



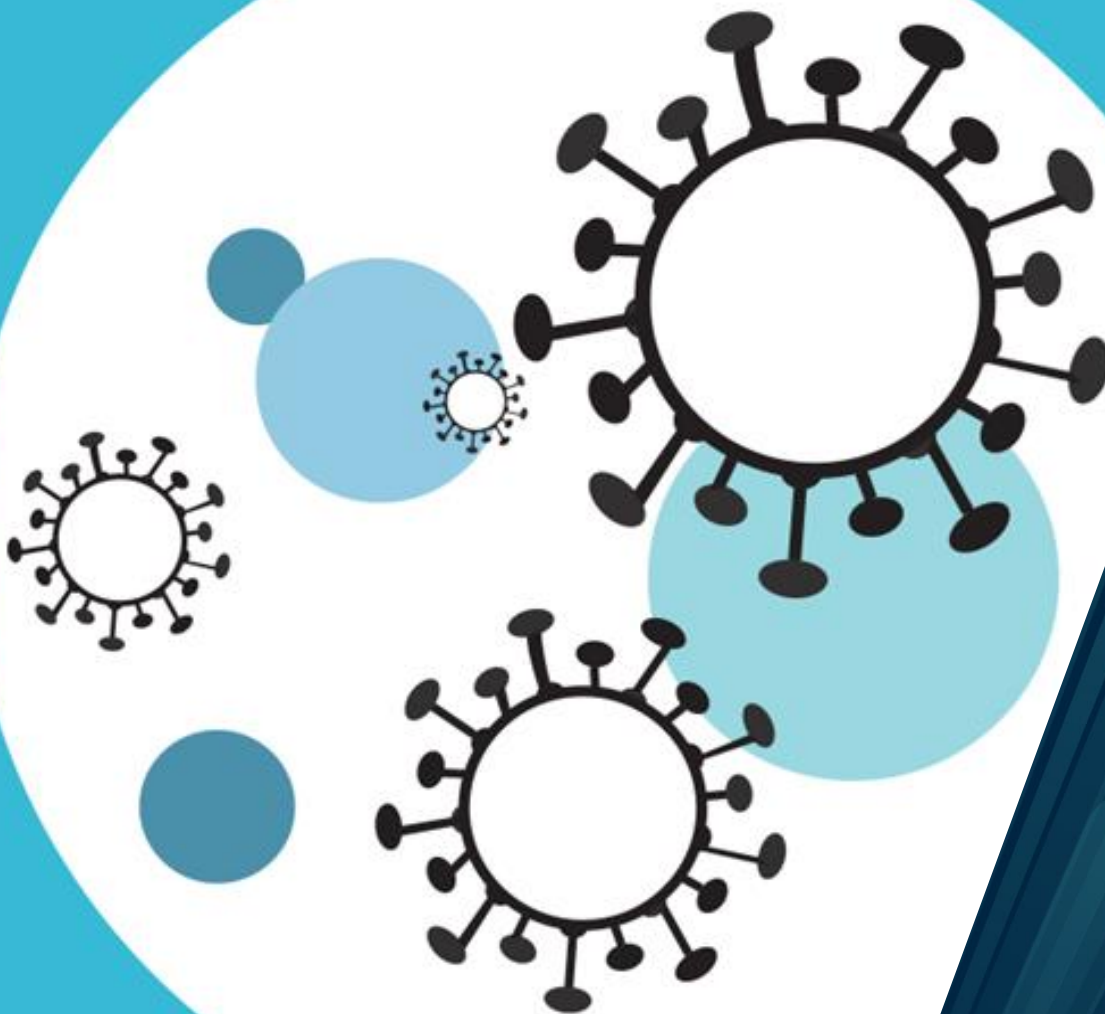
Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi - Handelshøgskolen

