



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi

Ledelse som balansekunst

Når tverrsektorielle ambisjoner møter kommunale rammebetingelser

Bente Høiseth og Leif Martin Haugen

Masteroppgave i ledelse, BED 3906, mai 2020

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avslutning på vårt masterstudium i ledelse ved Uit – Norges arktiske universitet. Arbeidet har vært både lærerikt og relevant. Det har også vært krevende. Å skrive masteroppgave ved siden av jobb og familieliv er en utfordring i seg selv. Nedstenging av landet som følge av en pandemi gjorde ikke jobben enklere. “Alt blir bra” har vært et slagord i Norge denne våren - og det har vi grepet fatt i flere ganger i denne skriveprosessen.

Vi vil rette en stor takk til våre informanter som har satt av verdifull tid i en hektisk hverdag. Det hadde ikke blitt en masteroppgave uten deres refleksjoner, åpenhet og kloke innspill.

Vi vil takke vår veileder Harald Torsteinsen for gode samtaler og tips i et til tider komplisert teoretisk landskap.

Takk også til “kullet” vårt som har bidratt med gode diskusjoner og ikke minst mye moro under samlingene i Harstad. Dere er en stor inspirasjon – hver og en av dere!

Vår korrekturleser, Petter Høiseth er vi skyldig en stor takk for kreative innspill og oppstramming på tampen av skriveprosessen.

Sist, men ikke minst – et stort og hjertelig takk til våre barn og ektefeller for forståelse, heiarop og engasjement gjennom denne prosessen. Dere er gull!

Alt blir bra!

Tromsø, 27. mai 2020

Leif Martin Haugen og Bente Høiseth

Sammendrag

Denne studien handler om lederes betydning for tverrsektorielt samarbeid. Å lykkes med samarbeid på tvers er en utfordring som mange organisasjoner og ledere kan kjenne seg igjen i. Dette er også noe vi selv har erfart fra ulike roller i forskjellige organisasjoner.

Det er lagt til grunn tre forskningsspørsmål for studien:

1. Hva er konteksten for ledere i en kommune?
2. Hvilke faktorer hemmer og fremmer ledelse av tverrsektorielt samarbeid?
3. Hvordan kan man som leder jobbe for å fremme tverrsektorielt samarbeid?

Vi har tatt utgangspunkt i kommunen som organisasjon, og brukt institusjonell teori for å beskrive kompleksiteten som kjennetegner det landskapet ledere skal forholde seg til. Videre har vi belyst hvilke faktorer som fremmer eller hemmer tverrsektorielt samarbeid. For å drøfte lederrollen og hvilken betydning denne har for å skape samarbeid på tvers av “siloeer” utvider vi fortolkningsrammen ved å drøfte hvilken form for ledelse som synes å kunne bidra til dette arbeidet. Datamaterialet er basert på intervjuer av syv ledere på forskjellige nivåer i en kommune, samt en dokumentanalyse.

Resultatet av studien viser at ledere oppfatter at det er flere faktorer som påvirker det tverrsektorielle samarbeidet. I tillegg hvor samarbeid på tvers lykkes fremheves felles mål, personlige relasjoner, felles møtearenaer og kultur for samhandling. Økonomi, byråkrati, strenge rapporteringsrutiner og føringer fra gjeldende lovverk ser ut til å hemme samarbeidet. Spesielt virker økonomiske spørsmål å overskygge ambisjoner om tverrsektorielt samarbeid. Videre ser ledelse ut til å ha en betydning for hvorvidt man lykkes med tverrsektorielt samarbeid. Karismatiske ledere med en overbevisende visjon, som er tillitsskapende og relasjonsorienterte, kan bidra til endring av fokus og mål i organisasjonen, og kan således utfylle en mer transaksjonsorientert lederstil.

Nøkkelord: tverrsektorielt samarbeid, ledelse, hybride organisasjoner, kommune, transformasjonsledelse

Innhold

Forord.....	
Sammendrag	
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Samhandling om tjenester til barn og unge.....	2
1.3 Oppgavens avgrensning.....	4
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	5
1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger.....	6
1.4 Disposisjon/fremgangsmåte	7
2.0 Teori.....	9
2.1 Teoretisk rammeverk.....	9
2.2.1 Bakgrunn	9
2.2.2. Den sektoriserte kommunen	12
2.2.3 Institusjonell teori	13
2.3 Tverrsektorielt samarbeid og ledelse.....	15
3. Metode	18
3.1 Design.....	18
3.1 Valg av metode.....	18
3.2 Innsamling av data – kvalitativt intervju.....	19
3.3 Utvalg	20
3.4 Dokumentanalyse	21
3.5 Kritisk refleksjon.....	22
3.5.1 Validitet	22
3.5.2 Reliabilitet	22
3.5.3 Andvendelse av foreliggende dokumenter	23
3.6 Analyse av data	23

4. Presentasjon av empiri og drøfting	26
4.1 Kommunen som kontekst for ledelse av tverrsektorielt samarbeid	26
4.1.1 Kort beskrivelse av kommunen	27
4.1.2 Kommunens organisering.....	27
4.1.3 Planer og styringsverktøy i kommunen.	28
4.1.4 Ulike institusjonelle logikker.....	31
4.2 Hva fremmer og hemmer ledelse av tverrsektoriell samhandling?	31
4.2.1 Hva opplever ledere som de største hindringene for å skape samarbeid?	32
4.2.2 Suksessfaktorer for ledelse av tverrsektorielt samarbeid	37
4.2.3 Lederutfordringer mellom ulike institusjonelle logikker.....	40
4.3 Lederrollen i tverrsektorielt samarbeid	44
4.3.1 Lederen som motivator og forbilde	45
4.3.3 Ledelse tilpasset omgivelsene eller ledelse i balanse med omgivelsene?	47
5. Konklusjon.....	49
5.1 Oppsummering	50
5.2 Praktiske implikasjoner	51
5.3 Studiens begrensninger	52
5.4 Videre forskning.....	52
Litteraturliste.....	54
Interne dokumenter fra kommunen.....	58
Figuroversikt	58
Vedlegg	58

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Begrepet “samarbeid” er i utgangspunktet positivt ladet for mange, og fremstår som svaret på stadig mer komplekse problemstillinger som kommuner, bedrifter eller staten skal håndtere. Nærmest uavhengig av størrelse og formål virker “samarbeid” å være et nøkkeltema for nærmest alle organisasjoner i dag. Utfordringen for de fleste organisasjoner er felles: Hvordan få organisasjonens ulike deler eller “siloeer” til å samarbeide for helhetens beste, og oppnå resultater ut over det hver “silo” er i stand til å levere? I mange organisasjoner er opplevelsen at samhandling er utfordrende å iverksette, og ikke minst følge opp over tid. I tillegg kan det fremstå uklart hvordan man som ledere skal bidra til å fremme samspill mellom virksomhetens ulike deler. Problemstillinger som dette dukker nærmest rutinemessig opp i ledermøter i enhver organisasjon.

Å lede organisasjoner, og få samarbeid mellom fag, sektorer og etater til å fungere i praksis, viser seg altså å være utfordrende. Hvorfor er det slikt? Hva påvirker samarbeid i en organisasjon? Hvilke hindringer opplever man, og når lykkes et samarbeid? Det er mange vinklinger og innganger man kan velge for å studere samarbeid i organisasjoner. I denne studien er vårt fokus ledere. Hvilken rolle har ledere på ulike nivåer i en organisasjon hva gjelder samarbeid? Hvilke virkemidler har ledere til rådighet for å lykkes med samarbeid på tvers? Hva opplever ledere som hindringer, og når lykkes de med samarbeidet? Hvordan påvirker omgivelsene lederen? Ledelse utøves ikke i et vakuum - ledere må ofte tilpasse seg mangfoldige omgivelser som legger føringer på deres lederskap. Organisering, kultur, økonomi og verdier kan være eksempler på faktorer som påvirker samarbeidet i en organisasjon, og som ledere må forholde seg til (Glavin & Erdal, 2013).

Ambisjonene om å løse oppgaver gjennom samarbeid er noe vi begge har mye erfaring med gjennom vår yrkeserfaring i organisasjoner i offentlig sektor over flere år. Samarbeid, samhandling eller nettverksarbeid er utbredt, og ofte organisert som prosjekter i en organisasjon – på tvers av enheter eller “siloeer”, og har ofte som mandat eller oppdrag å skulle løse relativt komplekse oppgaver. Vår erfaring er knyttet seg til roller som ledere og prosjektledere. Vi har fått god kjennskap til hvor krevende det er å skape en konstruktiv og god samhandling i organisasjoner med tydelige “siloeer”. Samtidig har vi opplevd at det er mulig å skape svært gode resultater når man lykkes med å skape samarbeid mellom “siloeene”. Denne erfaringen har vi spesielt knyttet til samhandling om tjenester til barn og ungdom. Her

er det ofte mange spesialiserte sektorer som er involvert for å gi et helhetlig tilbud. Dette er også et felt som er i utvikling hva gjelder samhandling om helhetlige tjenester til barn og unges beste.

I de senere årene har det blitt iverksatt tiltak på ulike forvaltningsnivåer for å gi en tydeligere og mer konkret retning på den tverrsektorielle samhandlingen for barn og unge. «0-24 samarbeidet», «Pakkeforløp» og «Bedre tverrfaglig innsats» er eksempler på tiltak iverksatt av ulike direktorater og departementer for å øke den tverrsektorielle samhandlingen i kommuner og spesialisthelsetjeneste. Det er statlige føringer som i større grad nå enn tidligere vektlegger at kommunene skal sikre et godt tjenestetilbud til barn og unge gjennom tverrfaglig samarbeid (Lone, 2019, s. 12). Dette finner man også beskrevet i flere Stortingsmeldinger og offentlige utredninger, samt i regjeringsplattformene både fra 2017 og 2019 (Lone, 2019). Vi vil innledningsvis gi en kort oversikt over slike, for å gi et bilde av de forventninger og utfordringer som ligger til kommuner, fylkeskommuner og statlige tjenester til barn og unge.

1.2 Samhandling om tjenester til barn og unge.

For organisasjoner i offentlig sektor er tverrfaglig, tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid viktig for å løse oppgavene på best mulig måte (Glavin & Erdal, 2013). Det kan være ulike årsaker til at slikt samarbeid forventes eller kreves i en organisasjon. I offentlig sektor er ofte begrunnelsen for et slikt samarbeid at tjenestene får høyere kvalitet, er mer tilpasset tjenestemottakeren og blir mer effektive. Organisasjoner i offentlig sektor mottar styringssignaler som på ulike måter gir retning til samarbeid. Ulike departementer gir styringssignaler gjennom rundskriv, planer og stimuleringsmidler til kommuner, fylkeskommuner og statlige organisasjoner. Også lovverk i ulike sektorer gir en plikt til samarbeid i en organisasjon. Eksempler kan være «Samhandlingsreformen» (St.meld.nr.47 2008-2009), Barnevernloven, 1992 og NOU 2009:18 «Rett til læring» (2009). Dette gir utfordringer for sluttbrukeren – barnet eller ungdommen, noe som Ogden (12) også peker på:

“Et helhetssyn på utsatte barn viser at det på mange måter er etablert kunstige skillelinjer mellom psykisk helsevern, barnevern, familievern og skolens støtteapparat. Barns problemer er ofte sammensatte og sammenvevde, mens barne- og ungdomstjenestene fungerer som et løst sammenkoblet system” (Ogden, 2012, s. 47)

For å gi barn og ungdom god og riktig hjelp, stiller det krav til samordning av tjenestetilbudet gjennom et tverrfaglig samarbeid. Forvaltningen er inndelt i sektorer med mange barrierer, der man fra øverste nivå ser at det er mange ulike departementer, direktorater og avdelinger som gir styringssignaler til kommunene om arbeidet med barn og unge (Frøyland & Fossestøl, 2014). Flere kunnskapsoversikter og rapporter konkluderer med at det er lite tilgjengelig forskningsbasert informasjon om omfanget av samhandling, samhandlingsvansker og konsekvensene av dette (Krane, Makarova, & Brøndbo, 2017).

Imidlertid har forskjellige offentlige utredninger og tilsyn dokumentert ulike samhandlingsutfordringer og konsekvensene av disse. I et tilsyn gjennomført av Helsetilsynet i 2008 fant man store avvik knyttet til samhandling hos vel 80% av kommunene (Helsetilsynet, 2009). Tilsvarende problemstillinger finner man også beskrevet i NOU 2009:22 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2009) og NOU 2017: 12 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Organiseringen av tjenestetilbudet medfører at disse har ulike samfunnsoppdrag, og gjør ulike prioriteringer innenfor sin tjeneste – uten å samordne seg med andre relevante tilbud til barn og unge (Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet., 2020). Tjenestetilbudet oppleves på denne måten sektorinndelt, der de ulike sektorene reguleres av ulikt lovverk, har ulike finansieringsmodeller, ulik kompetanse og ulik kultur (Skrove, Bachmann, Bremnes, & Groven, 2015). Et eksempel på denne utfordringen, er samarbeidet mellom barneverntjenesten og psykisk helsevern (Barne-, ungdoms og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, 2015).

I NOU 2017:12 "*Svikt og svik*" beskrives det at tilbudene til barn og unge over år har utviklet seg i en retning av mer spesialiserte og sektorinndelte tjenester i kommunene (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Dette mener man blant annet har ført til at barn og unge som har blitt utsatt for vold og overgrep har fått for liten, sen og lite koordinert hjelp. I rapporten forklarer dette med at man i kommunene hatt stort fokus på målstyring og resultatstyring, noe som har medført at hver sektor eller tjeneste har rettet et stort fokus på egne ansvarsområder og bruker sine ressurser på de oppgavene de primært er satt til å løse (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017). Også i "Samhandlingsreformen" trekkes manglende samhandling mellom helsetjenester frem som en av utfordringene som ligger til grunn for gjennomføringen av reformen (Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, 2008). Tjenestene både i kommunene og i Helseforetakene måles og belønnes for det de gjør

innenfor egen “silo”, og ikke det arbeidet de gjør på tvers av de ulike tjenestetilbudene for å sikre pasientene et godt koordinert tjenestetilbud.

Disse eksemplene illustrerer at dårlig eller manglende kommunikasjon mellom sektorer eller tjenester og motstridende verdier i organisasjonene, kan utgjøre en stor utfordring for samarbeidet om barnet eller ungdommen (Krane, Makarova & Brøndbo, 2017). Ledelsen sitt ansvar for å bygge en robust samhandlingskultur og tilrettelegge for tverrsektorielt samarbeid er vesentlig for å lykkes med å gi gode tjenester (Skrove, Bachmann, Bremnes, & Groven, 2015). Samhandlingskulturen og ledelsens krav og forventinger virker å være viktigere for godt samarbeid mellom tjenestene enn bestemte organisatoriske løsninger (Lone, 2019).

1.3 Oppgavens avgrensning.

Med utgangspunkt i vår bakgrunn som ledere og de føringer og utfordringer med samarbeid som man finner i tjenesteyting til barn og unge, har vi valgt å avgrense vår forskning til å gjelde dette feltet. Vårt fokus er betydningen av lederen i samarbeidet mellom ulike tjenester. Lederrollen i det tverrsektorielle samarbeidet har blitt spesielt interessant for oss gjennom vårt erfaringsbaserte studium i ledelse. Vårt litteratursøk viser også at det er behov for mer kunnskap om ledelse av tverrsektorielt samarbeid. I tillegg stadfester ulike rapporter og anbefalinger at kommunene i Norge i større grad er ansvarlige for å løse stadig mer komplekse problemstillinger ved hjelp av denne arbeidsformen. Vi velger derfor for å avgrense denne studien til å omhandle kommuner, selv om samhandling eller samarbeid er et tema som gjør seg gjeldende i de fleste organisasjoner.

Kommuner i Norge er både like og ulike med tanke på samfunnsoppdrag, organisering, størrelse, etc. Vi har tidligere vært kollegaer i administrasjonen i en kommune hvor samarbeid på tvers i høyeste grad var et tema og hadde stort fokus. Med dette utgangspunktet ser vi det som hensiktsmessig å benytte denne kommunen som case for studiet. Vi kan da dra veksler på kjennskap til kommunen for å få tilgang til respondenter. Med dette utgangspunktet vil vi også få en oversikt over styringsdokumenter og interne rutiner. Det er imidlertid viktig å understreke at valg av case først og fremst er gjort av praktiske årsaker. Det er ikke grunnlag for å si at den valgte kommunen avviker fra andre organisasjoner når det gjelder samhandling eller samarbeid.

Formålet med å samarbeide om tilbud til barn og unge, er ofte formulert med utgangspunkt i en visjon om å gi denne målgruppen helhetlig og treffsikker hjelp fundert i behovene barna og ungdommene har. En innfallsvinkel for vår studie kunne være å undersøke om målgruppen opplevde at de fikk slike tjenester fra kommunen vi har valgt som case. Vi har valgt å avgrense mot denne problemstillingen, da vårt hovedfokus er ledere og deres rolle i dette arbeidet. På samme måte kan man også argumentere for at det bør innhentes perspektiver fra de ansatte i kommunen – de som skal jobbe på tvers av sektorene i praksis. Vi har vurdert dette nøye, men har konkludert med at dette blir for omfattende sett i lys av rammene for vår studie.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Våre erfaringer med tverrsektorielt samarbeid eller samhandling er preget av at de aller fleste – både ledere og ansatte - har tiltro til at en slik arbeidsform vil bidra til at tjenestetilbudet til barn og unge blir bedre. Generelt opplever vi at dette er noe både ledere og ansatte ønsker å oppnå, både med utgangspunkt i faglige standarder og hjemler i ulikt lovverk. De komplekse problemstillingene barn og unge har med seg i møtet med kommunen utløser også behovet for å samarbeide om tilbudet de trenger. Likevel er altså vår erfaring at det er utfordrende å skape dette samarbeidet.

Gjennom litteratursøk blant annet om temaene “tverrfaglig samarbeid”, “tverrsektoriell samhandling”, “samarbeid” og “helhetlige tjenester”, ser vi at ledelse av tverrsektorielt samarbeid er uløselig knyttet sammen med de kontekstuelle rammene ledelse foregår i. Konteksten ledere opererer i definerer de institusjonelle rammene og dermed mulighetsrommet ledere har. Vi trenger således teoretiske “verktøy” som gjør oss i stand til både å gi gode beskrivelser av denne konteksten som ledere jobber i, samt en mulighet for å analysere hva ledere gjør for å fremme samarbeid eller samhandling. Ut fra litteraturen vi har studert, har vi valgt å knytte an institusjonell teori og ledelsesteori for å beskrive og drøfte disse fenomenene.

