalsjefen sin legitimitet begge veier.

### 5.3.2 Vekting av funn innenfor- og mellom premissene

I en politisk styrt organisasjon er det slik at det er den politiske ledelsen som er den øverste ledelsen. Det innebærer blant annet at det er de som har det øverste ansvaret, og har den formelle myndigheten til å bestemme. For oss betyr det at det må telle tungt hva som er absolutte krav fra dette nivået. De nivåmessige betingelsene gjør at det ikke nødvendigvis er slik at forholdene som korrelerer med underordnet nivå, forsvarer en rangering foran forhold

som kun er oppgitt å ha en isolert betydning på overordnet nivå. Vi oppfatter resultatkravet, og i særdeleshet innenfor økonomiorrådet, som så sterkt, at denne rammebetingelsen, som kun omtales som vesentlig av politisk ledelse, må vektes tungt. Dette på tross av at kravet til økonomiske resultater ikke oppfattes som like viktig fra underordnet nivå.

Deretter mener vi at kommunalsjefen sine uformelle trekk, som handler om hvordan han utøver lederskapet sitt, er det neste betydelige funn. Vi mener å ha argumentert for at hans generelle samhandlingsferdigheter, ferdigheter innenfor menneskebehandling, hvor god eller mindre god han er til å involvere ansatte i prosesser og hvordan han framstår som leder har betydning. Hvor stor betydning de ulike forholdene har er det ikke mulig for oss å fastslå ut i fra datamaterialet som foreligger.

### 5.3.3 Oppsummering av det overordnede samspillet mellom premissene

Vi har tidligere sannsynliggjort at alle tre premissene er reelle påvirkere av lederlegitimitet. Da det gjelder samspillet mellom disse er det vanskelig å være konkret og absolutt. Vi har forsøkt å ta hensyn til forhold som har betydning for legitimiteten til kommunalsjefrollen begge veier, også ut i fra hvilke krav og forventninger som stilles til rollen. Vi mener å ha framvist at trekant-modellen har tyngdepunkt innenfor alle premissene. Under rammer har kommunalsjefens rolle i forvaltningen som legitimeringsbase for folkestyre, kommunalsjefens relasjon til rådmannen og budsjettdisiplin inntatt frontplassene. Kommunalsjefrollens rolle i forvaltningen har en forgreining til uformelle trekk og hans politiske teft som på et vis forbinder innholdet i premissene. I tillegg fylles premissen uformelle trekk opp av flere foretrukne kvaliteter hos kommunalsjefen som gjør denne samlekategorien betydningsfull.

Det som da gjenstår er formelle trekk og kommunalsjefen sin fagkompetanse. Generalist-lederen som det i enkelte miljøer hevdes at kan lede i alle settinger uavhengig av fagområde, ville sannsynligvis ikke lyktes i Glomma kommune hvis han ikke kunne framstå faglig troverdig. Dette på tross av at organisasjonsformen er vurdert som en blanding av byråkrati- og ekspertmodell, og at det da og er annen lederkompetanse som gir anerkjennelse. Vi mener like fullt at kommunalsjefen må ha aktivert en faglig troverdighet i trekanten for at han skal ha legitimitet. Dette resonnementet betyr at kommunalsjefen må inneha komponenter fra alle premissene for at han skal ha legitimitet i rollen sin. Og at spillet i trekant-modellen krever at alle hjørnene er i aktivitet, da legitimiteten beror på en gjensidighet mellom premissene.



Utover funnene som er presentert eksplisitt profiterer kommunalsjefen på å ha gode kommunikasjonsferdigheter som skaper den gode forbindelsen mellom politikk og administrasjon.

Vi har tidligere problematisert sammenhengen mellom overordnede ledes opptatthet av lagarbeid, samhandling og team-tankegang bestående av politisk og administrativ ledelse, versus underordnet ledelse som var opptatt av at kommunalsjefen måtte ivareta en «skjold-funksjon» mellom politisk ledelse, øvrige interessenter og de underordnede lederne. Vi tror resultatfokuset er så sterkt at dette er en reelt bilde for en stor del av kommunal sektor.