**På hvilken måte endres lederpraksis i norske kommuner
som en følge av covid-19?**

Yngve Zander Laukslett og Tom Henning Barnung

Masteroppgave i ledelse - erfaringsbasert

BED-3906 mai 2021



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og begrepsavklaring.....	2
1.2	Spørsmål og antakelser.....	3
2	Den kommunale organisasjon og toppledelsen.....	5
2.1	Lederutfordringer i kommunen.....	8
3	Teori.....	10
3.1	Lederpraksis.....	10
3.1.1	Fjernledelse og digitalisering.....	10
3.1.2	Fjernledelse og lederkommunikasjon.....	19
3.1.3	Fjernledelse og endringsledelse.....	22
3.1.4	Fjernledelse og medarbeiderskap.....	26
3.2	Organisasjonsutvikling.....	28
3.3	Kommunens eksterne omgivelser.....	30
4	Forskningsspørsmål og hypoteser.....	32
4.1	Oppsummering.....	36
5	Metode.....	36
5.1	Valg av problemstilling.....	36
5.2	Valg av forskningsdesign.....	37
5.3	Valg av metode.....	37
5.4	Innsamling av data.....	38
5.5	Avgrensning.....	39
5.6	Valg av informanter.....	39
5.7	Intervjuene.....	40
5.8	Formell godkjenning.....	41
5.9	Forskningsetiske spørsmål.....	42
5.10	Bearbeiding og analyse av data.....	42

5.11	Validitet og reliabilitet	43
6	Analyse.....	45
6.1	Hvilke endringer i lederpraksis har covid-19 ført til?	45
6.2	Hvordan har covid-19 påvirket toppledelsens kommunikasjon med egne ansatte og kommunens eksterne omgivelser?	48
6.3	Hvordan har covid-19 påvirket kommunens bruk av hjemmekontor og hvilke erfaringer har de?	51
6.4	På hvilken måte har covid-19 påvirket organisasjonsutviklingsarbeidet i kommunen? 56	
7	Konklusjon og oppsummering	63
7.1	Praktiske implikasjoner	66
7.2	Videre forskning	66
	Vedlegg 1:	68
	NSD sin vurdering.....	68
	Referanseliste	71

Tabelliste

Tabell 1	Undersøkelser1.....	13
----------	---------------------	----

Figurliste

Figur 1	Bilderettigheter: (fhi.no 2021).....	1
Figur 2	Organisasjonskart Ringerike kommune.....	6
Figur 3	Politisk organisasjonskart.....	7
Figur 4	Medarbeiderskapets 3 kjerner.....	27

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på et langt utdanningsløp innenfor faget Erfaringsbasert ledelse ved UiT Campus Harstad. Gjennom samlinger i Harstad har vi truffet på mange likesinnede som ønsker å fordype seg innenfor faget ledelse.

I løpet av disse årene har vi deltatt på interessante forelesinger, spennende samtaler og tilegnet oss ny kunnskap som gjør at vi ser på ledelse og samhandling i organisasjoner gjennom flere fortolkningsrammer.

Vi fikk også erfare hvor viktig fysiske møter og uformell samhandling er for å fremme diskusjon og læring. Perioden med covid-19 restriksjoner i studietiden har vært tung og fattig. De færreste av oss var nok klar over verdien av å møtes fysisk for å lære gjennom erfaringsbaserte opplevelser og felles diskusjoner omkring pensum.

Imidlertid kan vi «takke» covid-19 for å gi oss et interessant tema å forske på. Etter en del sparring angående mulige tematikker valgte vi å undersøke hvordan pandemien har påvirket ledelse i kommunesektoren. Arbeidet med oppgaven har vært krevende og lærerikt og vi har sett hvor viktig det er med avgrensning. Kanskje har covid-19 bidratt til det ble i overkant mye famling. Å diskutere på Teams kan ikke sammenlignes med å diskutere over en kald pils i Harstad. Men vi kom oss i mål!

Yngve ønsker å takke sin kone Irina for all støtte. Han vil også takke arbeidsgiver for å legge til rette for deltakelse på samlinger og til fagforeningen LO og deres stipendordning.

Tom Henning ønsker å takke familien for støtte og hjelp under studiet, samt arbeidsplassen som har lagt til rette for at det skulle være mulig å gjennomføre disse tre årene.

En stor takk til veileder Baard Herman Borge for god hjelp i innspurten!

Vi håper oppgaven er interessant og bidrar til å øke kunnskapen innenfor ledelsesfaget.

Sammendrag

I denne oppgaven tar vi for oss hvordan statlige myndigheters covid-19 tiltak har påvirket samhandlingen og kommunikasjonen til kommunens toppledelse. Vi har avgrenset toppledelsen til kommunedirektører og ordførere, og har derfor ikke undersøkt om mellomledelsen eller øvrige ansatte i kommunen opplever en endring i lederpraksis som følge av covid-19.