På bakgrunn av disse overveielserne har vi lagt følgende problemstilling til grunn:

Hvilken betydning har ledelse for tverrsektorielt samarbeid i en kommune?

Den overordnede problemstillingen er operasjonalisert i tre forskningsspørsmål:

4. Hva er konteksten for ledere i en kommune?
5. Hvilke faktorer hemmer og fremmer ledelse av tverrsektorielt samarbeid?
6. Hvordan kan man som leder jobbe for å fremme tverrsektorielt samarbeid?

Gjennom det første delspørsmålet tar vi sikte på å beskrive konteksten og rammene for det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen. Dette er en forutsetning for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Antakelsen er at ledelse av tverrsektorielt samarbeid alltid må forstås i en kontekst, og denne konteksten påvirker hvordan man som leder ser muligheter og begrensninger for samarbeid på tvers. Denne delen av analysen tar utgangspunkt i en dokumentanalyse av styringsdokumenter gjeldende i kommunen vi har valgt som case.

Basert på denne beskrivelsen ønsker vi gjennom det andre delspørsmålet å belyse hvilke faktorer som fremmer eller hemmer tverrsektorielt samarbeid. Her vil vi se nærmere på hva ledere betrakter som hindringer og suksessfaktorer for å oppnå samarbeid på tvers. Som vi vil komme tilbake til er det sentralt å belyse både eventuelle strukturelle faktorer og egenskaper og ferdigheter som tilskrives ledere. Vi vil derfor ha et spesielt fokus på lederens rolle.

Gjennom det siste delspørsmålet vil vi reflektere over hvordan ledere kan jobbe for å fremme tverrsektorielt samarbeid i en kommune. Spørsmålet legger til rette for en mer diskuterende tilnærming om sammenhengen mellom de empiriske funnene og innsikter fra ledelseslitteraturen vi har lagt til grunn. Formålet er å kunne knytte analysen tettere mot lederes betydning for tverrsektoriell samhandling, og dermed kunne gi et bredere grunnlag for å utlede noen praktiske implikasjoner fra vår studie.

1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger

For de mest sentrale begrepene vi benytter i det videre, er det behov for en presisering av hvordan vi forstår disse:

Politisk og administrativ ledelse

Norske kommuner består av en politisk og en administrativ ledelse, som skal ha en klar rolle- og ansvarsfordeling. Begge disse nivåene vil kunne ha betydning for organisasjonens tverrsektorielle samarbeid. I fortsettelsen avgrensner vi oss til å studere den administrative ledelsen i kommunen, og den samhandlingens som skjer internt i kommunen mellom enheter, sektorer og avdelinger.

Samarbeid og samhandling

En rekke offentlige rapporter konkluderer med at det er behov for samhandling i kommesektoren, og nært sagt enhver kommune har i dag ambisjoner om å økt samarbeidet. Hva som legges i samarbeid er imidlertid ikke alltid entydig. Ofte blir samarbeid en samlebetegnelse for ulike prosesser som har som formål å koordinere aktiviteter for å skape et bedre og mer ressurseffektivt tjenestetilbud. I tråd med denne studiens problemstilling er det hensiktsmessig å skille mellom tverrfaglig-, tverretatlig- og tverrsektorielt samarbeid. Tverrfaglig samarbeid viser til at flere yrkesgrupper med forskjellig bakgrunn jobber sammen for å løse en felles oppgave (Fosse 2007). Tverretatlig samarbeid refererer til relasjoner på tvers av etater, eksempelvis en kommunes samarbeid med politi eller frivillige organisasjoner. Tverrsektorielt samarbeid handler om samarbeid på tvers av sektorene og nivåene i en organisasjon, være seg i enheter, seksjoner eller avdelinger. Med andre ord sikter vi til intraorganisatoriske prosesser når vi benytter begrepet. Selv om disse formene for samarbeid går over i hverandre, og til en viss grad forutsetter hverandre, er tverrsektorielt samarbeid fokuset i denne studien.

Ledelse

I litteraturen finner man svært mange definisjoner av begrepet “ledelse”. Ifølge Skogstad (2015) er det likevel mulig å fremheve noen sentrale kjennetegn som finnes i flere av definisjonene. Her beskrives ledelse som en prosess som foregår i organiserte grupper som blir påvirket i en bestemt retning for å nå sine mål (Skogstad, 2015).

Et annet begrep som står sentralt i oppgaven er lederstil. Med lederstil mener vi “... det atferdsmønster du viser over tid –slik dine medarbeidere oppfatter deg” (Hersey & Blanchard, 1988).

1.4 Disposisjon/fremgangsmåte

Vi er to skribenter i denne oppgaven. Vi har utarbeidet forskningsdesign, intervjuguide og disposisjon i tett samarbeid. Gjennom skriveprosessen har vi også samarbeidet tett, og vi har begge jobbet med alle delkapitlene. Dette har vi gjort ved at en har skrevet et første utkast, og den andre skribenten har skrevet gjennom kapitlet og gjort endringer, utdypinger og tilføyelser. Til slutt har vi sammen gjennomgått alle delkapitlene i et forsøk på å sikre en helhetlig og omforent fremstilling av innholdet.

Vi har valgt å strukturere oppgaven på følgende måte:

Første kapittel innleder oppgaven, og presenterer bakgrunn for valgt tema og den problemstillingen vi har valgt med tilhørende forskningsspørsmål.

Andre kapittel inneholder en gjennomgang av det teoretiske fundamentet for oppgaven. Vi vil her beskrive kommunen ved hjelp av institusjonell teori, for så å redegjøre for nyere ledelsesteori. Dette teoretiske bakteppet gir et inntak til å drøfte de funn vi har gjort i datainnsamlingen.

Tredje kapittel omhandler de metodiske valgene vi har gjort i forbindelse med datainnsamlingen, hvordan vi har gjennomført datainnsamlingen, kritiske refleksjoner i tilknytning til reliabilitet og validitet, samt en vurdering av utvalget av informanter som vi har gjort.

Fjerde kapittel er en presentasjon av de funnene vi har gjort i forskningen vår. Denne presentasjonen er strukturert opp mot de forskningsspørsmålene vi har utarbeidet. Videre inneholder kapitlet en drøfting av de funn vi har gjort opp mot den teoretiske vinklingen vi har beskrevet i andre kapittel.

Femte kapittel er en avslutning der vi oppsummerer våre funn, peker på noen praktiske implikasjoner og vår studies begrensinger. Til slutt antyder vi noen problemstillinger som kan være interessante i en eventuell videre forskning.

2.0 Teori

2.1 Teoretisk rammeverk

Til grunn for studien har vi valgt å knytte an til institusjonell teori, ledelsesteori, tidligere studier med samme tematikk og ulike rapporter om tversektorielt samarbeid i kommuner. Teorikapitlet innledes med en kort presentasjon av bakteppe for valg av teori. Deretter fokuseres det på kjennetegn ved kommuner som komplekse organisasjoner, med ulike styringsprinsipper, ledelses- og ansvarslinjer og myndighetsområder. Vår antakelse er at ledelse generelt må forstås i sammenheng med den konteksten den utøves i. Derfor har vi valgt å beskrive kommuneorganisasjoner som hybride organisasjoner, og videre appliseres institusjonell teori for å begrepsfeste og beskrive kommuners utfordringer med tverrsektorielt samarbeid. Deretter knyttes det an til ledelsesteori - nærmere bestemt distinksjonen mellom transaksjon – og transformasjonsledelse – for å skape en analytisk kontrast hvor lederens rolle kan diskuteres. Avslutningsvis utleder vi det teoretiske rammeverkets implikasjoner for analysen.

2.2.1 Bakgrunn

Norsk organisasjons- og arbeidsliv er i rask endring. Stikkord er globalisering, omstilling og mål- og resultatstyring. Skiftende politiske og økonomiske rammebetingelser, teknologisk utvikling og endrede krav og forventninger fra omgivelsene stiller krav til omstillingsevne. Begreper i tiden er sentralisering, effektivisering og sammenslåing. Små og desentraliserte enheter slås sammen for å skape mer robuste og effektive organisasjoner. Politireform, regionreform og høgskolereform bærer bud om at fremtidens organisasjonslandskap består av mange komplekse organisasjonsformer. Også den norske kommunestrukturen påvirkes av tiltakende endringskrav: færre og sterkere kommuner skal gi “bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn” (Regjeringen, 2019).

Disse tendensene preger i høyeste grad også oppvekstfeltet, slik vi har beskrevet innledningsvis. Kommunene i Norge gir tjenester til sine innbyggere gjennom hele deres livsløp. Innen oppvekstfeltet er det et tiltagende fokus fra statlig hold på at man skal samarbeide på tvers av sektorer for å sikre gode og helhetlige tjenester til barn og unge (Lone, 2019). Samtidig med kravene om effektivisering og sentralisering, skal også barnas og ungdommens stemmer høres, og de behovene de uttrykker skal ligge til grunn for

tjenesteutvikling og tilbud. Disse endringene stiller nye krav til ledere i de berørte organisasjonene.

En av de viktigste forutsetningene for effektivt lederskap er å tilrettelegge for en organisasjon som kan tilpasse seg et miljø i forandringer (Yukl, 2015, s. 221). I kommunal sammenheng har ulike reformer og styringssignaler forsøkt å legge til rette for at kommuneorganisasjonen er i stand til å håndtere omskiftelige tider. Eksempelvis har Resultatenhetsmodellen de siste årtiene blitt den dominerende måten å organisere kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon på i Norge (Torsteinsen, 2012, s. 11). Det utvikles stadig ulike konsepter eller styringsverktøy – hva Røvik (1998) betegner som *institusjonaliserte standarder* – som skal bidra til å skape mer «forbilledlige» måter å organisere på. For Røvik (1998) er det sentralt at slike organisasjonsoppskrifter gjelder bare deler av organisasjonen, og ikke er totalløsninger på hvordan moderne og komplekse organisasjoner skal utformes. Oppskrifter på «best-practis» for organisasjoner spres raskt over store avstander, og noen blir tilnærmet globalt anerkjent. Tilpasninger til omgivelsene skaper dermed ulike organisasjonsformer, hvor mange preges av høy intern kompleksitet.

I faglitteraturen omtales organisasjoner som blander ulike organisasjonsformer som *hybride organisasjoner*. Det finnes ulike forståelsen av hva en hybrid organisasjon er, men grunnleggende handler det om at en organisasjon bygger på ulike prinsipper eller *organisatoriske elementer* (Jacobsen, 2019). I motsetning til «rene» organisasjoners prinsipper for styring og ledelse, viser hybriditet til «...*organisasjoner som inneholder strukturelle, kulturelle og prosessuelle elementer fra ulike organisasjonsformer*» (Johansen, Solstad, Olsen og Torsteinsen, 2010). Selv om det ikke er et nytt fenomen, er det grunn til å anta at omfanget av hybride organisasjoner øker.

Sammenblanding av organisasjonsprinsipper får ulike implikasjoner, både for organisasjonens medlemmer, «brukere» og ledere. Eksempelvis er det ifølge Røvik (2007) et kjennetegn ved hybride organisasjoner at de har en forholdsvis uklar grense mot sine omgivelser. Som «bruker» kan man stå i ulike relasjoner til slike organisasjoner – både som kunde, tjenestemottaker eller medlem. I denne oppgaven avgrensner vi oss til implikasjoner for personer som skal lede hybride organisasjoner. For ledere er det avgjørende å utforme en organisasjon som kan ivaretar ulike, og dels motstridende, hensyn. Hvilke konsekvenser har en slik organisatorisk kontekst for ledere i kommuner som ønsker å fremme tverrsektorielt

samarbeid? Hvilket handlingsrom har de og hva oppleves som muligheter og begrensninger for å iverksette samhandling på tvers av ulike avdelinger eller sektorer?

Norske kommuner har de siste tiårene blitt preget av tre overlappende styringslogikker, som alle har hatt forskjellige implikasjoner for ledelse (Osborn, 2010, Røiseland, 2013, Holmen, 2016). Tradisjonell offentlig administrasjon er den vanlige hierarkiske sektormodellen med flere nivåer. Heretter omtales denne som den *byråkratiske styringslogikken*. Den er basert på regelstyring og forvaltning av regler, og legger til grunn at byråkratiet er sentral i både utforming av politikk og implementering av denne. I tillegg har norske kommuner inkorporert prinsipper fra New Public Management (NPM). Denne omtaler vi som den *økonomiske styringslogikken*. Med et tiltakende fokus på økonomi påvirkes kommunen av tankegodt som tidligere var forbeholdt privat sektor. Med prinsipper fra markedsøkonomisk tenkning, skal det utformes en mer effektiv offentlig sektor ved å konkurransesette den (Hagen, 2006). Mål og resultatstyring, økonomirapportering og risikoanalyser blir en del av dagligtalen til kommunalt ansatte. Fra 2019 er kommunens øverste administrative leder ikke rådmann, men kommunedirektør.

De NPM-inspirerte prinsippene utfordrer de konvensjonelle prinsippene i kommunen. Tidligere fokus på forvaltning gjennom regelanvendelse og hierarki fikk konkurranse av en markedsøkonomisk tenkning. Innføringen av NPM-prinsippene kan sees som en måte å bygge ned byråkrati og hierarki i offentlig sektor. Forenkling, desentralisering av myndighet, og på denne måten fristilling av enheter var mål da man innførte NPM-tenkningen (Byrkjeflot & Guldbrandsøy, 2013). De senere års forskning har derimot vist at de offentlige organisasjonene har blitt mer komplekse, og fokus på rapporteringsrutiner og ulike retningslinjer har økt i organisasjonene samtidig som det innføres flere nivåer for styring (Byrkjeflot & Guldbrandsøy, 2013). NPM kan følgelig ha forsterket den byråkratiske styringslogikken.

Man har også erfart at det har blitt mer utfordrende å skulle skape effektiviseringsgevinstene som man hadde som formål med innføringen av NPM-prinsippene (Torfing, 2013). På bakgrunn av disse frustrasjonene, ser man nå konturene av et tredje styringsparadigme i offentlig sektor, gjerne kalt New public governance (NPG), nettverksteori, eller offentlig samstyring. I denne fremstillingen omtales det som *offentlig samstyring*. Her søker man gjennom tillitsbasert ledelse å finne nye måter å løse de komplekse oppgavene man står overfor i offentlig sektor, gjennom samarbeid og nettverkstenking (Torfing, 2013). Dette

fordrer et tettere samarbeid vertikalt mellom forvaltningsnivåene, samt horisontalt mellom faggrupper, sektorer og ikke minst – brukerne av offentlig sektor. Den vanlige forståelsen av denne styringsformen er samarbeid mellom *ulike aktører* for å løse felles problemer, eksempelvis i det mye anvendte Kommune 3.0 som viser til behovet for samspill mellom kommuner, andre offentlige etater, frivillig sektor osv. Men forventningene om tverrsektorialitet gjør seg også gjeldende internt i organisasjoner. I denne oppgaven refererer begrepet følgelig til *intraorganisatoriske* forventninger om samarbeid og felles problemløsning.

Det er tydelig at styringsparadigmene i offentlig sektor er i en kontinuerlig endring. Ofte skjer disse endringene gjennom at et nytt paradigme kommer til, uten å fullt ut erstatte det gamle paradigmet – men som et tillegg til det som finnes fra før.

2.2.2. Den sektoriserede kommunen

Tverrsektorielt samarbeid, eller mer allment samarbeid, er både en praktisk utfordring organisasjoner må løse, så vel som et teoretisk problem. I samfunnsvitenskapene og spesielt sosiologien reises problemer med sosial orden, sosiale dilemmaer og kollektiv handling som et viktig tema for faglig utvikling og teoridannelse (Hagen, 2006). Som tema for faglig refleksjon har spørsmålet om handlingskoordinering og samarbeid dype røtter. For organisasjoner henger utfordringer med tverrsektorielt samarbeid enkelt forklart sammen med en økning i omfang og kompleksitet i de oppgaver som skal utføres. Komplekse oppgaver fordrer arbeidsdeling og spesialisering, og kommuneorganisasjonen må ha «dyp» kunnskap innen en rekke fagområder. Behovet for spesialisering gir organisasjoner rom til bedre og mer effektiv oppgavehåndtering, men skaper på den andre siden potensielle samarbeidsutfordringer. Kommuner er tydelige eksempler på komplekse organisasjoner som utformer sin struktur for å kunne ivareta et voksende behov for spesialisert kompetanse.

Imidlertid følger ikke mange av dagens oppgaver og tjenestebehov kommunens interne organisering. De går på tvers av fag- og avdelingsgrenser, og krever følgelig innsats fra flere sektorer samtidig og fagområder samtidig. En slik «tverrsektoriell oppgavestruktur» forårsaker mange av de samarbeidsproblemerne kommunesamfunnet opplever. Ifølge Jacobsen (2013) oppstår koordineringsproblemer i forlengelsen av formalisering og spesialisering. Formalisering bidrar til at arbeidskraft, oppgaver og økonomi samles i formelle enheter. Dermed oppstår en institusjonaliseringsprosess som skaper «sektorforsvar» som igjen hemmer tverrsektorielt samarbeid. Det skapes særegne kulturer i de ulike enhetene,

og intern koordinering prioriteres over samhandling på tvers (Jacobsen, 2013). Slike oppsplittingstendenser forsterkes av at de ulike enhetene er fysisk samlokalisert og består av like profesjoner. I sum skapes det sektoriserte perspektiver, eller *institusjonaliserte logikker*, som innstiller perspektivene til tjenestene om hva de definerer som sitt ansvarsområde, og hva de måles etter (Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020).

Ifølge Johansen, Solstad, Olsen og Torsteinsen (2010) savnes det et tilfredsstillende analytisk rammeverk for forholdet mellom hybride organisasjoner og ledelse. Forfatterne beskriver at ledelse er uløselig knyttet til de omgivelsene ledelse utøves i. I hybride organisasjoner er omgivelsene komplekse og tidvis motsetningsfulle. På et mer grunnleggende nivå bidrar ulike organisasjonsprinsipper med virkelighetsoppfatninger, samt hva som er verdifullt og hvordan medlemmene bør opptre i gitte situasjoner. Ulike organisasjonsprinsipper gir derfor forskjellige tilnærminger til å koordinere aktiviteter.