## 6 AVSLUTNING

Innledningsvis i drøftingskapittelet viste vi fram vårt utgangspunkt, sterkt støttet av Dall og Bakdal (2004), med at innehaver av kommunalsjefrolla må evne å skape en funksjonell organisasjonsenhet som en basis for hans legitimitet fra overordnet- og underordnet nivå. Når vi nå vender tilbake til oppgavens problemstilling «hva gir ledere legitimitet i en politisk styrt organisasjon?», ligger det som en forutsetning at kommunalsjefen må klare å skape mening både for politiske ledere og administrative ledere gjennom å koble det politiske, ledelsesmessige og faglige domene godt sammen.

Figuren i starten på drøftingskapitlet illustrerer kompleksiteten i kommunalsjefrolla. For å oppnå legitimitet må sannsynligvis alle aktørene på et vis gi sin tilslutning til kommunalsjefens rolleutøvelse. Brytningene som ligger innbakt i organisasjonslogikken krever at kommunalsjefen sitt overblikk, translatørkompetanse og kommunikasjonsferdigheter er avgjørende for å lykkes. Vi har tidligere i oppgava touchet innom begreper som eksempelvis balansedans. Denne rollen, midt i mellom politikk og administrasjon, ofte eksponert i media, med en rådmann som nærmeste overordnede – samtidig som du skal bli godt likt og helst respektert politisk, er en spesiell posisjon. Vi mener at en god leder med et visst faglig tilsnitt kan klare å skaffe seg noe legitimitet nedover i linja, i hvert fall for en periode, selv om han skulle møte på stor motstand politisk i sine saker. Over tid vil det imidlertid ikke gå. Det er altså ikke nok å ha grepet om egne ansatte, kommunalsjefen må også oppnå aksept politisk. Dette krever at han på en eller annen måte klarer å forstå politikken, politikkenes vesen, den politiske legitimitet og akseptere styringslinja i kommuneorganisasjonen. Et forhold vi ikke eksplisitt har omtalt er hvordan saker som blir avvist politisk, på den måten at de ikke oppnår flertall ved avstemninger, påvirker kommunalsjefen sin legitimitet. Faglig sett kan sakene være fremragende, men timing, utfordringsbildet for øvrig og underliggende argumenter kan gjøre at sakene ikke går igjennom. Ved gjentakende negative vedtak vil kommunalsjefen miste sitt politiske grunnlag for å drive ledelse.

For å klare det funksjonelle samspillet mellom politikk, ledelse og fag må kommunalsjefen utover å ha politisk teft og oversetterkompetanse, rett og slett være god med folk og ha gode samhandlingsferdigheter. Figuren som viser alle kommunikasjonslinjene til kommunalsjefen underbygger dette. I fellesskapet i kommuneorganisasjonen inngår mange aktører som har en

forbindelse til kommunalsjefens ansvarsområde og virke, eller til fellesskapet som kommunalsjefen er en del av. Hans navigering og klokskap avgjør hvorvidt det blir god kraft og helhet i linja som både starter og slutter med innbyggere.

Vi mener at vi gjennom vårt forskningsarbeid og drøftingen av forskningsspørsmålene er kvalifiserte oss å gi noen råd eller refleksjonspunkter til personer i kommunalsjefstillinger, eller lignende posisjoner. Vi baserer rådene på Strand (2007) sitt utgangspunkt om at ledere må godkjennes, ha oppslutning, tiltro og et mandat. Dataene har vist at relasjon i seg selv kan klassifiseres som en legitimitetsskapende faktor, og dette støttes av Jessen (2005) som manifester relasjonen som avgjørende for organisasjonens prestasjoner. Postulatene – våre ytringer og meninger – har kommet til gjennom studien av Glomma kommune, noe som gjør at vi betrakter punktene som mest gyldige i den konteksten. Vi har ikke brukt mye tid på å definere kommunens utviklingsbehov utover det som lå til grunn for den første runden med intervjuer. Vi tenker at respondentenes svar er påvirket av kommunens historie og tradisjoner, og også tar inn i seg dagens situasjon.