2.2.3 Institusjonell teori

I denne oppgaven knytter vi an til institusjonell teori for å beskrive og analysere at ledelse av tverrsektorielt samarbeid må ses i sammenheng med de omgivelsene de utøves i. I kontrast til forståelsen av organisasjoner som rasjonelle produksjonssystemer, fremhever institusjonell teori de “sosiologiske” dimensjonene ved organisasjoner. Dette innebærer at begreper som verdier, normer og kultur trer i forgrunnen av analysen, og organisasjoners handlinger og fremgangsmåter tilskrives stor betydning. I tillegg rettes fokuset på organisasjoners institusjonelle omgivelser. De må stadig tilpasse seg krav, regler og forventninger for å oppnå støtte og legitimitet fra samfunnet. Ulike organisasjoner stilles ovenfor ulike krav og forventninger, avhengig av organisasjonens type, oppgaver og funksjoner. Formelle og uformelle krav og forventninger som påvirker organisasjoner utformes i et *organisatorisk felt* (Hoffman, 1999). Dette feltet dominerer debatten om et gitt tema, som avgjør hva feltet er. I vår sammenheng er temaet et tiltakende forventninger om tverrsektorielt samarbeid for å sikre gode kommunale tilbud og tjenester.

W. Richard Scott (2014) lanserte med sin bok *Institusjons and Organizations* en videreutvikling av det institusjonelle perspektivet. Ifølge Scott er institusjoner flersidige, varige sosiale strukturer, som består av symbolske elementer, sosiale aktiviteter og materielle ressurser, og som innehar visse særegne egenskaper: de motstår forandring og de ivaretas og reproduseres over generasjoner. Institusjonene innehar disse egenskapene på grunn av prosessene som settes i gang av regulative, normative og kognitive elementer. Disse tre

pilarene sørger for stabilitet og mening i et sosialt liv (Scott, 2014, s. 55). Alle institusjoner har normalt innslag av disse tre elementene, men styrkeforholdet dem imellom vil variere.

Den **regulative pilaren** vektlegger hvordan institusjoner legger føringer på og begrenser atferd, særlig gjennom lover, regler, kontroll og sanksjoner. Slik regulering kan både være formalisert i dokumenter og rutiner, eller gjennom uformelle normer og forventninger til hvordan den enkelte opptrer. I begge tilfeller finnes det sanksjoneringsmuligheter – alt fra formelle rettslige påbud til uformelle sanksjoner som sørger for konformitet og etterlevelse av forventninger. Samtidig finnes det mekanismer og insentiver for å styrke ønskede handling, som belønningssystemer.

Den **normative pilaren** består av mekanismer som er avgjørende for individers og organisasjoners handlingsvalg, men ikke er formelle i sin natur. Normative systemer inkluderer verdier og normer, som definerer institusjoners målsetninger og hvordan disse kan nås på en akseptabel måte (Scott 2014, s. 64). Noen verdier og normer er felles for alle, mens andre bare gjelder for enkelte posisjoner eller aktører. I sammenhenger hvor verdier og normer bare gjelder for enkelte posisjoner eller aktører, skapes det roller. Det vil si normative forventninger til hvordan enkelte mener man bør opptre. Disse forventningene oppleves som et eksternt press.

Den **kulturelt-kognitive pilaren** tar utgangspunkt i hvordan felles oppfatninger og forståelser bestemmer sosial interaksjon og de sosiale rammene: det ligger forankret i kulturen (Scott, 2014). Meningsdannelse og interne fortolkningsprosesser formes av eksterne kulturelle rammeverk – hva Scott betegner som “software of the mind”. Sosiale roller defineres ikke av eksternt press, men av de forhåndsdefinerte handlingsmønstrene som følger med rollene: “Det er slik vi alltid har gjort det”. Selv om kulturelle uttrykk tas for gitt og er stabile over tid og situasjoner, blir de utfordret av medlemmene, spesielt når gjennomgår store endringer.

Møtet mellom organiseringsprinsipper betyr også et møte mellom ulike institusjoner i en hybrid organisasjon, bestående av ulike sett med kognitive, normative og regulerende elementer. Johansen, Solstad, Olsen og Torsteinsen (2010) bruker tre dimensjoner for å beskrive dette møtet. **Institusjonell avstand** handler om forskjell i de institusjoner ulike organisasjonsprinsipper er hentet fra, for eksempel bransjer, profesjoner eller offentlig/privat sektor. **Overlapp** beskriver i hvilken grad institusjonene overlapper hverandre ved å tilby løsninger på samme type problem i samme sektor, faser eller deler av organisasjonen. For

stor overlapp i disse faktorene kan skape interne spenninger. **Styrkeforhold** handler om styrken mellom de ulike elementene i de enkelte institusjonene (regulative, normative og kognitive).

Disse tre dimensjonene gir et inntak til å analysere hvordan ledelsesutfordringene varierer etter avstand mellom de ulike organiseringsprinsippene, i hvilken grad de konkurrerer eller kompletterer hverandre og styrkeforholdet mellom dem. I konteksten til denne oppgaven handler det om hvilke muligheter og utfordringer ledere møter i det tverrsektorielt samarbeid i hybride organisasjoner.

2.3 Tverrsektorielt samarbeid og ledelse

Det institusjonelle perspektivet gir et fruktbart inntak til å beskrive og analysere hvordan moderne organisasjoner er bygget opp og fungerer. Imidlertid er det ikke tilstrekkelig for å analysere lederes betydning innenfor disse rammene. Antakelsen er at konteksten påvirker både lederes mulighetsrom til å utøve forskjellige former for lederskap, og hvilke effekter lederskap har. Siden det institusjonelle perspektivet betoner konteksten for ledelse i komplekse organisasjoner, ønsker vi derfor å utvide fortolkningsrammen ved å belyse hvilken form for ledelse som synes å kunne bidra til tverrsektorielt samarbeid.

I ledelseslitteraturen finnes det en rekke teorier om hva som er den mest effektive ledelsesstilen. I denne oppgaven legger vi til grunn skillet mellom transaksjonsledelse og transformasjonsledelse. Muligens er dette det mest toneangivende tilnærmingen til hva som utgjør effektivt lederskap de senere årene. Bakgrunnen for valg av lederteori er også en antakelse at grunnelementer ved disse ledelsesformene har paralleller til hvordan det tenkes ledelse i den kommunen vi har undersøkt.

James M. Burns blir omtalt som teoretikeren som lanserte begrepene transaksjons- og transformasjonsledelse. Selv om hans studier opprinnelig tok utgangspunkt i makt og ledelse i det politiske systemet, ble modellen raskt overført til ledelse i andre samfunnssektorer. Sentralt i hans forståelse er at det er flere faktorer enn karisma som avgjør hvem som blir ledere, og hvor vellykket han eller hun utførte denne rollen. For Burns lå svaret på slike spørsmål i relasjonen mellom den som leder og de som blir ledet, ikke bare i personlige egenskapene ved lederen (Arnulf 2012, s.55). Inspirert av Webers tre herredømmeformer forsøkte ham å besvare hvorfor man velger å følge sin leder. I tillegg til karisma velger man å

følge sin leder fordi man følger et regelverk som tilsier det (ibid.) - såkalt byråkratisk ledelse. Som en videreutvikling av Burns lanserte Bernard M. Bass (1990) og Avolio & Bass (1993) en såkalt helhetlig lederskapsmodell (full range leadership model), hvor det ble identifisert tre grunnleggende former for ledelse: transformativ ledelse, transaksjonsledelse og la-det-skure ledelse (Jacobsen, 2019). Den siste formen for ledelse har liten relevans for vårt empiriske materiale og utelukkes derfor i analysen.

Transaksjonsledelse bygger på klassisk tankegods fra Taylorismen og weberiansk byråkratiteori, og legger til grunn at en avtale om et bytteforhold – eller transaksjon - regulerer forholdet mellom ansatte og virksomheten (Bass 1990). Typisk byttes arbeidstid mot lønn. Antakelse er derfor at ytre faktorer som belønninger eller sanksjoner motivere medarbeidere: lederes jobb går ut på å motivere eller korrigere den ansatte til å prestere som forventet. En slik jobb kan utføres ved hjelp av ulike belønnings- og insentivsystemer, sanksjoneringsmekanismer og kontroll.

Transaksjonsledelse kan deles inn i to undergrupper. Den første er betinget belønning, hvor arbeidstakere får en belønning eller et gode, for eksempel en bonus eller fritid. Den andre er ledelse ved unntak som handler om at lederen intervensjonerer når ikke arbeidstakeren ikke presterer som forventet. Den siste formen kan enten skje aktivt ved at lederen kontrollerer og umiddelbart griper inn ved avvik, eller passivt ved at lederen venter til et problem har oppstått før han eller hun handler.

Som en kontrast til transaksjonsledelse lanseres transformasjonsledelse. Her rettes fokuset mot de relasjonelle faktorene ved lederskapet. Grunnleggende handler det om hvordan ledere kan utvikle sine ansattes (indre) motivasjon og inspirere dem til å jobbe mot felles mål. Ifølge Bass (1990) kan dette skje på forskjellige måter: ledere kan inspirere i kraft av sin karisma, ta hensyn til medarbeideres følelsesmessige behov eller stimulere ansatte intellektuelt. Teorien vektlegger med andre ord visjoner og verdier som sentrale kjennetegn ved lederskap. Videre tilskrives lederes karismatiske evner en viktig betydning for å motivere og stimulere de ansatte.

Det noe “ullene” begrepet transformasjonsledelse er konkretisert i fire fordelaktige atferder hos ledere (Bass 1990, Arnulf 2012).

Idealisert innflytelse: handler om lederen som rollemodell, og evnen til å skape tillitt og dermed oppslutning rundt egne ideer og verdier. Dette er et viktig virkemiddel for at lederen skal oppnå innflytelse.

Inspirerende motivasjon: innebærer at lederen inspirerer og fremtidstro gjennom entusiasme og optimisme. Medarbeiderne inkluderes i arbeidet med visjoner og felles mål, slik at de oppfatter sin egen rolle i organisasjonens fremtid som viktig.

Intellektuell stimulering: viser til at lederen understøtter intelligens og kreativitet slik at organisasjonen og medarbeiderne kontinuerlig utvikler seg. Sentralt står lederens evne til å stimulere til nytenkning, for eksempel gjennom samtaler.

Individuell hensyntaking: handler om lederens evne til å se den enkelte i kollegiet. Gjennom denne atferden observerer lederen den enkeltes behov, og bidrar til medarbeiderens vekst og utvikling.

Selv om transformasjonsledelse ofte betraktes som en mer effektiv og moderne form for ledelse enn transaksjonsledelse, er det ifølge Bass nødvendig å tilpasse lederstil etter situasjon og personalgruppe. I praksis bør derfor en dyktig leder kunne kombinere disse lederstilene.

I forlengelsen av det teoretiske rammeverket gjentar vi studiens overordnede problemstilling:

Hvilken betydning har ledelse for tverrsektorielt samarbeid i en kommune?

Studiens forskningsspørsmål er som følger:

- Hva er konteksten for ledelse i en kommune?
- Hvilke faktorer hemmer ledelse av tverrsektorielt samarbeid?
- Hvordan kan man som leder jobbe for å fremme tverrsektorielt samarbeid?

3. Metode

3.1 Design

Metode omhandler å samle inn, tolke og analysere data, altså hvordan man tilnærmer seg og forsøker å «avdekke» virkeligheten (Jacobsen, 2018). Metoden man velger for å samle inn data på, vil påvirke dataenes gyldighet – eller validitet (Jacobsen, 2018). Valget av metode vil også påvirke dataenes pålitelighet. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for de valg vi har gjort hva gjelder design og metode for å samle inn data. Med utgangspunkt i dette, vil vi beskrive hvordan vi har jobbet med å gjennomføre denne studien. Sentrale tema som validitet og reliabilitet vil også bli behandlet, i tillegg til en beskrivelse av hvordan vi har valgt å analysere de innsamlede dataene.

Vi fokuserer i vår problemstilling på hvilken kontekst en kommune utgjør for ledelse, samt lederen sin rolle i det tverrsektorielle samarbeidet om barn og unge. Vi har som nevnt valgt å ta utgangspunkt i en kommune som case, med antakelsen om at denne kommunen ikke skiller seg vesentlig fra andre kommuner hva gjelder tverrsektorielle samarbeid. Vår problemstilling er “Hvilken betydning har ledelse for tverrsektorielt samarbeid i en kommune?”. Vi benytter denne som utgangspunkt for de avveininger vi gjør underveis i prosessen, som for eksempel hvem vi ønsker å samle inn data fra, hvor vi skal gjøre dette, og hvordan vi skal gjennomføre analysen av de data vi får samlet inn. Temaet vårt, med både ledelse og tverrsektorielt samarbeid, er relativt komplekst og innholdsrikt. For å ha muligheten til å ta inn nye perspektiver og vinklinger underveis i forskningsprosessen, velger vi derfor å ha en relativt åpen problemstilling (Thagaard, 2018). Vi vil i den videre prosessen ha nytte av å få tak i kommunale ledernes synspunkter og vurderinger av temaet.

3.1 Valg av metode

I tillegg til problemstillingen vår, påvirker også det teoretiske rammeverket vårt valget av metode for datainnsamling. Vi ønsker kunnskap om hvilke refleksjoner og vurderinger ledere gjør seg om det å skulle lede arbeid på tvers av enheter eller avdelinger, uten at vi skal legge for store føringer med tanke på definisjoner og forhåndsdefinerte kategorier (Jacobsen, 2018). Et poeng med vår teoretiske vinkling er å forsøke å forstå hvordan den enkelte leder opplever de rammebetingelsene en kommune utgjør for henne, og hvordan dette påvirker deres lederstil. For å sikre at vi fanger opp ulikheter og nyanser - som vil være et poeng for oss å få frem – ønsker vi en stor grad av åpenhet i gjennomføringen av datainnsamlingen.

Vi bruker som nevnt en kommune som case for vår undersøkelse. Begrepet case kan forstås på ulike måter, og vi har i denne studien lagt til grunn at case er avgrenset i tid og rom og man studerer det som skjer i den konteksten fenomenet utvikler seg (Jacobsen D., 2018, p. 99). For oss er det et hovedpoeng – både ut fra problemstilling og teoretisk rammeverk – å kunne se nærmere på samspillet mellom ledere og den konteksten en kommune utgjør for ledelsen av samarbeid, og derfor vil case-studiet være å foretrekke for vår undersøkelse.

Som tidligere beskrevet, er vårt engasjement for å studere ledelse av tverrsektorielt samarbeid forankret i erfaringer vi selv har fra eget arbeidsliv, der vi har jobbet med dette temaet på ulike måter. Dette har dannet grunnlaget for noen spørsmål og antakelser – spesielt knyttet til lederrollen i et slikt samarbeid. For å sjekke ut disse spørsmålene våre, vil vi knytte teori til disse slik vi har beskrevet over. I neste omgang å samle inn empiri som kan gi oss en ny forståelse, og dermed nye spørsmål som vi må søke teori for å kunne drøfte. En slik vekselvirkning mellom empiri og teori i en forskningsprosess blir omtalt som abduktiv tilnærming av Jacobsen (2018).

3.2 Innsamling av data – kvalitativt intervju

Kvalitativt intervju er en metode som særlig egner seg til å få kjennskap til hvordan respondenten forstår seg selv og sin situasjon, samt sine omgivelser (Thagaard, 2018, s. 53). Denne formen for intervju er kjennetegnet ved at forsker og den som blir undersøkt har en dialog (Jacobsen, 2018, s. 146). Et kvalitativt intervju kan gjennomføres på ulike måter. Vi har valgt en relativt åpen tilnærming der vi benytter intervjuguide som vi har utarbeidet på bakgrunn av det teoretiske rammeverket vårt. Vi kategoriserer intervjuguiden i tre deler for å fange opp de sentrale dimensjonene i forskningsspørsmålene våre. Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte, og Kvale og Brinkmann (2009, s.325) beskriver et semistrukturert intervju som *“... en planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet”*. Intervjuene vil på denne måten fremstå mer som en dialog mellom oss og respondentene – de vi intervjuer, men samtidig vil intervjuguiden bidra til at de samme spørsmålene blir gjennomgått i alle intervjuene slik at vi på den måten kan se funnene fra de ulike intervjuene opp mot hverandre og lete etter mønstre og ulikheter når vi skal analysere data.

Gjennom intervjuene vi gjennomførte, så vi at det var nødvendig å følge opp enkelte av spørsmålene mer grundig enn andre. Dette fordi respondentene oppfattet spørsmålene noe ulikt, kanskje ut fra tidligere erfaringer, arbeidssted, og lignende. Den kvalitative tilnærmingen er som tidligere beskrevet fleksibel og åpner for slike justeringer underveis i prosessen. Vi stilte oppfølgingsspørsmål ut fra svarene eller refleksjoner som kom, og fikk på den måten frem nyanser og kompleksiteten i lederen sin rolle i den tverrsektorielle samhandlingen. På den måten fikk vi sikret at de data vi samlet inn var relevante for å belyse problemstillingen vår (Jacobsen, 2018).

Totalt ble syv ledere i den aktuelle kommunen intervjuet i januar og februar 2020. To avdelingsdirektører, to sektorledere og tre enhetsledere. Alle lederne tilhører Avdeling for helse og Avdeling for oppvekst (se figur 1). I tillegg til disse lederne, sendte vi en forespørsel til kommunedirektøren for å kunne inkludere alle ledernivåene i organisasjonen. På grunn av sykemelding, og senere utbrudd av Koronaviruset, ble det ikke praktisk mulig å få gjennomført dette intervjuet. Imidlertid er vår oppfatning at vi har et tilstrekkelig datamateriale til å belyse problemstillingene for denne studien, også fordi vi intervjuet to avdelingsdirektører som representerer kommunens toppledergruppe. I tillegg har vi analysert ulike sentrale styringsdokumenter fra kommunen som er forankret hos kommunedirektøren.

Varigheten på hvert intervju var på 45 – 60 minutter. Hvert intervju ble startet med en kort beskrivelse av studien, samt en gjennomgang av hvordan dataene ble lagret og slettet med henvisning til godkjent søknad fra norsk senter for forskningsdata (NSD). Denne informasjonen hadde respondentene fått på forhånd gjennom et informasjonsskriv. Alle informantene underskrev en samtykkeerklæring. Det ble brukt båndopptaker på alle intervjuene. De ulike intervjuene ble transkribert til tekst kort tid etter at de hadde funnet sted.

3.3 Utvalg

Vi har vært opptatt av å rekruttere respondenter til intervjuene som kan bidra med kunnskap om lederrollen på ulike nivåer i organisasjonen. Da vi begge har jobbet i kommunen tidligere, hadde vi relativt god oversikt over ledere på de ulike nivåene, slik at vi gjorde en vurdering av hvem vi kontaktet for å rekruttere til intervjuene. Vi kunne naturlig nok ikke intervju alle ledere innen fagfeltet barn og unge, så derfor måtte vi gjøre et utvalg. Vi vurderte også å intervju ansatte i organisasjonen, men konkluderte med at det ville bli for omfattende for

denne studien. Det lave antallet respondenter setter begrensninger hva gjelder vår mulighet til å kunne generalisere de funnene vi gjør i denne undersøkelsen til å skulle gjelde alle ledere i kommuner i Norge. Den eksterne gyldigheten kan bli svak, noe som ofte preger kvalitative tilnærminger (Jacobsen, 2018, s. 131).

Vårt design er av mer intensiv karakter der interessen er å gå dypere inn i lederens kontekst og handlingsvalg. Vi har forsøkt å anonymisere både kommunen og de ulike lederne, da vi har vurdert det som lite relevant å kjenne til hvilken kommune dette er, siden det er et case. Vi sendte likevel meldeskjema til NSD, da man gjennom stillingstittel og beskrivelser av kommunen kan finne ut av hvem de ulike lederne er dersom man ønsker det.

3.4 Dokumentanalyse

For å supplere dataene vi samlet inn gjennom intervjuene, gjennomførte vi også dokumentanalyser, eller dokumentundersøkelser (Jacobsen, 2018, Thagaard, 2018). Dette for å gjøre oss kjent med organisasjonen og de styringssignaler som finnes i politiske vedtak, administrative oppdragsbrev, handlingsplaner, strategier etc. noe som utgjør en del av den konteksten lederne utøver ledelse i. Disse dokumentene ga oss også grunnlag for å gjøre strategiske valg for datainnsamlingen i intervjuene. Dette er viktig for oss da vår undersøkelse er begrenset i omfang, og vi vil derfor bruke styringsdokumentene for å få et bilde av signaler om tverrsektorielt samarbeid, slik at vi kan ta dette opp i intervjuene og den videre analysen av våre data.

Enkelte har innvendt at dokumentanalyse er problematisk fordi metoden behandler organisasjoner som enhetlige aktører. Dette bryter med prinsippet om metodologisk individualisme, som tilsier at alle sosiale fenomener skal tilbakeføres til individuelle tanker, holdninger, handlinger osv. (Hovi & Rasch, 1993, ss. 28-29). Imidlertid er en fordel med offisielle dokumenter er at de er kollektive uttrykk for organisasjonen synspunkter. De uttrykker ikke enkeltmedarbeiderens holdninger og oppfatninger, men er kommunens offisielle ståsted om ulike temaer gjennom vedtak, konklusjoner og lignende.

3.5 Kritisk refleksjon

3.5.1 Validitet

Validitet handler om en undersøkelses gyldighet (Hellevik 1991, s. 43). Besvarer man de spørsmål man har tenkt å besvare, eller skyldes resultatene andre forhold? I vårt tilfelle er spørsmålet om vi har tilstrekkelige relevante og pålitelige data til å kunne besvare problemstillingen.

En måte å sikre validitet på er å kombinere ulike metoder - såkalt metodetriangulering. Dette er en av grunnene til at vi supplerer intervjuer med en enkel dokumentanalyse, slik at det finnes ulike data for å belyse spørsmålene vil ønske å besvare. En annen måte å sikre validitet på er å være bevisst på hvordan utvalg av informanter skjer. Vi har gjort et strategisk utvalg av ledere som vi mener øker sjansen for å få svar på de saksforholdene vi er ute etter. Som tidligere beskrevet fikk vi ikke gjennomført intervjuet vi hadde planlagt med kommunedirektøren. Dersom vi hadde gjennomført dette, ville vi ha vært mer sikre på at vi hadde data som også inneholdt refleksjoner om hvordan man så på ledelse av tverrsektoriell samhandling fra øverste administrative ledernivå – et perspektiv som kanskje skiller seg fra de andre ledernivåene i organisasjonen.

Vi benyttet en intervjuguide for å sikre at alle de aktuelle spørsmålene ble gjennomgått, slik at intervjuene ikke ble for ulike ut fra hva informanten var opptatt av. Vi gjorde utvalget av informanter ut fra en vurdering av om lederne hadde erfaringer med samarbeid på tvers av sektorer. Gjennom intervjuene opplevde vi at informantene hadde god kunnskap om det vi var opptatt av, og at flere av de tok opp tema og problemstillinger som de ikke ble direkte spurt om, men som var svært relevant for vår forskning.

3.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om nøyaktighet, om utførelsen av de ulike operasjonene som leder frem til resultatene i undersøkelsen (Hellevik 1991, s.159).

Er det trekk ved selve undersøkelsen som har gitt oss de resultatene vi har fått (Jacobsen, 2018)? Riktig nok er kvalitativ forskning av natur svært preget av kontekstuelle forhold, og det er vanskelig å tenke seg at en nøyaktig lik utført undersøkelse vil produsere identiske resultater flere ganger. Det er imidlertid viktig å være transparent om hvordan forskningsprosessen er gjennomført, slik at den kan gjøres til gjenstand for kritiske

vurderinger. Vi har derfor brukt betydelig plass i denne oppgaven til å beskrive forskningsopplegget vårt så detaljert som mulig. Vi har også forsøkt å være nøyaktig i innsamling av data, ved å bruke båndopptaker under intervjuene og transkribere dem fullstendig i etterkant av intervjuene.

Et forhold som kan påvirke informantenes svar er at vi begge har vært tidligere ansatt i kommunen vi undersøkte. Dette kan eksempelvis ha ført til at den tidligere relasjon påvirket samtalen og hva som ble tatt opp, eller at man uttrykte seg på en annen måte, og mer innforstått måte. Imidlertid sluttet begge i kommunen en tid tilbake, og vi opplevde at alle svarte åpent og ærlig på de spørsmålene vi stilte. I intervjusituasjonen prøvde vi å holde en profesjonell tone, for eksempel ved å unngå å referere til felles tidligere erfaringer, felles bekjente osv. Vi vurderte det også slik at vårt tidligere arbeidsforhold med kommunen gjorde at vi fikk tilgang til informanter som ellers kunne vært svært vanskelig.

3.5.3 Andvendelse av foreliggende dokumenter

Historiker Knut Kjeldstadli (1992) har påpekt tre “tommelfingerregler” for å vurdere påliteligheten til en kilde. For det første må man vurdere kildens indre konsistens. Store interne sprik tyder på lav pålitelighet. Dernest kan man vurdere kilder mot hverandre for å avdekke om det eksisterer noen tendenser, eller uoverensstemmelser. Til slutt kan man vurdere om kilden stemmer overens med mer allmenn kunnskap. Vi forsøkte å vurdere om kildene vi har benyttet virket konsistente og om det var tendenser i materialet.

Utvelgelsen av dokumentene gjorde vi på bakgrunn av informasjon fra lederne i kommunen, samt gjennom søk på nettsiden der styringsdokumentene var tilgjengelig. Vi bygget opp innholdsanalysen på samme måte som vi gjorde i analysen av intervjuene. Vi leste gjennom dokumentene og plukket ut sentrale ord og formuleringer. Vi satte dette sammen under kategorier, for å lete etter mønster og ulikheter i dokumentene.

3.6 Analyse av data

Kvalitative data inneholder mye informasjon, høy grad av kompleksitet, mange nyanser og kan derfor by på utfordringer å tolke (Jacobsen, 2018). I prosessen med å tolke data, kan man da som forsker komme i en situasjon der man ubevisst siler informasjonen man har fått inn,

for på den måten å lage et system som gjør dataene mulig å håndtere i den videre analysen (Jacobsen, 2018, s. 132).

Når intervjuene var gjennomført satt vi igjen med en stor mengde data – tekst som vi hadde transkribert, i tillegg til notater vi hadde gjort i intervjuene. Som beskrevet i Jacobsen (2018), må man søke å redusere kompleksiteten for å få en oversikt over materialet, og kunne lage en struktur som man kan jobbe videre med (Jacobsen, 2018, s. 197). Men en kvalitativ analyse skal ikke bare forenkle data, men den skal også lete etter mønstre, systemer, avvik og mulige årsaker (Jacobsen, 2018). Gjennom prosessen med å gjennomføre intervjuene, justere intervjuguiden og tok notater underveis i intervjuene. At begge deltok i intervjuene gjorde at den ene kunne ha oppmerksomheten på “nøkkelord” som informantene kom med underveis, og markere dette i notatene. På denne måten kan man si at analysen og tolkningen av data foregikk underveis i undersøkelsen (Thagaard, 2018, s. 151).

Det var også behov for å skape en oversikt over materialet da vi var ferdige med intervjuene gjennom å forenkle og kategorisere. Man kan tilnærme seg analysearbeidet ved hjelp av ulike fremgangsmåter. Vi valgte å transkribere materialet vårt, for så å kunne gjennomføre en innholdsanalyse.

Analyseprosessen vår ble gjennomført i ulike faser. For å lete etter sammenhenger og eventuelle mønstre, årsaker eller avvik, er det viktig å binde sammen data (Jacobsen, 2018). Vi startet med å gå grundig gjennom materialet for å få et helhetsinntrykk. Da vi hadde transkribert alle intervjuene, valgte vi å lage en oppsummering av hvert enkelt intervju for å forenkle og redusere datamengden. Ut fra disse oppsummeringene, delte vi inn data i kategorier – disse kategoriene laget vi dels ut fra funn vi gjorde i dataene våre – sentrale ord og setninger, og dels ut fra det teoretiske perspektivet vi hadde valgt. For å gjøre denne delen av analysearbeidet som oversiktlig som mulig, satte vi det opp i tabellform. Vi fant da at vi kunne slå sammen ulike kategorier, mens andre var mer hensiktsmessige å beholde for seg selv. Vi forsøkte oss frem med ulike kategorier og inndelinger. På bakgrunn av disse kategoriene prøvde vi å finne mønstre eller diskrepanser i fortellingene til informantene.

Det videre arbeidet bestod i å sette sammen data for å undersøke om det er noen sammenhenger. Slike sammenhenger og mønstre vil ligge til grunn for de tolkningene vi gjør, og resultatene vi produserer.

I analysearbeidet vårt har vi vært gjennom en prosess der vi har måttet justert på kategorier, og inndelinger av data. Dette fordi vi har tilegnet oss flere teoretiske vinklinger og erfaringer

fra annen forskning på ledelse av tverrsektorielt samarbeid. Dette har gitt oss flere perspektiver underveis i prosessen, noe som kjennes igjen som en abduktiv tilnærming slik vi har beskrevet det over (Jacobsen, 2018).

4. Presentasjon av empiri og drøfting

I dette kapittelet vil vi presentere en gjennomgang av data vi samlet inn gjennom de intervjuene vi har gjort, samt de funn fra dokumentanalysen. Her er forskningsspørsmålene våre sentrale, og vi gjør analysen opp mot disse. I den videre drøftingen av funnene våre, knytter vi an til det teoretiske bakteppe for oppgaven, for på den måten å søke å besvare vår problemstilling. Som tidligere beskrevet, vil vi så langt det lar seg gjøre anonymisere kommunen, da vår interesse er å se denne som en case mer enn en studie av denne konkrete kommunen. Vi har derfor tilpasset begrepsbruken noe hva gjelder administrative inndelinger og ledertitler. Vi vil ikke presentere ledere ved navn, men for å synliggjøre hvilken lederposisjon de ulike informantene har, vil vi benytte tre ulike benevnelser: Avdelingsdirektør, sektorleder og enhetsleder. I kommunehierarkiet er kommunedirektøren øverste administrative leder. Videre finner man avdelingsdirektøren, med sektorlederen i midten og nederst enhetslederen som er ansvarlig for en resultatenheter. Vi har i datainnsamlingen intervjuet syv ledere, hvor det er flere ledere fra hvert nivå. Det vil si at når vi presenterer funn fra for eksempel enhetsledere, så kan det være en eller flere enhetsledere som har formidlet dette i intervjuer.

4.1 Kommunen som kontekst for ledelse av tverrsektorielt samarbeid

Det å forstå konteksten ledere må forholde seg til er viktig for å kunne identifisere hvilke ledelsesutfordringer de møter (Johansen, Olsen, Solstad, & Torsteinsen, 2010). Som vi har beskrevet tidligere, har det i kommune-Norge de siste 30 årene pågått mange reformer der ledelse, organisering og styring har blitt preget av ulike institusjonelle logikker. Dette preger i særdeleshet tjenestetilbudet til barn og unge, slik vi har pekt på.

Det er tydelig at de institusjonelle logikkene i offentlig sektor er i en kontinuerlig endring. Man kan ut fra dette påstå at ledere i kommunene i stor grad skal ivareta behovet for å drive effektive, målrettede tjenestetilbud, følge byråkratiets spilleregler og utvikle og tilpasse nye tjenester til de behovene barn og unge har – et arbeid som i stor grad det er forventninger om at man skal gjøre på tvers av sektorer og spesialiserte tjenester (Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020). Dette finner vi igjen i den kommunen vi har valgt som case. Her har man organisert tjenestetilbudet til barn og unge med fokus på å gi helhetlige tjenester gjennom å samle flere enheter i samme avdeling. I styringsdokumentene finner vi mål om å innsparing og effektivisering. Det er også beskrevet her at man skal utvikle gode tjenester og samhandling

mellom sektorene. Vi kan se at kommunen er preget av ulike institusjonelle logikker. For å få en bedre oversikt over dette, har vi valgt å gjennomgå sentrale plan- og styringsdokumenter med henblikk på å finne hvordan disse ulike institusjonelle logikkene kommer til uttrykk her. Styringsdokumentene vurderer vi til å utgjøre en sentral del av konteksten for lederne i kommunen.

4.1.1 Kort beskrivelse av kommunen

Vi har valgt en stor norsk kommune som case. Den har en relativt ung befolkning, og er en av kommunene i Norge med 50.000 eller flere innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2020).

Kommunen har i mange år hatt befolkningsvekst, og som andre kommuner i Norge har også denne opplevd store endringer de senere årene på grunn av nye og utvidede oppgaver. I tillegg til disse nye oppgavene, har kommunen også fått nye krav om effektiv styring og stadig nye krav om utvikling av tjenestetilbud (Holmen, 2016). De seneste årene har kommunen vært gjennom store endringer hva gjelder politisk styringsform og organisering av den administrative ledelsen og tjenestetilbudet til innbyggere. I “Arbeidsgiverstrategien” til kommunen er samfunnsoppdraget og forventning om samarbeid presisert.

“Vi står overfor utfordringer i framtida som handler om å møte den demografiske og digitale utviklingen samt innbyggernes behov for velferdstjenester. Dette betyr at [...] kommune skal tenke nytt omkring involvering, organisering, måten vi designer våre tjenester og arbeidsoppgaver på, og ikke minst hvordan vi samhandler med innbyggerne, omgivelsene, næringsliv og organisasjoner”.

4.1.2 Kommunens organisering

Den administrative delen av kommunen er organisert i fire nivåer: Øverst finner vi kommunedirektøren, deretter avdelinger med avdelingsdirektører, sektorer med sektorledere og enheter med enhetsledere. Kommunedirektøren har fire avdelinger under seg, og disse er igjen inndelt i til sammen fjorten sektorer. I Avdeling for oppvekst, Avdeling for helse og omsorg og i Avdeling for kultur og idrett er det enheter som gir tjenester til barn og unge. Kommunen har delvis valgt å organisere tjenestetilbudet etter målgruppe, og delvis etter profesjon/fagområde. Det vil si at man i dag i stor grad finner tjenestetilbud til barn og unge i Avdeling for oppvekst, men samtidig er det noe av tjenestetilbudet til denne målgruppen i Avdeling for helse og omsorg, samt Avdeling for kultur og idrett. Denne organiseringen av

tjenestetilbudet kom på plass for få år siden, med formål om å gjøre tjenestene mer tilgjengelig for målgruppen, og bedre samhandlingen mellom tjenestene.

Direktørene og stabssjefer inngår i kommunedirektørens ledergruppe. Dette er den øverste administrative ledelsen i kommunen - ofte omtalt som toppledelsen. Gruppen har faste, ukentlige møtepunkter. I avdelingene finner vi ulike organisering og struktur for samhandling. I Avdeling for oppvekst utgjør sektorledere og stabsleder direktøren sin ledergruppe. Disse møtes ukentlig. Sektorledere har også faste møter med enhetsledere innenfor sin sektor. Gjennom vår innsamling av data fant vi at det var svært sjelden at alle ledere i avdelingen hadde møter.