Postulatene under er vår oppsummering av svarene på forskningsspørsmålene, og gir noen antydninger på hvordan kommunalsjefrolla kan innredes for å skape en funksjonell kobling mellom politikk og administrasjon. Vi mener å ha drøftet det bakenforliggende materialet såpass grundig, at det ikke er nødvendig å gjenta diskusjonene her. Vi har valgt å definere postulatene i ramma som gode råd for hvordan en legitim kommunalsjef kan utfylle rolla, og disse må sees i sammenheng med oppgavens problemstilling.

- Utøver forvaltningens rolle innenfor sitt ansvarsområde
- Holder budsjettene og avgir gode faglige resultater
- Framstår som å være på lag med rådmannen
- Framstår faglig troverdig
- Tar lederansvaret i egen organisasjon
- Oppfattes som å være god med folk
- Sørger for en god samhandling med politisk ledelse
- Sørger for gode prosesser i egen organisasjon som skaper god forankring

Vi håper våre postulater kan være et utgangspunkt for refleksjon over praksis. Hvis noen skulle mene at disse punktene er såpass treffsikre at de passer inn i sin organisasjon vil vi heller ikke motsette oss at de oppgraderes til å ha en type rettesnor-funksjon.

Det er 428 kommuner i Norge i dag. Hvis vi legger til grunn at det er i snitt tre kommunalsjefer/kommunalsjef-stillinger i hver og en av disse organisasjonene, dreier det som om totalt sett rundt 1300 kommunalsjef-stillinger på landsbasis. Dette er et høyst usikkert tall, men det er sannsynlig at det er over 1000 lignende stillinger som den denne oppgaven har hatt satt søkelyset på. Denne relativt nye stillingskategorien er det forsket lite på, og vi har ikke funnet forskning om kommunalsjefrollen via våre relativt enkle søkemetoder. Det betyr ikke at det ikke finnes forskning om rollen. Vi har tidligere omtalt denne stillingsgruppen som en nytt sjikte i kommuneorganisasjonen, og vi tolker etableringen som en del av en dreining mot en kommunedrift som i større grad driftes som en konsernmodell. Stillingene opererer i tett samarbeid med rådmannen i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon. Samtidig blir de fremdeles i mange kommuner sett på som det faglige overhodet for sitt ansvarsområde.

Det å utøve balansedansen, i et organisatorisk krysspress mellom politikken og faget, kan være en krevende øvelse. Vanskelighetsgraden forsterkes ved at rådmannen er dansepartneren. Lederposisjonen må forholde seg til et stort antall samarbeidsrelasjoner som alle mener noe om kvaliteten på tjenestene innenfor ansvarsområdet, og sannsynligvis om kommunalsjefen selv. For å kunne fortolke og kommunisere alle krav og forventinger fra interessentene er det nødvendig at lederen har et mentalt overblikk og evner å fange inn- og vurdere konteksten ut ifra overordnede perspektiver. Oversetterjobben er formidabel.

I oppgava har vi forsøkt å belyse forhold som sannsynligvis bidrar til å gi denne rolla legitimitet, basert på undersøkelse foretatt i en kommune. Funnene er støttet opp av den teorien vi har valgt. Forskningsmessig er dette langt unna å være i posisjon til å antyde at «sånn er det i kommune-Norge». Vi er åpne for at i de 427 andre kommunene ville konklusjonene være annerledes. Det er også nærliggende å tenke at en større undersøkelse, med et omfang som hadde gjort at det forskningsmessig var belegg for å hevde noen konklusjoner, så kunne disse vært avvikende fra våre postulater. Det er et faktum at vi ikke i stor grad har vektlagt forhold som belønning etc. som motivasjonsfaktorer for medarbeidere, og derigjennom vurdert i hvilken grad dette forholdet eventuelt er legitimitetsdannende for

kommunalsjefen. Vi har heller ikke gått i dybden og analysert kommunes historie, nære historie og prioriterte utviklingsområder. Det kan også innvendes at vi ikke har intervjuet opposisjonspolitikere, og at vurderingene kunne hatt en noe annen valør fra den sida. Til slutt kan det brukes mot oppgavens gyldighet at den første delen av undersøkelsen hadde en intervjuguide rettet mot en annen problemstilling.