Figuren under (fig. 1) illustrerer noe forenklet hvordan den administrative delen av kommunen er organisert med tanke på administrativ ledelse og inndeling i avdelinger, sektorer og enheter. I figuren er kun avdelinger som gir tjenester til barn og unge tatt med. Illustrasjonen er en tilpasset versjon av kommunens eget organisasjonskart:

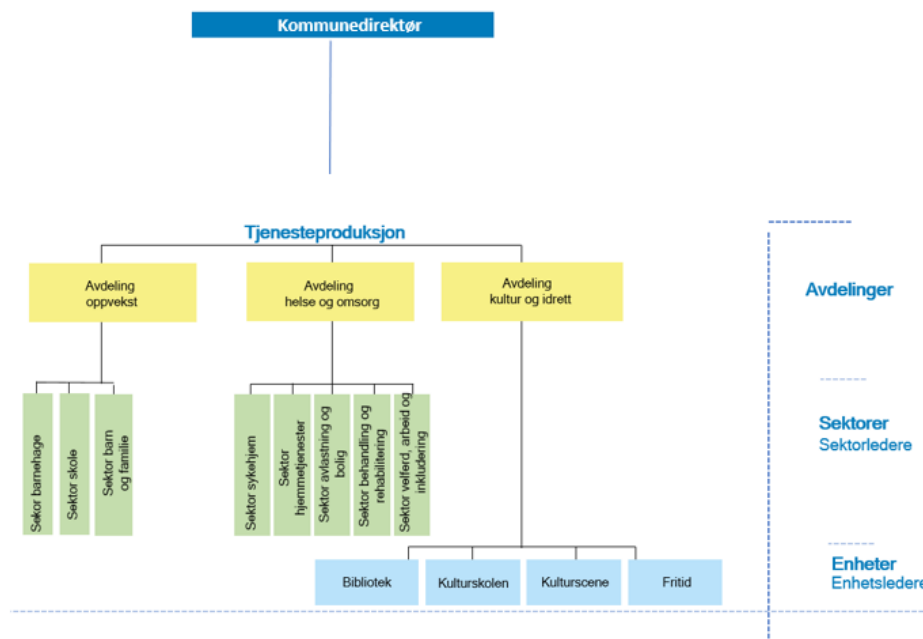


Figure 1: Organisasjonskart

4.1.3 Planer og styringsverktøy i kommunen.

Som alle norske kommuner, har også denne kommunen ulike plandokumenter og styringsverktøy. Dette blir omtalt som kommunens helhetlige plan- og styringssystem. I vår datainnsamling fant vi at “Handlings- og økonomiplanen” i tillegg til “Oppdragsbrevet” var

de styringsredskapene som ble fremhevet av lederne. Det er knyttet rapporteringsrutiner til begge disse styringsverktøyene.

“Handlings- og økonomiplanen” - også benevnt som “HØP”, er en sentral del av kommunens virksomhetsstyring. Handlingsdelen av denne planen sees i sammenheng med “Kommuneplanen”, som utgjør kommunens langsiktige strategi. I “Handlings- og økonomiplanen” beskriver kommunen å ha en utfordrende økonomisk situasjon der driftsutgiftene over flere år har vokst mer enn driftsinntektene. Handlingsrommet i kommunens økonomi beskrives som svakt. Samtidig peker man i “HØP” på at: *“Ny kommunelov stiller krav til at kommunene skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre er det krav til at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistisk, fullstendig og oversiktlig”*.

Videre sier man i “Handlings- og økonomiplanen” at god økonomistyring og effektiv drift er helt nødvendig for å nå de mål man har satt seg. For “Avdeling for oppvekst”, der flere av våre informanter har sitt arbeidssted, blir det også beskrevet at de tiltak som skal utvikles skal baseres på tverrfaglige perspektiver og gjennomføres på tvers av avdelinger i kommunen.

“Oppdragsbrevet” er det andre sentrale styringsdokumentet som våre informanter refererer til som viktig i deres posisjon som ledere. Dette beskriver kommunens prioriteringer og målområder for det neste året, og hvordan disse skal følges opp av lederne i hierarkiet. Dette er en del av kommunens helhetlige plan- og styringssystem og bygger på “Kommuneplanens samfunnsdel”, samt “Handlings- og økonomiplanen”. Dette dokumentet har ulike prioriterte hovedområder fra kommunedirektøren, hvor vi har valgt å trekke frem følgende punkter:

- Effektiv og rasjonell drift av kommunens tjenester.
- Bærekraftig utvikling med tanke på økonomi, miljø og bolyst.
- Tilrettelegging for det gode liv i kommunen.

Under øvrige satsingsområder påpeker man at samarbeid på tvers av tjenesteområdene bidrar til å bygge en kultur i kommunen for samhandling. Videre fremheves det at ledere må ta et helhetlig ansvar for at kommunen får løst sine oppgaver på en god måte. Denne delen av dokumentet inneholder ikke noe mer konkret hva som skal gjøres i den forbindelse, eller hvordan man skal jobbe for å oppnå en slik samhandling.

I den spesielle delen av “Oppdragsbrevet” finner vi for “Avdeling for oppvekst” fokuset på økonomi eksplisitt formulert, med sanksjoner og belønningssystemer beskrevet:

“Kommunedirektøren ønsker et fortsatt sterkt økonomifokus i organisasjonen. Ordningen med at staber og avdelinger med avvik i forhold til budsjett drar med seg 20 % av avviket til påfølgende år, videreføres. Dette uavhengig av om det er et positivt eller negativt avvik”.

Det er anskueliggjort seks mål for avdelingen i 2019. Ett av disse målene er å videreutvikle den tverrfaglige samhandlingen i avdelingen. Det beskrives også mål om tidlig innsats, sikre barn og unge hjelp til rett tid og sikre samhandling og medvirkning for barn og unge.

I “Kommuneplanens samfunnsdel” er ett av fire hovedmål at kommunen skal være en god kommune å vokse opp i for alle barn og unge. Her blir også behovet for å styrke den tverrfaglige samhandlingen tydeliggjort: *“For å styrke tilbudet til barn og unge i risikogruppen settes det i gang et arbeid for å styrke samhandlingen på tvers av byrådsavdelinger og underliggende enheter”.* Her er også behovet for samordning for å lykkes med tjenesteutvikling for barn og unge fremhevet. Det beskrives ikke nærmere hvordan et slikt arbeid skal iverksettes eller drives frem.

Kommunen har også en “Arbeidsgiverstrategi”. Her finner man som et av de prioriterte satsingsområdene at man skal styrke det tverrfaglige samarbeidet i organisasjonen, som en del av organisasjons- og lederutviklingen (Arbeidsgiverstrategi).

Denne enkle innholdsanalysen av sentrale dokumenter og strategier i kommunens overordnede plan- og styringssystem, illustrerer at det er ulike institusjonelle logikker som gjør seg gjeldende. Den byråkratiske logikken finner vi gjennom at flere av planene har vært politisk behandlet, og at man beskriver en delegering av oppdrag i hierarkiet. De senere årene har hierarkiet blitt styrket med et nytt ledernivå – altså en bevegelse bort fra den “flate strukturen” som mange kommuner tidligere har vært preget av gjennom den økonomiske logikken. Denne ser imidlertid ut til fortsatt å stå sentralt i kommunen gjennom mål- og resultatstyring med tilhørende incentiver koblet opp mot økonomisk resultatoppgåelse. Samtidig kan man se at kommunen er preget av et behov for å løse stadig mer komplekse problemstillinger gjennom å utvikle tjenestetilbudet til barn og unge i samhandling på tvers av sektorer og spesialiserte enheter. Dette finner man i styringsdokumentene gjennom en forventning om samhandling for å utvikle effektive og gode tjenestetilbud til barn og unge. Kommunen består slik vi ser det av to dominerende styringslogikker i tillegg til offentlig samstyring, som fremstår som en mer fremvoksende logikk.

4.1.4 Ulike institusjonelle logikker.

I vår analyse kan det altså se ut til at økonomisk styring blir sett på som avgjørende for å utvikle effektive og godt organiserte tjenester i kommunen, og at ledere i hierarkiet skal iverksette dette arbeidet. Samtidig kommer det ikke frem i dokumentene at det ligger insitamenter i kommunens styringssystemer som belønner samhandling på tvers av sektorer eller enheter. Dette kan bidra til at samhandling om tjenester til barn og unge fremstår som lite attraktivt for lederne, da det ikke finnes ledersystemer eller styringssystemer som belønner en slik arbeidsform (Holm-Petersen & Buch, 2014). Man kan tvert imot forstå at en slik mangel på insitamenter, i kombinasjon med fokus på resultatoppnåelse i den enkelte enhet og sektor, forsterker “silotenkningen” i kommunen. Dette fant vi også i våre intervjuer med ledere i kommunen:

“Oppdragsbrevene legger opp til at ting skal løses nede i siloene. Det blir mye styring – gjør sånn her!”

Når ulike institusjonelle logikker gjør seg gjeldende samtidig kan man som leder havne i en konflikt mellom disse, noe vi også fant i intervjuene våre, der en enhetsleder uttrykte følgende:

“Økonomiske rammer og målsettinger som ikke oppleves som relevante for oss krasjer med faglige vurderinger.”

Dette vil vi komme nærmere inn på når vi drøfer hva ledere i kommunen oppfatter som hindringer og suksessfaktorer for tverrsektoriell samhandling.

4.2 Hva fremmer og hemmer ledelse av tverrsektoriell samhandling?

I denne delen av analysen skal vi se nærmere på hva ledere opplever som hindringer og muligheter for å oppnå tverrsektorielt samarbeid. Svarene ses i sammenheng med institusjonell teori som vi har presentert i kapittel 2. Gjennom å fokusere på ledelsesutfordringer og -muligheter gis det et bilde av hvordan møter mellom ulike institusjonelle logikker oppleves av lederne, og refleksjoner rundt hvordan disse kan håndteres. Deretter skal vi drøfte hvilke implikasjoner de institusjonelle logikkene får for tverrsektoriell ledelse. Vi påpeker at det er et tydelig mønster når vi ser begrensende faktorer og suksessfaktorer opp mot hverandre. Flere av de samme temaene som hemmer samarbeid trekkes frem som muliggjørende for samarbeid på tvers.

4.2.1 Hva opplever ledere som de største hindringene for å skape samarbeid?

I intervjuguiden var det flere spørsmål som omhandlet hva lederne oppfattet som viktige faktorer for å få samarbeid på tvers til å fungere, og hva som skapte barrierer for et slikt samarbeid. Vi gikk ikke nærmere inn på avgrensninger eller vår forståelse av hindringer, men lot de svare fritt. Imidlertid presiserte vi at vi ønsket deres refleksjoner med utgangspunkt i deres lederrolle og ledelse av samarbeid. De fleste lederne kom også inn på hindringer for tverrsektorielt samarbeid da vi etterspurte hva de mente kunne være suksessfaktorer for å lykkes med dette. Dette gjør at vi må sortere funnen i analysen.

Økonomi og lowverk

Overordnet levner materialet et tydelig inntrykk av at det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen er mangelfullt, og tidvis nærmest fraværende. Stort sett alle informantene påpeker svakheter i organisasjonens tverrsektorielle arbeid. Svarene ga oss et klart inntrykk av at det var mer nærliggende å snakke om det som var utfordringer knyttet til det å skape tverrsektorielt samarbeid som leder, enn det å snakke om hvordan man lykkes med et slikt arbeid. Det som pekte seg ut som den største hindringen uansett ledernivå, var utfordringer knyttet til økonomi og ressurser. Typisk trekkes ressursknapphet og manglende rammebetingelser frem som forklaring på manglende samhandling på tvers.

“Det er vanskelig å gjøre noe uten en innsats i form av en eller annen ressurs. Vi må ha penger for å gjøre endringer. Det koster. Men, nå skal vi bare kutte i budsjettene i alle sektorer. Det holder ikke bare å bli enige om at vi skal samarbeide – vi må gjøre endring på noe. Noe må bli annerledes”.

“Økonomien har nitti prosent av fokuset nå. Ledere har fokus på dette”.

“Det er økonomifokus som trumfer alt. Det er det viktigste (...) Den daglige driften og fokuset på økonomi har tatt oss helt”.

Å skulle samhandle tverrsektorielt er forbundet med at det koster både penger og ressurser i form av fagfolk og tid. Dette finner vi som en gjennomgående problemstilling hos alle informantene våre, på alle tre ledernivåene. En sektorleder beskriver situasjonen i kommunen slik:

“Akkurat nå er det bare en stor barriere og det er ressurser. ... Det trenger ikke å koste penger, men også det å avgi folk. Jeg tenker at det er en kjempestor barriere”.

Imidlertid finner vi også noen nyanseforskjeller i materialet mellom ledernivåene.

Avdelingsdirektørene anså ressurser i form av rigide økonomiske rammer, store kutt i budsjettene og et generelt stort fokus på nedskjæringer som en hindring for tverrsektoriell samhandling;

“Det er klart at det er veldig rigide rammer på økonomien i en offentlig virksomhet. Skole får sin pott, barnevernet får sin pott, også er det vanskelig å nyttiggjøre seg den samlede økonomien på tvers. (...) Du har ikke den friheten til å sjonglere. Og det er jo en hemske for den tverrfaglige samhandlingen”.

Sitatet illustrerer at man på dette ledernivået opplever at det økonomiske handlingsrommet – i form av å kunne fordele midler – er begrenset. Dette indikerer at det ikke er tilgjengelig økonomiske insitamenter for å belønne tverrsektorielt samarbeid i organisasjonen, slik rammebetingelsene er i dag. Sektorlederne ser også fokus på økonomi og mangel på ressurser som en stor hindring for å lykkes med det tverrsektorielle samarbeidet, på samme måte som avdelingsdirektørene. I tillegg indikerer materialet at sektorlederne mener at de ulike sektorene eller enhetene benytter sitt lovverk for å fraskrive seg ansvaret for oppgaver;

“Til slutt blir det – hvem skal det pekes på? Hvem skal gjøre dette? Hvem sitter med regningen til slutt? Er det barnevern eller er det helse – eller hvem gjør det? Så må man... man blir veldig slik at barnevernet holder på sine lovparagrafer – dette er ikke innenfor barnevernloven, dette er helse sitt. Helse sier nei. Det har blitt helt vanvittig...”

“... det er jo også fordi alle sitter og har en sekk med sine tildelinger, og da blir man sånn at dersom det ikke er innenfor den paragrafen eller den hjemmelen så skal ikke vi gjøre det. Også går jo folk ned... Vi kan ikke ha det sånn! Jeg bruker ordet uverdige. Jeg blir nesten flau – for systemene har vi jo. Vi har masse systemer”.

Hos enhetslederne fant vi den samme oppfatningen av at økonomiske begrensninger i samspill med fortolkning av lovverket, var en tydelig hindring for å skape en tverrsektorielt samarbeid. På dette ledernivået ble det av enkelte understreket at barnet sine behov og behovet for samordnede tjenester mistes av synet, da dette perspektivet krever at man samhandler utenfor sine rammer.

“Som leder føler jeg meg veldig kontrollert slik situasjonen er nå. Det er fokus på helt andre ting enn det vi er her for. Det er vanskelig å skulle tenke langsiktig”.

I tillegg kan man se at lovverket også blir benyttet for å understreke spesialiseringen som man i stor grad ser i kommuner i dag, for å avgrense hvilke tjenester enheten eller sektoren skal gi. Lovverket blir i denne sammenhengen brukt som en begrunnelse for å verne om sin sektor, med formål om å overholde egne budsjetter. Dette til tross for at lovverket skal sikre barn og unge rett til hjelp, og derfor ikke skal hindre dem rett til et helhetlig tjenestetilbud.

Det sterke fokuset på økonomi, og dermed en «skyving» på ansvaret for oppgaver knytte til barn og unge, blir forklart på ulikt vis. Dels med en forståelse av at det har blitt slik over tid, og dels med det faktum at man som leder i en kommune har et personlig ansvar for å holde budsjettene. Barn og unges behov for samordnede tjenester som krav til kommunen blir da underordnet, selv om dette er føringer som kommer til kommunene fra statlig hold, og som kommunedirektøren gir i “Oppdragsbrevet” til sine avdelinger. En enhetsleder uttrykker dette slik:

“Når det er knapphet på ressurser og man er litt usikker på om dette er litt i grenseland, så.... det må ikke gå ut over vårt budsjett, for da er det noe annet som Det er noe med tankemønstrene. Det har bare blitt slik ...”.

Styringssignaler og rapporteringsrutiner

Styringssignaler og hvilke områder og mål det rapporteres på, er viktige elementer for fokuset til ledere i en organisasjon. En rekke styringssignaler i kommunal sektor har sitt utspring fra sentrale politiske myndigheter som departementer og direktorater, mens andre utvikles internt i kommunene. Vi hadde derfor noen spørsmål som forsøkte å belyse hvordan lederne oppfattet signalene de fikk og hva som ble rapportert i organisasjonen. På ulike ledernivå fant vi at det var en forventning om tverrsektorielt samarbeid, men denne forventningen ble ikke konkretisert eller tydelig fulgt opp. Andre påpekte at styringssignaler som gjaldt tverrsektorielt samarbeid var uklare og diffuse.

“Det er uttalt som en klar ambisjon, men det har vel ikke fått så mye fokus. Mer sånn – det skal vi gjøre. Det står i oppdragsbrevet, eller det blir sagt noen gang, men det blir ikke jobbet eller fulgt opp. Det har jo vært en spesiell tid med mye fokus på økonomi. Det kan kanskje ha hatt betydning for det også”.

“Vi har fått masse styringssignaler. Det står i oppdragsbrevet. Men, det hadde vært greit med litt mer konkretisering. Det er litt diffust hva jeg som enhetsleder skal gjøre”.

Vi fikk også her et klart inntrykk av at økonomiske tema preget både målsetningene i organisasjonen og hva det ble rapportert på. Overveiende opplevde ledere at kommunen styres etter økonomi, og dette fokuset “overskygger” andre mål som det arbeides for å oppnå. En enhetsleder påpeker at, *“som leder er økonomiplanen ditt viktigste verktøy”*.

Det er en viss variasjon i materialet om hvordan samarbeid på tvers kan komme tydeligere på agendaen. Mens enkelte påpeker at dette ikke *“... kan måles på samme måte som i et budsjett”*, virker de fleste til mene at det er behov for tydeligere indikatorer om man lykkes; *“Man trenger tall for å se på endringer i virksomheten”*. I litteraturen fremheves det også at operasjonalisering og definerte indikatorer er viktig for å utvikle tverrsektoriell samhandling (Kaurstad, Bachmann, Bremnes & Groven, 2015). Selv om lederne problematiserte muligheten til å måle i hvor stor grad man lykkes med samarbeid, synes det å være et ønske om å få konkretisert både signaler og hva som forventes av ledere.

I kommuner finnes det også ulike rutiner for å rapportere til ledere og politikere om det arbeidet man gjør ute i tjenestene, og i de ulike sektorene. Spesielt etter innføringen av NPM ble fokuset på målstyring og rapporteringsrutiner stort. I kommunen vi har hentet data fra, kan man se at dette fortsatt er gjeldende som gjeldende som del av det helhetlige plan- og styringssystemet. Prinsippene fra NPM og den hierarkiske organiseringen definerer hva som rapporteres til hvem. Noen enhetsledere beskriver situasjonen slik:

“Vi rapporterer mye. Nå er det stort fokus på økonomi. Alle blir sett i kortene, det går mye på det. Det stilles ikke mye spørsmål om tverrsektoriell samhandling. Det vi skriver i Kvalitetsmeldingen blir tatt til orientering – ok”.