Når det er sagt så mener vi at våre funn og konklusjoner er såpass allmenne at de kan fungere som utgangspunkt for refleksjoner over temaet kommunalsjefens legitimitet. Vi har valgt å benytte begrepet kvalifiserte antakelser som nivået for våre postulater. Våre funn støttes av anerkjent teori, og samsvarer godt med våre egne inntrykk etter et mellomlangt liv i politiske organisasjoner. Vi mener derfor at vi har belegg for å bruke begrepet kvalifiserte antakelser, noe som er forsøkt begrunnet i drøftingskapitlet. Det er identifisert mange faktorer, dilemmaer og sammenhenger som har ledet til postulatene, og vi har opparbeidet kunnskap på et nytt grunnlag. Det er vårt håp at oppgaven, med våre refleksjoner, funn og kvalifiserte antakelser, kan være relevant for toppledere i offentlig sektor.

Et av spørsmålene vi sitter igjen med, og som denne oppgaven ikke handler om, er hva det er som gir rådmannen legitimitet – og om det er store forskjeller fra våre funn? Vi skal ikke begi oss inn i spekulasjoner, og tenker at dette temaet får ligge til neste anledning - eller noe som sannsynligvis vil være nærmere realiteten - overlate problemstillingen til andre forskere. Det ville og vært interessant å vite hvilke svar tilsvarende undersøkelse i andre kommuner ville gitt. For oss ser det ut som om at det ikke er en omforent tenkning omkring kommunalsjefrollen og dens funksjon i kommuneorganisasjonene, og det kunne blitt en utfordring å framskaffe et valid statistisk materiale. Det er mange organisatoriske betingelser som ville påvirket en tolkning.

Topplederrollene i kommune-Norge er i endring. Ordførerrollen har gått fra å være et verv, til å bli en fulltidsjobb med eget tilhørende apparat. Betingelsene for rådmannsrollen er i endring, og det er høy utskiftingshastighet på rådmenn for tiden. Dette representerer sånn sett et brudd med innarbeidede byråkratiske tradisjoner i kommune-Norge. På nivået under finnes kommunalsjefrolla. Vi håper å ha vist fram både kompleksiteten i funksjonen og rollen en kommunalsjef må håndtere. Vi håper vi også har klart å vise fram hvilke muligheter som tilligger stillingen knyttet mot det å påvirke lokalsamfunnet. En legitimert kommunalsjef har mye makt, og en stor kraft. La gjerne våre åtte postulater bli gjenstand for diskusjon inn i

kommunalsjefpraksiser. Husk på at legitimiteten og lederens personlige ledelsesrom må skapes og gjenskapes i relasjon og refleksjon sammen med andre.

## Referanser

- Alnes, J. (2015, mai 12). *snl.no*. Hentet fra Hermeneutikk: <https://snl.no/hermeneutikk>
- Berg, O. (2014, mars 4.). *snl*. Hentet fra lederskap: <https://snl.no/lederskap>
- Bulukin, K. (2015). *SNF rapport nr. 15/05 Lederlegitimitet - en eksplorativ studie*. Bergen: Samfunn- og næringslivsforskning AS.
- Christenen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Rosness, P., & Rørvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dall, M., & Bakdal, K. (2004, juli). *Når faglighet, politik og ledelse skal gå hånd i hånd*. Hentet fra Forum for offentlig topledelse : <http://www.publicgovernance.dk/docs/0503170242.pdf>
- Jacobsen, D. (2010). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser 3.utgave*. Latvia: Cappelen Damm.
- Jessen, J. (2005). *Relationsorienteret ledelse*. København: Co-pilot.
- Knudsen, O. (2014, mai 21). *Store norske leksikon*. Hentet fra Legitimitet : <https://snl.no/legitimitet>
- Lai, L. (2014). *Makt og påvirkningskraft*. Oslo : Cappelen akademisk.
- Lützen, D. C., & Lønborg, B. (2012). *Dit personlige ledelsesrum*. København: Gyldendal A/S.
- Martinsen, Ø. (2015). *Perspektiv på ledelse 4.ug*. Oslo: Gyldndal Akademiske.
- Mintzberg, H. (2015). Å jobbe som leder: Myter og fakta. I Ø. L. Martinsen, *Perspektiver på ledelse* (ss. 39-56). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 2013:19. (2003). *Makt g demokrati*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Olsen, J. (2014). *Folkestyrets varige spenninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Oslo: Universitetforlaget.

- Sletnes, K. (2015, mai 12). *snl.no*. Hentet fra positivisme - vitenskapsfilosofi:  
<https://snl.no/positivisme%2Fvitenskapsfilosofi>
- Stiftelsen Lovdata. (2004, juli 1). *lovdata.no*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL\\_4#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4)
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teigen, K. (2015, sept 25). *snl.no*. Hentet fra holisme: <https://snl.no/holisme>
- Tranøy, K. (2015, mai 12). *SNL*. Hentet fra Induktiv metode: [https://snl.no/induktive\\_metoder](https://snl.no/induktive_metoder)
- Yukl, G. (2015). Å lede organisasjonsendringer. I Ø. L. Martinsen, *Perspektiv på ledelse* (ss. 221-262). Oslo: Gyldendal Akademisk.



Intervjuguide 2015

- 1 Hvilke hovedkrav og forventninger har du til seksjonsleder i HO til den forestående omstillingsprosessen?
- 2 Hvilke styringsverktøy/-måter må seksjonsleder ta i bruk for å skape et godt resultat?
- 3 Hvilke kunnskaper og ferdigheter mener du er nødvendige for seksjonsleder å inneha?
- 4 I hvilken grad skal seksjonsleder være saks- eller menneskeorientert?
- 5 Hvilke lederkompetanser må være fremtredende?
- 6 Hvilke paradokser/ dilemmaer ser du som seksjonsleder må kunne håndtere i omstillingsprosessen?
- 7 Hva mener du gir seksjonsleder autoritet i den forestående prosessen?
- 8 Hva gir organisasjonen HO legitimitet i omgivelsene?

Intervjuguide for lederne som var underordnet den ene studenten 2015

- 1 Hvilke forventinger hadde du til toppleders rolle og funksjon?
- 2 Hvordan passet deres forventninger med det jeg gjorde?
- 3 Fikk jeg legitimitet hos dere, og evtnt .hva var det som gjorde det?
- 4 Hvilke elementer var de viktige i samhandlingen jeg hadde med dere?
- 5 Hvorfor var de viktige?
- 6 Hva ved min ledelse utfordret deg mest?
- 7 Hvilken betydning har den måten jeg ledet på for din ledelse i dag?
- 8 Hva skal jeg være oppmerksom på når jeg nå er i HO?

### INTERVJUGUIDE FOR 4 NYE INTERVJUER

Intro til intervjuet:

Avhandlingen handler om ulike aktørers syn på og forventninger til hva en kommunalsjef sin rolle i en kommune skal være.

- Hvilke forventinger har du til kommunalsjefs rolle og funksjon?
- Hva gir en fagseksjon (f.eks. helse- og omsorg) tillit/aksept/støtte i omgivelsene?
- Hvilke kunnskaper og ferdigheter mener du er nødvendige for kommunalsjef å inneha?
- Hvilke lederkompetanser må være fremtredende hos kommunalsjef?
- Hvilke styringsverktøy/-måter må kommunalsjef ta i bruk for å skape gode resultater?
- Hvilke paradokser/ dilemmaer ser du, som kommunalsjefer må kunne håndtere i sin rolle som leder i en politisk organisasjon?
- Hvilke elementer er viktige i samhandlingen mellom deg og kommunalsjef?
  - Hvorfor er det viktige?
- Hvordan oppnår kommunalsjef tillit, aksept og støtte?
  - Hva skal han/hun gjøre for å få tillit og positiv autoritet?
  - Hva må hun/han IKKE gjøre?
- Hvordan kan kommunalsjef tilrettelegge for at du får gjort din jobb på en optimal måte?
  - I hvilken grad har kommunalsjefs ledelse påvirkning på din ledelse?