“Vi rapporterer på tverrfaglig samarbeid i Kvalitetsmeldingen, men vi blir kanskje ikke så utfordret på det. Vi rapporterer inn, men jeg vet ikke om vi blir så etter gått? Men, det ligger jo i malen”.

Til tross for at tverrsektorielt samarbeid er tydeliggjort i ulike styringsdokumenter, virker det ikke som at dette følges opp på en systematisk måte. Foruten «Kvalitetsmeldingen» og «Oppdragsbrevet» er det få formaliserte rapporteringsprosedyrer som fokuserer på samhandling. Oppfølgingen av økonomiske resultater og måloppnåelse virker å være langt mer prioritert. En rekke forskjellige formaliserte prosedyrer er utviklet for å sikre at kommunen holder sine budsjetter.

Overordnet sitter vi igjen med et inntrykk av at kommunen har et uttalt ønske om mer tverrsektorielt samarbeid. Men det mangler både operasjonaliserte styringssignaler og formaliserte rutiner for oppfølgingen av dette ønsket. Målhierarkiet favoriserer organisasjonens økonomiske styringsbehov, og rapporteringspraksisen følger dette. Som vi drøfte senere, kan dette ses i sammenheng med hvordan ulike institusjonelle logikker gjør seg gjeldende i kommunen.

Manglende personlige relasjoner og kjennskap til hverandres tjenester

En annen viktig hindring for tverrsektorielt samarbeid som blir beskrevet, er manglende relasjoner til og kunnskap om dem man skal samhandle med. Dermed blir det vanskelig å vurdere når det er naturlig å kontakte andre tjenester for samarbeid. En sektorleder illustrerer dette:

“Basicen her er jo at vi kjenner hverandre og at vi vet hva den andre gjør. Vi må jo forstå hva vi kan be om, hva vi kan samhandle om. Hva er det vi kan nyttiggjøre oss hos hverandre? Og der tenker jeg at vi har masse å gå på ...”.

Det å kjenne hverandre beskrives også som det å kjenne til kulturen – hvordan man bruker å samarbeide og finne løsninger på felles utfordringer. I vårt materiale peker spesielt sektorlederne og enhetslederne på at denne kulturen var sterkere i organisasjonen for noen år tilbake, men at man nå ikke har denne felles «plattformen» å bygge samarbeidet på.

“Vi kjenner jo ikke halvparten av de som sitter der. De er borte. De forsvant jo de som jobbet i den sektoren som vi kjente. De har jo sluttet. Så kommer det nye folk inn, som går inn i en kultur der vi ikke samhandler, og dermed utvikles det en kultur der vi Det er ingenting nå. Ingenting. Jeg opplevde at vi samhandlet om en del ting. Men, nå er det ingenting”.

Det virker som at spesielt enhetslederne anser både personlig og faglig kjennskap til hverandre, er faktorer som fremmer tverrsektorielt samarbeid. Flere av disse peker på at enhetslederne nå ikke har møtearenaer som sikrer at man blir kjent med hverandre og heller ikke har strukturer som sikrer møtepunkter for samhandling.

“Det sitter mange folk med mye kompetanse, men det finnes ingen forum for å høre det, eller dele det. Ting skal løses nede i siloene, og man er ikke flink nok til å hente opp det som skjer der, og finne ut av hvordan man kan bruke det”.

4.2.2 Suksessfaktorer for ledelse av tverrsektorielt samarbeid

I vårt materiale finner vi relativt mange refleksjoner om det ledere vurderer som sentrale suksessfaktorer for å lykkes med tverrsektorielt samarbeid. På samme måte som i gjennomgangen av det ledere beskriver som hindringer, kan vi også her finne noen ulikheter basert på hvilken posisjon lederne har i organisasjonen. Avdelingsdirektørene beskriver suksessfaktorer som man kan identifisere som organisering, mål og tydelige styringssignaler. De beskriver også at de anser seg selv for å være kulturbærere og pådrivere for å lykkes med det tverrsektorielle samarbeidet. Sektorlederne har noe likt fokus som avdelingsdirektørene, mens enhetslederne i stor grad anser det å ha kjennskap til hverandre som den mest sentrale suksessfaktoren. Vi skal se nærmere på dette.

Organisering, mål og styringssignaler

“Skal man lykkes med det, så tenker jeg jo at rammebetingelsene rundt oss må være på plass i den forstand at man organiserer tjenestene på en slik måte at det blir naturlig å samhandle”.

Rammebetingelser i form av hvordan tjenestetilbudet er organisert og felles mål for arbeidet med barn og unge ble pekt på som en viktig suksessfaktor av toppledelsen i kommunen. Dette kan man forstå som et ønske om å samle de spesialiserte tjenestene i én organisatorisk enhet, eller nettverk som samarbeider om å oppfylle målsettingen om å tilby helhetlige tjenester til barn og unge. Dette beskrives av Byrkjeflot og Guldbrandsøy (2013) som et oppdragsnettverk, som en horisontal styringsform i en organisasjon som supplerer den hierarkiske ledelsen i organisasjonen. Både avdelingsdirektører og sektorledere hadde tiltro til at organiseringen av tjenestene hadde innvirkning på det tverrsektorielle samarbeidet. Å samle tjenester som gir tilbud til barn og unge under en felles leder, mente flere ledere å ha en positiv effekt for samhandlingen. Samtidig ble det pekt på at den siste omorganiseringen som hadde blitt gjennomført, så langt ikke hadde gitt de resultatene man hadde forventet på forhånd, men derimot skapt nye samhandlingsutfordringer.

Det ble også fremhevet at det var viktig med tydelige styringssignaler fra politisk ledelse og departementer, direktorater og fylkesmannsembetene. Intervjuene kunne imidlertid gi inntrykk av at disse styringssignalene ikke ble fanget opp av deler av toppledelsen. Med andre ord virket det ikke å være et system eller en struktur for å implementere signalene i organisasjonen.

Videre ble det løftet frem som vesentlig at kommunen måtte henge sammen vertikalt for å få til det horisontale samarbeidet. Dette i betydningen av at det måtte være en god sammenheng mellom de ulike ledernivåene i kommunen, slik at styringssignaler og fokus på tverrsektorielt samarbeid blir formidlet nedover i organisasjonen.

I vårt materiale fant vi at sektorlederne mottok ulike styringssignaler og forventninger til at de skulle fokusere på tverrsektoriell samhandling i arbeidet sitt med barn og unge. Dette kommer tydelig frem når man setter ulike utsagn opp mot hverandre:

“I den siste tiden har oppdragsbrevene vært preget av den vanskelige økonomiske situasjonen vi står i. Tidligere var det mer fokus på at det å jobbe tverrsektorielt og samhandle på tvers kunne bidra til å bruke ressursene bedre, men det er borte. Jeg opplever ikke at det er noe fokus på det”.

Én sektorleder opplever andre styringssignaler, men uttrykker samtidig en usikkerhet knyttet til om de andre sektorene har føringer i sine oppdragsbrev for å drive tverrsektorielt samarbeid. Det er verdt å merke seg at man som sektorleder altså ikke har kjennskap til om andre sektorer har de samme styringssignalene som å skulle samhandle:

“Vi har stort fokus på det hos oss, dette med tverrsektoriell samhandling. Vi har det på ledermøtene. Men, jeg vet ikke om de andre sektorene har det. Jeg vet ikke hva de har i sine oppdragsbrev – om de har noe om tverrsektoriell samhandling der”.

Vi fikk også inntrykk av at det ikke er en felles forståelse av hvordan samhandling på tvers faktisk skal utføres. Flere gir uttrykk for at det stadig kommuniseres forventninger om samhandling, uten at det knyttes konkrete krav eller følges opp på en bestemt måte;

“Ja, det er litt sånn ... det er liksom ikke uttalt til meg som leder at det er viktig dette med tverrfaglighet. Det vil si, jeg har det jo i oppdragsbrevet fra kommunedirektøren, men det er liksom ... Det er ikke så tydelig uttalt dette med tverrfaglighet enda. Nei, det er det ikke. Jeg synes det ligger og svever litt, også må man bare ta det selv på en måte”.

En forklaring kan være at tverrsektoriell samhandling vanskelig lar seg måle, og derfor er det krevende å rapportere på. Flere funn tyder på at forventninger om samhandling ikke passer inn i de eksisterende mål- og styringssystemene kommunen har etablert.

“Det er jo vanskelig å måle tverrfaglighet. Du kan ikke måle det på samme måte som du måler at du holder budsjettet ditt. Det er ikke tall. Ofte er det prosesser. Som gjør at det å rapportere på og måle blir vanskelig”

Felles mål

Toppledelsen i kommunen fokuserte også på behovet for å ha et felles mål for de tjenestene som skal samhandle om å hjelpe barn og unge. Hvilket eller hvilke mål det her ble siktet til ble ikke konkretisert i datamaterialet, men det å ha fokus på og engasjement for hva barna og ungdommene faktisk har bruk for, og hvilken hjelp de samlet sett trenger, ble pekt på som vesentlig i den sammenhengen. Avdelingsdirektørene formulerte det slik:

“Ja, for det første tenker jeg at man er opptatt av samme mål og at man alle har aksjer inn i det samme målet”.

“Det å ha et felles mål, og en felles strategi – gjerne i form av styringssignaler, vil kunne bidra til tverrsektoriell samhandling.”

Denne suksessfaktoren ble også løftet frem av sektorledere. Organisering av tjenestetilbudet under en felles ledelse var ikke tilstrekkelig for å sikre samarbeid. Viktigere for dem er felles mål og en felles strategi som er operasjonalisert på en måte som gjør det målbart. Imidlertid ble det gjennom intervjuene gjort funn som kunne tyde på at disse målsettingene ikke var like godt implementert i alle lederledd i organisasjonen – heller ikke hos toppledelsen.

Felles kultur og kjennskap til hverandre

I materialet vårt fant vi at alle enhetslederne anså sin egen atferd som en viktig suksessfaktor for tverrsektorielt samarbeid. Dette fordi deres omtale av andre enheter eller sektorer, deres interesse for andre tjenester og deres engasjement for tverrsektorielt samarbeid ble førende for de ansatte i egen enhet. To enhetsledere formulerte det slik:

“Jeg som leder har egentlig nesten alt å si for hvordan vi som tjeneste samhandler tverrfaglig og tverrsektorielt. Det jeg signaliserer er viktig. Det blir viktig, og det bruker vi tid på. Det prioriterer vi. Hvis jeg signaliserer at dette er ikke viktig, her skal vi klare oss selv – så trenger vi ikke å samhandle, og de er ikke viktige for oss – så blir de uten betydning.”

“En annen ting er at jeg kan være moderator, løfte frem de andre. Det er fort gjort at det kommer kritikk fra de ansatte om andre enheter. Da må jeg målbære – hvorfor er det slik? Skal vi heller forsøke ...?”

Som tidligere nevnt var personlige relasjoner og kjennskap til hverandre sine tjenester for alle lederne, spesielt enhetslederne, en sentral suksessfaktor. Vi fant også dette perspektivet hos sektorlederne, men ikke så tydelig og uttalt som hos enhetslederne.

“ Altså at det rett og slett er så enkelt at når vi ledere blir kjent med hverandre både faglig og personlig så er det lettere å skjønne hva man står i, og at det er noen rammer og regler (....).

For å skape disse relasjonene, fant vi at etableringen av formaliserte møteplasser og strukturer for samhandling pekte seg ut som viktige suksessfaktorer for å få den tverrsektorielle samhandlingen til å fungere.

“Så jeg tror vi er gode på – jeg mener vi er gode på samhandling i enkeltsaker. Mer eller mindre god på det. Vi er gode på noen ting der. Men, det er også slik at jeg ser at dette er litt personavhengig (...). Det handler litt om de menneskene man samhandler med”.

4.2.3 Lederutfordringer mellom ulike institusjonelle logikker

Det har i de senere årene blitt beskrevet, forsket og rapportert på hva man anser som barrierer og suksessfaktorer innen tverrsektorielt samarbeid både nasjonalt og internasjonalt.

Barrierene beskrives ofte som silotenkning, konflikter mellom faggrupper, budsjetter og økonomi, kulturkonflikter og kompliserte organisatoriske systemer (Holm-Petersen & Buch, 2014). Samtidig er også det man oppfatter som suksessfaktorer for å lykkes med tverrsektorielt samarbeid godt beskrevet. Her kan man nevne eksempler som at det finnes ildsjeler i organisasjonen, at man har et felles mål som man jobber mot, felles møteplasser, gode rutiner og en trygghet i fortolkningen av regelverket (Mathiesen & Buland, 2017).

Disse faktorene finner gjenklang i vårt materiale. Det er tydelig at spesielt økonomiske og strukturelle faktorer har stor forklaringsverdi når det gjelder utfordringer knyttet tverrsektorielt samarbeid i kommunen. Økonomi, strenge rapporteringsrutiner og ulik fortolkning og prioritering av lovverk synes å være tyngst blant informantene. Situasjonen som beskrives gir umiddelbart et bilde av strukturer, eller institusjonelle logikker, som preger de ulike sektorene. Spesielt de økonomiske virkemidlene i form av fokus på å

holde budsjetter og rapportere om dette, står sterkt i kommunen. Økonomi, innsparinger og budsjettbalanse fremstår som et hovedfokus blant ledere, siden det veier tungt i organisasjonen.

Når det gjelder suksessfaktorer for tverrsektorielt samarbeid trekkes organisering, felles mål, kultur for samarbeid og relasjonelle egenskaper frem som betydningsfulle. Selv om disse faktorene vektet noe ulikt mellom de ulike ledernivåene, er det ingen tvil om at de tilskrives stor verdi.

I første del av analysen begrunnet vi at meningsinnholdet i begrepet hybrid organisasjon virker beskrivende for viktige trekk ved kommunen. To dominerende, dels overlappende og dels konflikterende, styringslogikker tilbyr forskjellige måter å lede og organisere kommunens arbeid på. Informantene tilkjenner at tradisjonelle byråkratiske prinsipper i stadig større grad utfordres av en økonomisk logikk. Den byråkratiske logikken har tradisjonelt vært assosiert med «demokrati, likhet, rettferdighet, rettsikkerhet og fellesinteresser» (Johansen, Olsen, Solstad, & Torsteinsen, 2010, s. 19). Organisasjonen styres nå på en måte der man tilrettelegger for at enhetsledere og sektorledere holdes ansvarlige for det økonomiske resultatet, og at dette resultatet ikke sees i en helhetlig sammenheng, men fokuset er på hver enkelt enhet eller sektor (Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013).

Ledelse i kommuner innebærer et tydelig økonomi- og resultatansvar og rimelig detaljerte “oppskrifter” på tjenesteutførelse og byråkratisk praksis. Når det gjelder å samhandle for å eksempelvis utvikle gode tjenester fremstår forventninger, rapportering og målsetninger mer utydelige. Ledernes beskrivelser av utfordringer med å iverksette tverrsektorielt samarbeid må i høyeste grad ses i sammenheng med disse styringslogikkene. Det innsnevrer det såkalte “180-gradersblikket”, og rammer inn ledernes fokus til å gjelde økonomiske forhold i egen sektor eller enhet. Man må først og fremst få «...egen silo til å fungere», som en leder uttrykker det. Lederes rolle blir på denne måten endret til en mer resultat- og markedsorientert funksjon (Holmen, 2016).

Relatert til Scotts tre pilarer er det grunn til å anta at tiltakende økonomifokus i kommunen først og fremst henger sammen med endringer i disse. Den økonomisk logikken er styrket som følge av at det er etablert en rekke kontroll- og rapporteringsmekanismer, altså styrking gjennom av den regulative pilaren. Det samme gjelder den normative pilaren ved at ledere opplever å være personlig ansvarlige for budsjettet. Dette gir seg utslag i en kultur hvor

etterlevelse av budsjetter blir nærmest synonymt med godt lederskap. Økonomiplaner, oppdragsbrev og budsjett snevrer inn fokuset, og bidrar ytterligere til å sementere den økonomiske styringslogikken. Flere opplever at den økonomiske logikken nærmest har erstattet faglige hensyn og kvalitet fullstendig: *“Ja, det er jo det at vi som ansvarlige ledere – det eneste som vi egentlig blir sett i kortene på er jo økonomi. Vi rapporterer jo ikke på kvalitet. Vi rapporterer på økonomi. ... Det er jo faktisk slik at du er personlig ansvarlig. Du kan miste jobben hvis du ikke holder budsjettet ditt».*

Således fører møtet mellom den økonomiske og byråkratiske styringslogikken til endringer i de normative elementene, altså de verdiene og normene som angir hvordan man bør opptre i gitte situasjoner og beskriver plikter folk har i samkvem med andre (Scott 2002). Avstanden i de institusjonelle logikkene blir spesielt synlig i møtet mellom som vektlegging av den langsiktige merverdien av tverrsektorielt samarbeid, og økonomisystemets fokus på kortsiktig balanse. En leder uttrykker at *«økonomien er en stor bremsekloss»*, og fortsetter;

“... jeg tror at for å få til det smidige samarbeidet, for å få til de gode løsningene for barn og unge, så må du gå ut over den boksen. ... Økonomifokuset blir så stort at du ser ikke barnet oppe i det hele til slutt”.

Det tiltakende økonomifokuset skaper friksjon mellom faggrupper. Friksjonen gir seg uttrykk ved at spesielt enhetsledere opplever en tilnærmet uoverkommelig balansegang mellom økonomiske krav, og faglig forventninger og yrkesstolthet. Det virker som mange ledere på tjenestenivå opplever at for ofte er det de faglige hensynene som må vike. Dette kan igjen skape endringer i den kulturelle pilaren. Yrkesgrupper innen oppvekstfeltet har en klar oppfatning av hvem de er satt til å gi tjenester – barn og unge. Når friheten til de ulike fagprofesjonene kommer under press av økonomiske innsparingstiltak, kan det svekke motivasjonen og potensielt føre til meningstap. Frustrasjonen formidles gjerne til enhets- og seksjonsledere som stilles i en "skvis" mellom ulike hensyn.

I sum skaper ulike forventninger svært komplekse krav til lederne på ulike nivåer. De skal balansere krav om god økonomisk drift, faglig høye standarder og forvalte lokaldemokratiske verdier. I vårt materiale ser vi dette tydelig på alle ledernivåer, men spenningsfeltet mellom logikkene blir mest tydelig hos enhetslederne, der flere gir uttrykk for at de mister barnet av synet når man skal avgjøre hva som er gode tjenester.

I tillegg opplever kommunens ledere i økende grad at de stilles ovenfor forventninger om tverrsektorielt samarbeid gjennom økende fokus på offentlig samstyring. Det springende

punktet er at samarbeid er nødvendig for å løse dagens utfordrende oppgaver. Men hva som ligger i denne styringslogikken er uklart. Med noen vage referanser til *Kommune 3.0* eller *Smartkommune* synes denne styringslogikken ikke å ha funnet en operativ form. Dette er også et tydelig trekk i materialet vårt. De fleste viser til en uttalt forventning om samarbeid på tvers, men denne forventningen er ikke konkretisert eller har materialisert seg i måten kommunen er ledet og organisert på.

Vi tror at en viktig årsak til den manglende gjennomslagskraften til offentlig samstyring henger tett sammen med at den ikke passer inn med de allerede etablerte styringslogikkene. I møte med to sterke og institusjonaliserte logikker møter forventninger om offentlig samstyring motstand. Vår tese er at dette skyldes at prinsippene som samstyringslogikken bygger på ikke er direkte kompatible med den økonomiske og byråkratiske styringslogikken. Den økonomiske logikken er tuftet på en utstrakt delegering av myndighet til autonome resultatenheter, som står ansvarlige for måloppnåelse. Ledelse orienteres følgelig mot å sikre at egen enhet leverer i tråd med de vedtatte budsjettene. Den byråkratiske logikken, på sin side, tilsier tydelig myndighetsavklaring mellom ulike enheter, hierarkisk rollefordeling og at prosesser skjer tjenestevei. Men offentlig samstyring styre på kan verken bygge på autonome resultatenheter eller hierarki. Motsatt NPM tenkningen forutsetter tverrsektorielt samarbeid at effektene tas ut i organisasjonen som helhet, ikke i de enkelte enhetene. Og i motsetning til byråkratisk tenkning kan ikke alle prosessene styres som et formelt hierarki, men krever mer fleksibel organisering rundt felles oppgaver.

En annen mulig grunn til at samstyringslogikken ikke finner sin plass, er at den virker til å ha svak resonans i de institusjonelle pilarene – spesielt i de normative og kognitive elementene. Den økonomiske logikken er tydelig forankret i den regulative pilaren gjennom styringsdokumenter og rapporteringsrutiner. Det er også økonomiske insentiver knyttet opp mot gode økonomiske resultater i de ulike enhetene. I styringsdokumentene er det beskrevet at ledere skal gi økonomi et stort fokus. Den regulative pilaren er også fremtredende i den byråkratiske logikken, gjennom klare regler og forordninger for hvordan man skal forholde seg til ansvar og myndighet som leder i organisasjonen. I samstyringslogikken er også den regulative pilaren gjeldene, gjennom tydelige mål om effektive, gode og helhetlige tjenester til barn og unge i sentrale styringsdokumenter i kommunen. Det er beskrevet at disse tjenestene skal utvikles gjennom samhandling, og kravet om samarbeid kan man finne igjen i sentrale lovverk som berører barn og unge – for eksempel Lov om barneverntjenester og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Imidlertid er det ikke knyttet de samme

økonomiske insentivene til disse målsettingene, og ei heller like tett rapportering og oppfølging i ledersamtalene, noe som bidrar til en svakere regulativ forankring i denne logikken, vis-a-vis den økonomiske og byråkratiske logikken. Når det gjelder den normative pilaren tyder funnen på at samstyringslogikken står sterkere. Gjentatte ganger bekrefter informantene at dette er en atferd og arbeidsmåte man ønsker styrke i organisasjonen. Også innenfor den kulturelle pilaren finner vi gjenklang gjennom en stadig betoning av barneperspektivet, og å sette brukeren i sentrum. Imidlertid kan man vanskelig snakke om en kultur all den tid samstyringslogikken foreløpig ikke har satt seg i organisasjonen.

Stilt ovenfor de to dominerende styringslogikkene kommer forventninger om offentlig samstyring til kort. De materialiseres ikke til konkrete modeller for samarbeid på tvers, men forblir urealiserte ambisjoner ledere forøker å fylle med innhold. Konteksten er således preget av to sterke styringslogikker, og en fremvoksende forventning om samarbeid på tvers. Spørsmålet blir da hvilken rolle ledere og lederskap har i denne konteksten? Vår antakelse er at siden denne styringslogikken ikke kan støtte seg på organisasjonens regulerende, normative eller kulturelle elementer, blir nettopp lederskap viktig. For selv om kontekst påvirker en leders rolle og muligheter, kan også ledere påvirke konteksten

4.3 Lederrollen i tverrsektorielt samarbeid

Kompleksiteten i oppgaver, og stadige endringer i ulike styringsregimer i offentlig sektor har utløst et behov for nye eller utvidede lederroller i kommunene. Samstyringslogikken som vi nå ser er på vei inn i norske kommuner utfordrer lederens rolle (Holmen, 2016). Konflikten mellom to veletablerte institusjonelle logikker, og en ny logikk om samarbeid og samstyring skal finne sin plass, kan se ut til å gjøre lederrollen krevende på ulike måter. Vi vil i det videre drøfte hvordan ledere gjennom ulike lederstiler kan fremme tverrsektorielle samarbeidet.

Hvordan forholder ledere seg til denne komplekse konteksten? God tverrsektoriell ledelse er av vesentlig betydning for å lykkes med å skape et samarbeid på tvers (Lone, 2019). Med utgangspunkt i hva våre respondenter beskriver som handlinger for å fremme et slikt samarbeid, skal vi drøfte hvilke tilnærminger som virker mest hensiktsmessig for at ledere lykkes i dette arbeidet.

Gjennom intervjuene spurte vi respondentene om hva de konkret gjorde som ledere for å fremme tverrsektorielt samarbeid. Det vi fant, er at lederne har noe ulike tilnærminger til

dette. Men, et av våre hovedfunn kan sies å være at lederne – uansett plass i hierarkiet, uttrykker at de har et stort handlingsrom for å iverksette eller være pådrivere for tverrsektorielt samarbeid. Samtidig beskriver de at det er vanskelig å igangsette og gjennomføre. De har en opplevelse av at det snakkes mye om at man skal samarbeide på tvers, uten at det gjennomføres. Anstrengt økonomi, mangel på møteplasser, få rapporteringer og manglende relasjoner til hverandre var noen av de mest sentrale forklaringene lederne ga på at manglende gjennomføring. Dette er elementer som ligger i konteksten lederen omgir seg med i kommunen, slik vi har beskrevet i kapittel 4.2.

4.3.1 Lederen som motivator og forbilde

De fleste av våre respondenter er altså samstemte i at det er utfordrende å lede tverrsektorielle prosesser ut fra deres posisjon. Men, samtidig løfter de frem ulike virkemidler de tar i bruk for å fremme et slikt samarbeid. Avdelingsdirektøren løftet frem det å være en motivator og en inspirator for andre ledere i hierarkiet:

“Som ledere må vi bare holde det tverrfaglige fokuset hele veien fordi som leder lengre ned i organisasjonen blir du raskt dratt inn i det fagområdet du leder. Og du har nok å gjøre der. Du trenger liksom ikke å jobbe tverrfaglig for å skaffe deg arbeidsoppgaver. De klarer du å produsere der du er. Så det er noe med å vekke tro på at det finnes klokere måter å jobbe på, som gagnar de du jobber med”.

“Vi må synliggjøre en genuin tro på at dette er det beste for barna og ungdommene våre”.

Toppledelsen i kommunene har en avgjørende rolle for at man lengre ned i organisasjonen skal jobbe mot felles mål og finne det hensiktsmessig å samarbeide om barn og unge (Lone, 2019). Vårt materiale viser at avdelingsdirektørene både er leverandør av bestillinger i de ulike avdelingene gjennom “Oppdragsbrevet”. I tillegg til dette benytter de seg av “myke virkemidler” som å inspirere og motivere ledere nedover i hierarkiet for å skape tverrsektorielt samarbeid. Også lengre ned i hierarkiet uttrykker ledere at det er viktig å være målgivende og visjonær for å fremme samarbeid. En av sektorlederne uttrykker det slik:

“Som leder så må du være den som tar tak i det og styrer det. Du kan ikke forvente at medarbeiderne tenker at “å så fantastisk”. Du kan ikke forvente deg at ting bare skjer. Du må initiere det, du må legge til rette for det, du må stå på barrikadene og brøyte vei og

overbevise Tverrfaglighet er veldig naturlig i vår sektor, men det er ikke like naturlig å tenke det i andre”.

Det er flere årsaker til at man som leder velger flere ulike tilnærminger for å fremme tverrsektorielt samarbeid. Dette fordrer samstyring, og som vi har drøftet tidligere, går det på tvers av andre mer etablerte institusjonelle logikker i organisasjonen. For eksempel går denne samhandlingen på tvers av mål- og rapporteringslinjene i kommunen, og på tvers av de ulike fag- og resultatenehetene (Lone, 2019). Det er derfor vår antakelse at ledere med fordel kan bruke elementer fra ulike lederstiler for å fremme den tverrsektorielle samarbeidet. Å løfte tverrsektorielt samarbeid frem som en visjon, inspirere og skape retning er elementer av lederatferd som vi kjenner som transformasjonsledelse (Skogstad, 2015). Dette beskrev flere av lederne at de gjorde. I tillegg ønsket mange ledere å være motivatorer og kulturbyggere, hva Bass (1990) betegner som *idealisert innflytelse*, og gjennom dette styrke den normative og kulturelle av Scott (2014) sine pilarer. Vi fikk et inntrykk av at rapporteringer og budsjettfokus ikke var det lederne mente skulle til for å skape samarbeid om barn og unge.

Et av elementene i transformasjonsledelse er også at lederen opptrer som en rollemodell for sine ansatte (Yukl, 2006). Dette fant vi en bevissthet på hos flere, eksempelvis uttalte en av enhetslederne:

“Jeg forsøker å ha en profesjonell holdning til tverrsektoriell samhandling, og forsøker å samarbeide med alle. Min væremåte kan bidra til at murene mellom siloene bygges ned. Som leder må man gå foran som et godt eksempel”.

Siden ledere i begrenset grad kan støtte seg på regulative pilarer, virker “myke” virkemidler som å være forbilde, inspirator eller kulturbygger å være formålstjenlige strategier for å fremme samarbeid på tvers. Dette kan henge sammen med at ulike profesjoner innenfor oppvekstfeltet har et tydelig fokus på tverrfaglig samarbeid gjennom sin utdanning. Ledere blir ofte rekruttert fra ansatte i de ulike fagavdelingene, og bærer derfor med seg sin faglighet i lederyrket. Det er derfor rimelig å tro at mange av initiativene til tverrsektoriell samhandling kan være drevet frem av lederes profesjonsforankring. De faglige motiverte bestrebelsene på økt samarbeid mellom faggrupper og siloer formidles gjerne gjennom virkemidler som å inspirere, være forbilder eller bygge en kultur.

4.3.3 Ledelse tilpasset omgivelsene eller ledelse i balanse med omgivelsene?

Samtidig beskriver lederne at de skulle fokusert mer på samarbeid på tvers dersom de hadde nødvendige ressurser i form av fagpersoner og økonomi:

“Man har uendelig stort handlingsrom som avdelingsdirektør, men det er vanskelig å gjøre noe uten en innsats i form av en eller annen ressurs. Vi må ha penger for å få til endringer. Det koster. Det holder ikke å bli enige om at vi skal samarbeide bedre”.

Denne avdelingsdirektøren beskriver helt tydelig spenningsfeltet mellom den økonomiske logikken og det vi beskriver som den offentlige samstyringslogikken som i økende grad rettes som en forventning til kommunene (Holmen, 2016). Vi ser gjennom “Oppdragsbrevet” at enheter og sektorer som overholdt sine budsjetter blir belønnet, mens de som ikke holder budsjettet blir økonomisk “straffet” for det. Intuitivt synes den resultatbaserte og hierarkiske organiseringen av kommunen å fremme en mer transaksjonsorientert ledelsesform. Fokuset til ledere rettes mot å nå organisasjonens resultatmål, og i enkelte sammenhenger belønnes eller straffes enheten hvis ikke disse forventningene innfris. Formålet er å oppnå budsjett disiplin ved bruk av sanksjoner eller belønning. Den senere tiden er det også etablert flere kontroll- og støttesystem som skal ivareta behovet for økonomistyring. Således blir ledelse nærmer en form for avviksstyring, hvor oppmerksomheten dreies mot å skape kontrollaktiviteter for å unngå overforbruk av midler, eller uregelmessigheter ved regelanvendelser og saksbehandling. I vår kontekst kan dette minne om det Bass (1990) betegner som en aktiv form for «ledelse ved unntak», altså at ledere aktivt kontrollerer arbeidet og fremdriften til ansatte og enheter, og griper inn ved avvik. Med andre ord en «betinget belønning eller straff» som skal bidra til å motivere de ansatte til å etterkomme ledelsens forventninger.

Den transaksjonsorientert ledelsesstil synes å være godt tilpasset en økonomisk styringslogikk. Her kan målsetningene operasjonaliseres og kvantifiseres, og belønninger eller sanksjoner kan knyttes opp mot måloppnåelse. Men innenfor en styringslogikk som skal fremme samstyring og tverrsektoriell samhandling stiller dette seg annerledes. Som flere informanter uttrykte, er begrepet tverrsektoriell samhandling diffust og det rapporteres i begrenset omfang om ambisjonene om samarbeid innfris. Dette gjør det utfordrende å vurdere måloppnåelse (Christensen & Lægreid, 1998). Det mangler regulative og normative elementer som støtter opp om hvordan samhandling på tvers faktisk skal utføres. Overveiende fremstår det som utydelig hvordan det skal leveres på forventningene og dette

skaper rom for individuelle fortolkninger. Organisasjonens virkemåte synes ikke å være tilpasset en styringslogikk som søker å fremme samhandling på tvers.

Under slike betingelser synes lederrollen å være spesielt betydningsfull. Her må lederen appellere til noe «større» enn den enkelte medarbeider, enheten, sektoren og avdelingen. En viktig kilde til å oppnå målsetningen om samordning er nettopp lederens evne til å skape entusiasme for å transformere hvordan det arbeides i dag, ved å vise til en ny fremtidig tilstand. En klar visjon som uttrykker ideologiske mål, ikke kortsiktige gevinster, er et svært nyttig redskap til endringer i en organisasjon (Yukl 2006; s.235). Et tydelig og positivt formidlet fremtidsbilde kan også skape motivasjon og en følelse av forpliktelse hos de ansatte. Denne motivasjonen beskrives gjerne som en «indre» motivasjon, ikke en belønningsbasert «ytre» motivasjon.

På bakgrunn av materialet er det viktig å understreke at lederstil også henger sammen med hvilket nivå man tilhører i organisasjonen. Den øverste ledelsen har et større ansvar for helheten, og en viktig topplederoppgave er å gi en helhetlig forståelse og retning for arbeidet. Dette gir åpenbart et større rom for å spille på visjonering og inspirasjon – altså kjennetegn ved transformasjonsledelse. I mellomlederes rolle er enhetens bidrag til helheten mer i fokus, og følgende fokuseres det mer på resultater. Dette fører sannsynligvis mot et press mot transaksjonsledelse.

Oppsummert bruker ledere ulike virkemidler for å fremme tverrsektoriell samhandling, noe vi også fant i vårt datamateriale. Mye av det som de opplever som forventninger i form av å skape gode enheter, sektorer og avdelinger, levere gode økonomiske resultater – og de insentivene som er knyttet til disse forventningene, kan vi gjenkjenne som transaksjonsledelse. Vi har drøftet om man som leder i kommunen i tillegg bør ha fokus på det vi gjenkjenner som transformasjonsledelse, da dette kan bidra til å styrke samstyringslogikken.

At styringsprinsippene i kommunene er i stadig endring gjør at det er grunn til å vurdere ulike former for lederatferd tilpasset de oppgavene som skal løses. Det mest hensiktsmessige er trolig å kombinere transaksjons- og transformasjonsledelse for å kunne utøve effektivt lederskap, samtidig som det stimuleres til å arbeide på tvers for å løse komplekse utfordringer.

5. Konklusjon

Overordnet har formålet med denne oppgaven vært å drøfte hvilken betydning ledelse har for tverrsektorielt samarbeid i en kommune. Temaet springer ut av en felles erfaring at til tross for omfattende bestrebelser, så synes det å være krevende å få til samarbeid på tvers av enheter, sektorer eller avdelinger. Da tverrsektorielt samarbeid nærmest er blitt en universell utfordring omtrent enhver organisasjon forsøker å løse, ble vi oppmerksomme forklaringen kan identifiseres i strukturtrekk ved moderne organisasjoner. Samtidens organisasjoner rommer en kompleksitet, hybriditet og et forventningsmangfold som gjør prosesser på tvers svært krevende. For å kunne belyse disse antakelsene valgte vi en institusjonell tilnærming til å beskrive moderne organisasjoner. Gjennom å knytte an til Scotts tre pilarer kunne vi gi teoretisk dybde til dette perspektivet. Ved hjelp av spørsmålet “hva er konteksten for ledelse i en kommune” ønsket vi å kunne beskrive den virkeligheten ledere står i. Empirien var både basert på analyser av foreliggende dokumenter og intervjuer av ledere på ulike nivå innen oppvekstsektoren. Oppvekstsektoren ble valgt fordi det er et område som særlig betinges av samarbeid på tvers av sektorer og fagmiljøer, og danner dermed et interessant utgangspunkt for å kaste lys over problemstillingen. Dette er også et felt som lenge har hatt utfordringer knyttet til samarbeid, og dermed har erfaringer med hvilke faktorer som påvirker et samarbeid.

Vår interesse for dette temaet knyttet seg spesielt til lederen sin rolle i det tverrsektorielle samarbeidet. Antakelsen er at ledere ikke bare passivt tilpasser seg sine rammebetingelser, men har et betydelig handlingsrom innenfor den konteksten de utøver sitt virke. De bidrar også til å forme de omgivelsene de inngår i. Ved å stille spørsmålet «Hvordan kan man som leder jobbe for å fremme tverrsektorielt samarbeid» ønsket vi å rette fokuset mot lederes strategier og handlingsrom i kommuner.