Avslutt med tre spørsmål (ett til hver) som får fram hva respondentene mener er de viktigste dilemmaene/spenningene/koblingene/mulighetene mellom  
Tegn opp trekantmodellen

Hvordan gir dette handlingsrom.

- **rammer og kompetanse,**
- **rammer og personlige kvaliteter**
- **kompetanse og personlige kvaliteter.**

### Vedlegg 3 (intervjuguide til tilleggs intervju)

- Hvilke forventinger har du til kommunalsjefs rolle og funksjon?
- Hvilke paradokser/ dilemmaer ser du som kommunalsjef må kunne håndtere i sin rolle som leder i en politisk organisasjon?
- Hvilke elementer er viktige i samhandlingen mellom deg og kommunalsjef?
  - Hvorfor er det viktige?
- Hvordan oppnår kommunalsjef tillit, aksept og støtte?
  - Hva skal han/hun gjøre for å få tillit og positiv autoritet?
  - Hva må hun/han IKKE gjøre?
- Hvordan kan kommunalsjef tilrettelegge for at du får gjort din jobb på en optimal måte?
  - I hvilken grad har kommunalsjefs ledelse påvirkning på din ledelse?

Avslutt med tre spørsmål (ett til hver) som får fram hva respondentene mener er de viktigste dilemmaene/spenningene/koblingene/mulighetene mellom Tegn opp trekantmodellen

Hvordan gir dette handlingsrom.

- **rammer og kompetanse,**
- **rammer og personlige kvaliteter**
- **kompetanse og personlige kvaliteter.**

## Vedlegg 4

		RO1	RO2	RO3	RO4	RU1	RU2	RU3	RU4	
<b>R a m m e r</b>	Resultater	Budsjettdisiplin	X	X	X	X	X	X-	X	X
		Gjennomføre politiske saker - jennomføringsevne	X		X		X			
	Helhet	Forankring	?	X		X			X	X
		Samhandling med organisasjonen og lokalsamfunnet		X			X		X	X
		Mer enn egen virksomhet – balanse		X			X		X	
	Struktur	Styringsmåter	X						X	
		Samarbeid med tv +	X	X		X	X			X
		Rådmannens stedfortreder/team	X	X	X	X	X		X	X
		Tidsbruk		X			X			X
		Delegere		X			X		X	
<b>F o r m e l l</b>	Kompetanse	Kunne faget	X	-	X/-	X/-	X	X/-	X	X+
		Lederkompetanse	X	X	X	X		X	X	
		Forstå tiden/helheten		X				X		
		Arbeidsmiljø og persaker			X					
	Strategi	Gode prosesser (struktur?)	X	X	X			X		
		Bygge stein på stein	X	X			X			
		Passe og gode saker til politikerne	X		-/X	X			X	X
		Kreativitet			X					
Informasjon	Info og dialog	X			X	X	X	X		
	Involvering		X					X	X	
<b>U f o r m e l l</b>	Politisk teft	Ha tillit hos politikere	X	X	X				X	X
		Rolleforståelse - nøytralitet	X	X	X	X	X		X	X
		Lojal	X	X		X	X		X	X
	«God med folk»	Se alle	X	X	X	X	X		X	
		Sosialkompetanse - Kunne prat og ha kontakt med folk	X	X	X	X	X	X	X	
		Menneskelig	X	X		X	X	X		
		«glede seg over at andre lykkes»		X			X			
		Humør/humor		X	X				X	
Motiverende	Tydelig og inkluderende	X		X				X		
	Tro på /selge inn		X			X	X			
	Trekke i samme retning – drivende		X	X		X	X			