For å kunne analysere og drøfte de funn vi gjorde, fant vi det relevant å knytte an til skillet mellom transaksjonsledelse og transformasjonsledelse for å operasjonalisere lederens betydning. Det var ikke mulig å gå i dybden av et slikt spørsmål innenfor dette formatet, men begrepene ble brukt som en refleksjon over hvilke lederstiler som kan ha positiv effekt for å fremme samarbeid på tvers i komplekse omgivelser.

5.1 Oppsummering

Det er selvfølgelig ikke mulig å trekke noen entydige konklusjoner på bakgrunn av denne studien. Til det er oppgavens omfang og det empiriske materialet for begrenset. Denne fremstillingen må derfor i all hovedsak leses som et innspill til en viktig diskusjon vedrørende en kommunesektor i rask endring, organisatoriske rammebetingelser og lederes mulighetsrom i dette landskapet. Gitt studiens begrensninger, har arbeidet med denne oppgaven gjort oss oppmerksom på følgende:

- Kommuner er komplekse organisasjoner og er adressat for en rekke forventninger – fra omgivelsene så vel som internt. I tillegg preges de av ulike styringslogikker, som tilbyr ulike tilnærminger til å lede og organisere virksomheten på. Ledelse i kommuner er på mange måter en balansekunst innenfor disse rammebetingelsene.
- Resultatet av denne studien viser videre at ledere oppfatter at det er flere faktorer som påvirker det tverrsektorielle samarbeidet. I tilfeller hvor samarbeid på tvers lykkes fremheves felles mål, personlige relasjoner, felles møtearenaer og kultur for samhandling. Økonomi, byråkrati, strenge rapporteringsrutiner og føringer fra gjeldende lovverk ser ut til å hemme samarbeidet. Spesielt virker økonomiske spørsmål å overskygge ambisjoner om tverrsektorielt samarbeid, og våre informanter beskriver strenge kontrollrutiner knyttet til dette med oppfølging i hierarkiet.
- Fra informantene får vi et klart inntrykk av at det står ikke på viljen til samarbeid. Men til tross for ambisjoner lykkes man i begrenset grad. Vår oppfatning er at organisasjonsstrukturen – dominert av en økonomisk og byråkratisk styringslogikk – virker ikke å tilrettelegge for tverrsektorielt samarbeid. Denne strukturen utfordres av styringslogikk som setter horisontalt samarbeid, fleksibilitet og brukere i sentrum – i denne oppgaven omtalt som offentlig samstyring. Imidlertid møter denne styringslogikken motstand i kommunen. Spesielt synes økonomiske hensyn å blokkere aspirasjoner om samarbeid på tvers.
- Ledelse ser ut til å ha en betydning for hvorvidt man lykkes med tverrsektorielt samarbeid. Forskning har gitt bred støtte til at transformasjonsledelse har positiv sammenheng med ytelse og endring. På samme måte er det grunn til å tro at enkelte komponenter ved denne lederstilen er egnet for å fremme samarbeid på tvers. Karismatiske ledere med en overbevisende visjon, som er tillitsskapende og relasjonsorienterte kan bidra til endring av fokus og mål i organisasjonen.

5.2 Praktiske implikasjoner

Basert på funn fra denne oppgaven kan vi skissere noen praktiske implikasjoner for ledelse av tverrsektorielt samarbeid.

- Vi har argumentert for ulike kontekstuelle forhold som i større eller mindre grad hemmer samarbeid på tvers. Det er ingen praksis med å rapportere på slikt samarbeid. For at tverrsektorielt samarbeid skal ha et reelt innhold bør det skapes en omforent forståelse av betydningen av dette arbeidet. Denne forståelsen må være forankret i toppledelsen, og følges konkret opp. Ut fra våre funn, kan det se ut til at man bør gjennomføre en slik oppfølging på samme nivå som man følger opp økonomien i de ulike enhetene, sektorene og avdelingene. På samme måte må man i større grad se kommunen som én organisasjon, hvor effekter av tverrsektorielt samarbeid som organisatoriske gevinster over tid, og ikke kan måles i umiddelbare resultater i de enkelte enhetene.
- En slik perspektivendring er krevende og fordrer robuste ledere som kan overbevise og motivere sine ansatte til å tenke nytt. En felles visjon som setter brukere og organisasjonen som helhet i sentrum kan være et virksomt virkemiddel. Hvordan denne visjonen etterleves bør være av stor interesse for toppledelsen i kommunen, og etterspørres systematisk, gjerne også ved å involvere representanter for barn og unge.
- Det er også, som informantene påpekte, viktig at det etableres møteplasser for samhandling på tvers, og konkrete mål som det jobbes mot. Slike møteplasser kan med fordel benyttes til samhandling om konkrete tverrsektorielle utfordringer, der både ledere og fagpersoner bidrar med sin fagkunnskap for å utvikle tjenestetilbudet til barn og unge.
- Det klassiske byråkratiet og NPM forsterker hverandre og fører til en hierarkisk organisasjonsstruktur hvor resultatansvar delegeres til de enkelte enhetene. Dette gjør horisontalt samarbeid krevende. Den administrative ledelsen må ha en særlig oppmerksomhet på dette, og synliggjøre dette til de politiske beslutningstakerne.
- Vår antakelse er at ledere har en sentral rolle for å kunne lykkes med tverrsektorielt samarbeid. Det er derfor av stor betydning hvilke egenskaper, fokus og kompetanse man ser etter når det rekrutteres nye ledere til organisasjonen. Fokus på samarbeid, og egenskaper som en visjonær og karismatisk leder bør derfor vektlegges når nye ledere i organisasjonen skal rekrutteres, og løftes frem i lederutviklingsprogram.

5.3 Studiens begrensninger

Valg av perspektiver og begreper som legges til grunn for studien, farger forståelsen av fenomenet. De preger også dataene som genereres og hvordan de fortolkes. Våre valg av begreper og teorier har således rammet inn både intervjuguide, de dataene vi har fått de funnene vi har pekt på. En annen tilnærming ville gitt andre funn og konklusjoner.

- Vi valgte å knytte an til skillet mellom transaksjonsledelse og transformasjonsledelse for å forstå og reflektere over lederrollers betydning for tverrsektorielt samarbeid i hybride organisasjoner. Studien hadde som målsetning om å belyse problemstillingen fra et lederperspektiv. En begrensning er at vi ikke har spurt hvordan de ansatte opplever betydningen av ledelse for tverrsektorielt samarbeid. Derfor er det ikke mulig å beskrive hvordan transaksjonsledelse og transformasjonsledelse påvirker de ansattes motivasjon, tilbøyelighet til samarbeid, prestasjoner osv.
- Kommunen vi har valgt som case preges av store økonomiske utfordringer. Det utstrakte økonomifokuset må også ses i sammenheng med at kommunen har opplevd en forverret økonomisk situasjon over flere år. Økonomifokuset kan skyldes at organisasjonen er i en slags “økonomisk unntakstilstand”. På den andre siden har store deler av kommune-Norge hatt en krevende økonomi over lang tid, så dette er muligens normaltilstanden.

5.4 Videre forskning

Som nevnt i innledningen, sprang temaet for denne oppgaven ut av erfaringer og undringer vi har hatt som ledere. Vår ambisjon om utbytte av studien har derfor i stor grad vært av en pragmatisk karakter: hvordan kan man som leder opptre for å fremme tverrsektorielt samarbeid i en kompleks organisasjon? Det er begrenset grunnlag for å generalisere på bakgrunn av vårt materiale. For å utvikle mer forskningsbasert kunnskap om disse spørsmålene må våre funn følges opp med mer inngående studier. Noe eksempler på dette er:

- Lederes betydning for tverrsektorielt samarbeid bør belyses med studier av effekter av lederstil på de som ledes. Hvordan opplever de ansatte ulike lederstiler? Vurderes den til å ha effekt på tilbøyelighet og rammer for tverrsektorielt samarbeid, eller er det andre forhold som kultur, økonomi o.l. som egentlig er avgjørende? I tillegg kan det utføres longitudinelle studier av hvordan en organisasjon påvirkes av ulike lederstiler.

Ved å følge forløpet ved en endring i lederstil kan man få kunnskap om nye innsikter i lederes betydning.

- Det har også vært interessant å ta utgangspunkt i brukernes - barna og ungdommenes, oppfatning av tverrsektorielt samarbeid. Hva mener de er utfordringer med måten kommunen arbeider på i dag? Det er mange organisasjoner i Norge i dag som representerer barn og unge med behov for sammensatte tjenester fra kommuner, spesialisthelsetjeneste, fylkeskommune, etc. Disse blir i større grad lyttet til i dag, enn de ble for noen år tilbake. Det vil være hensiktsmessig å inkludere representanter for slike organisasjoner i videre forskning for å finne hvilke behov for samarbeid barn og unge har, og hvordan ledere kan benytte seg av denne kunnskapen i sin ledelse av dette arbeidet.
- Større studier kan også inkludere effekter av lederstil for tverrsektorielt samarbeid mellom kommuner og andre virksomheter. Tverrsektorielt samarbeid kan forstås bredere enn det fokuset denne oppgaven har lagt til grunn. Samarbeid på tvers av ulike virksomheter øker kompleksiteten og forventningene, og stiller dermed enda større krav til lederskap. Hvordan kan ledere utforme sin rolle for imøtekomme denne virkeligheten?

Denne studien gir et innblikk i hvordan man kan betrakte utfordringer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid fra et lederperspektiv. De lederne vi har intervjuet har gitt oss et godt bilde av hvordan man som leder må balansere mellom ulike mål og interesser.

Ivaretagelsen av barnet og ungdommene er sterkt i fokus for disse lederne, og bør fortsatt være en ledestjerne for den videre forskningen på dette området.

Litteraturliste

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. (2020). *0-24 samarbeidet*. Hentet fra 0-24-samarbeidet.no: <https://0-24-samarbeidet.no/#kort-om-samarbeidet>
- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Avolio, B. J., & Bass, B. M. (1993). *Improving Organizational Effectiveness through Transformational Leadership*. Thousand Oaks: Sage.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2009). *NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt - Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-22/id587673/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *NOU 2017: 12 Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært usatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-12/id2558211/>
- Bass, B. M. (1990). *Bass & Stodgill's Handbook of Leadership: Theory, research and Managerial Applications*. New York: Free Press.
- Byrkjeflot, H., & Guldbrandsøy, K. (2013, Vol. 54 Nr. 4). Både hierarkisk styring og nettverk. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, ss. 463-491.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning: om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Det kongelige helse- og omsorgsdepartement. (2008). Samhandlingsreformen. Rett behandling på rett sted til rett tid. *St.meld.nr. 47 (2008-2009)*. Regjeringen.
- Fosse, E. (2007). Interprofessionell og intersektoriell samverkan i hälsofrämjande arbete. I S. Axelsson, & R. Axelsson, *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisastioner ooch samhällssektorer* (ss. 123-143). Studentlitteratur.
- Frøyland, K., & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra*

- evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslog og Akershus.
- Hagen, R. (2006). *Nyliberalisen og samfunnsvitenskapene. Refleksjonsteorier for det moderne samfunnet.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for barn og unge.* Oslo: Fafo.
- Hellevik, O. (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet. (2019, Februar 4.). *Om pakkeforløpet for psykiske lidelser - barn og unge.* Hentet fra [helsedirektoratet.no](https://www.helsedirektoratet.no):
<https://www.helsedirektoratet.no/pakkeforlop/psykiske-lidelser-barn-og-unge/om-pakkeforlopet>
- Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. (2020, Februar 20.). *0-24 samarbeidet.* Hentet fra <https://0-24-samarbeidet.no/>
- Helsetilsynet. (2009). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial og barneverntjenester til utsatte barn. Utsatte barn og unge - behov for bedre samarbeid.* Oslo: Statens helsetilsyn.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1988). *Management of organizational behavior.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hoffman, A. J. (1999). Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. . *The Academy of Management Journal*, 42(4), ss. 351-371.
- Hofstad, H., Helgesen, M., & Sandkjær, G. S. (2012). *From service provider to network node: Does the Counties' coordination role contribute to goal attainment and public sector innovation.* Oslo: NFR. Prosjekt i Demosregprogrammet.
- Holmen, A. K. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller. *Magma. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse.*

- Holm-Petersen, C., & Buch, M. S. (2014). *Litteratur om ledelse af samarbejde på tværs av sektorer i sundhedsvæsenet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Hovi, J., & Rasch, B. E. (1993). *Strategisk handling: innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig. I P. Repstad, *Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (ss. 75-112). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D. I. (2019). *Jacobsen D. I 2019 Ledelse og den offentlige dimensjon. En sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Fagbokforlaget. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, S. T., Olsen, H. T., Solstad, E., & Torsteinsen, H. (2010, August 11.). Ledelsesutfordringer i hybride organisasjoner. Et teoretisk rammeverk. *Nordiske Organisasjonsstudier*, ss. 8-29.
- Kjeldstadli, K. (1997). Kildegransking. I E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad, & T. H. Aase, *Metodisk feltarbeid. Prodkusjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krane, L., Makarova, A., & Brøndbo, P. H. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Tromsø: Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, RKBU Nord.
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *NOU 2009: 18 Rett til læring*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/4797c40751334fb2b06592a22925c487/nou_2009_18_rett_til_laering.pdf
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lone, J. A. (2019). *Tverrfaglig samarbeid og ledelse på oppvekstfeltet. Bydelene Alna, Bjerke., Grorud og Stovner*. Oslo: Agenda Kaupang.

- Mathiesen, I. H., & Buland, T. (2017). *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor. En studie av Mission-possible nettverket på Sunnmøre*. Stavanger: IRIS samfunnsforskning.
- Ogden, T. (2012). *Å vokse opp. Familien og barneverntjenesten*. Oslo: Barne-, ungdoms og familiedirektoratet.
- Osborne, S. P. (2010). The (nes) public governance: A suitable case for treatment? I S. P. Osborne, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Rasmussen, B. (2016, 05 12). Tilbake til byråkratiet? Weber, byråkratiet og lærerstreiken. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, ss. 199-207.
- Regjeringnen. (2019, Oktober). *regjeringen.no/kommunereformen*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>
- Røiseland, A. (2013, 01 01). Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, ss. 309-326.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and organizations. Ideas, interests and identities*. Los Angeles: SagePublications.
- Skogstad, A. (2015). Effektiv og ivaretakende ledelse: Viktige perspektiver og modeller. I S. Einarsen, & A. Skogstad, *Ledelse på godt og vondt* (ss. 15-45). Bergen: Fagbokforlaget.
- Skrove, G. K., Bachmann, K., Bremnes, H., & Groven, G. (2015). *Ks FoU-prosjekt nr. 134033. Trygg oppvekst - helhetlig organisering av tjenester til barn og unge*. Molde: Møreforskning Molde AS.

Statistisk sentralbyrå. (2020). *ssb.no*. Hentet fra [ssb.no/befolkning](https://www.ssb.no/befolkning):

<https://www.ssb.no/befolkning>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Torfinng, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: Før, nu og i fremtiden. I A. Agger, & K. Löfgren, *Politik og administration* (ss. 195-214). København: Hans Reizels Forlag.

Torsteinsen, H. (2012). *Resultatkommunen. Reformen og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yukl, G. (2006). *Leadership in Organizations*. Harlow: Pearson Education Limited.

Yukl, G. (2015). Å lede organisasjonsendringer. I Ø. L. Martinsen, *Perspektiver på ledelse* (ss. 221-259). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Interne dokumenter fra kommunen

Arbeidsgiverstrategi

Handlings- og økonomiplan

Oppdragsbrev

Kommuneplanens samfunnsdel

Figuroversikt

Figur 1: Organisasjonskart

Vedlegg

Intervjuguide

Vedlegg 1: Intervjuguide

Problemstilling:

Overordnet ønsker vi å se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan lykkes man som leder i forhold til tverrsektoriell samhandling?
- Hvilke utfordringer støter ledere på i tverrsektoriell samhandling?
- Hvilke virkemidler tar ledere i bruk for å håndtere utfordringene de støter på?

Intervjuene er semistrukturerte. Intervjuguiden skal sikre at vi kommer inn på de temaområdene vi ønsker å belyse, samtidig som samtalen skal være åpen nok til at informantene kan bringe inn nye momenter som kan være viktige for å besvare problemstillingene. Spørsmålene tilpasses noe etter hvilket ledernivå som intervjues.

Tema	Tematiske spørsmål	Stikkord for mulige oppfølgingsspørsmål
Hvordan lykkes med tverrsektoriell samhandling som leder	Hvor godt synes du den tverrsektorielle samhandlingen i kommunen fungerer i dag?	<ul style="list-style-type: none"> • Forventninger til deg som leder
	Hva kjennetegner et godt tverrsektorielt samarbeid fra et lederperspektiv?	<ul style="list-style-type: none"> • Eksempler • Utfall
	Kan du beskrive hvordan du/dere gikk frem?	<ul style="list-style-type: none"> • Forankringsarbeid • Parter som var involvert • Prosess
	Hvordan vil du beskrive betydningen av din rolle som leder?	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiv/passiv • Hva gjør du konkret for å fremme tverrsektor samarbeid?
Hindringer for tverrsektoriell samhandling	Hva kjennetegner forsøk på å få i stand tverrsektorielt samarbeid som ikke har fungert?	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging • Eksempler • Hva skjedde? • Utfall av prosess
	Hva tror du er de største barrierene for å få til god tverrsektoriell samhandling?	<ul style="list-style-type: none"> • Kultur • Struktur - organisasjon • Personlige forhold • Sterke faggrupper • Motsetning mellom økonomi og samarbeid?
	Følg opp poenger ovenfor:	<ul style="list-style-type: none"> • Hva kjennetegner Tromsø kommune som organisasjon? • Er det en «silopreget» organisasjon? • Bakgrunn for det? • Hvilke faggrupper dominerer (virkelighetsbeskrivelsen)
Hvilke virkemidler tar ledere i bruk for å håndtere utordringer med tverrsektorielt samarbeid?	Incentiver og belønning	<ul style="list-style-type: none"> • Måles du på tverrsektorielt samarbeid? • Hvordan følges dette opp fra din leder?
	Forankring og kommunikasjon	

Andre spørsmål

Tror du noen andre virkemidler kunne ha bidratt til TS

- Hvordan følger du det opp?
- Andre forventninger

Følge opp interessante funn

- Hvor viktig er det med forankring?
- Hvor viktig er kommunikasjon?
- Involvering

Undersøke fremtidsbilde

- Prosjektorganisering
- Overordnede føringer og krav
- Tettere oppfølging av ledelse