Med utgangspunkt i regjeringens digitaliseringsstrategi og covid-19 tiltakene fra myndighetene har vi utarbeidet fire hypoteser som danner grunnlag for vår analyse. Vår første hypotese er at covid-19 har ført til at kommunikasjonen og arbeidsprosessene i kommunen er mye mer digital nå enn før. Vår andre hypotese er at kommunene har tatt i bruk nye kommunikasjonskanaler og at ledelsen opplever å kommunisere bedre nå enn før covid-19. Vår tredje hypotese er at covid-19 har ført til at kommunene er mer positive til hjemmekontor og at denne arbeidsformen er mer utbredt nå enn før covid-19. Vår siste hypotese er at covid-19 har økt den digitale kompetansen i kommunen og at det er kommet flere endringer i ledernes og de ansattes hverdag som vil vedvare når pandemien er over.

Undersøkelsen er gjennomført ved å se nærmere på seks små kommuner. Ved hjelp av kvalitativ metode har vi gjennomført semistrukturerte dybdeintervjuet med kommunens toppledelse. Informantene er gjennom sine formelle posisjoner godt kjent med den kommunale samhandlingen og kommunikasjonen før og under pandemien. Samtidig har kommunedirektøren og ordføreren ulike roller og vil også bidra med ulike nyanser i belysningen av vår problemstilling.

Våre funn styrker de fleste hypoteser. Analysen viser at den digitale kompetansen etter ledelsens oppfatning ikke var god nok i de fleste kommuner før pandemien. Digitaliseringen har fått et løft, mulig grunnet en felles virkelighetsforståelse omkring digitaliseringens plass i den kommunale organisasjonen. Analysen viser at kommunens toppledelse etter eget utsagt har oppdaget et effektiviseringspotensial i bruk av digital kommunikasjon. Flere kommuner viser til at pandemien kan ha ført til et styrket arbeidsmiljø med høyere trivsel og lavere sykefravær. Våre funn indikerer at covid-19 har ført til økt digitalisering av kommunen og at effektiviseringspotensialet kan få konsekvenser for kommunens omgivelser, som for eksempel kurs og konferansemarkedet samt transport og reiselivsnæringen.

Nøkkelord: organisasjonsendring, digitalisering, effektivisering, kommunen, covid-19

Abstract

In this thesis, we investigate how the governments measures to combat covid-19 affected the interaction and communication of the top leadership in the municipality. We have limited the top leadership to the municipal director and the mayor. We have not investigated if the middle-management or the employees have identified any changes in interaction and communication due to covid-19 restrictions.

Based on the government's strategy for digitalizing the public sector and the covid-19 response, we have prepared four hypothesis that provide the basis for this thesis. Our first hypothesis is that covid-19 has shifted communication and work-processes in the municipality towards digitalization. Our second hypothesis is that the municipality have applied new technologies for its communication and that the top leadership perceives the information flow to be more effective now compared to pre-covid times. Our third hypothesis is that the municipalities are more favorable towards remote work and allow its employees to work from home offices. Our final hypothesis is that covid-19 measures have increased the digital know-how in the municipality, resulting in permanent changes in the top leaderships workflow.

We have focused on six small municipalities. Leaning towards qualitative methods and semi-structured depth interviews, we have collected data from people in senior positions in the municipality. These informants hold critical information regarding organizational interaction and communication before and during the pandemic. The tandem leadership will also contribute with different perspectives due to their organizational role in the municipality.

Our findings partly confirm our hypothesis. Our analysis indicates that the top leadership believes their digital know-how was inadequate during pre-covid times. However, that has now changed as the municipality seems to have a common understanding on the importance of digitalization. Our analysis indicate that the top leadership believes digitalization will streamline and enhance the municipalities communication and work-processes. Our findings also indicate that the leadership perceives that the pandemic have contributed to increased worker well-being and reduced sick leave. Our findings indicate that covid-19 measures have contributed to an increased digitalization tempo and permanent changes in work-processes. These changes could affect the municipalities environment – for example the conference marked and the hotel and travel business.

Keywords: organizational change, digitalization, streamlining, municipality, covid-19

1 Innledning

Denne masteroppgaven skal undersøke hvordan myndighetenes pandemi-tiltak har endret lederpraksisen i kommunen. Som en del av en helhetlig strategi har myndigheten pålagt organisasjoner å redusere fysisk menneskelig samhandling. Effektive tiltak har vært å benytte hjemmekontor og gjennomføre møter og samhandling gjennom digitale medier.

Hjemmekontor og digital kommunikasjon er kjente virkemidler innenfor fjernledelse. For kommunen representerer denne lederpraksisen en ny hverdag. Før vi presenterer problemstillingen nærmere skal vi kort redegjøre for utviklingen av fjernledelses og deretter relatere dette til kommunen.

Før covid-19 var det særlig to faktorer som fremmet fjernledelse; globalisering og teknologisk utvikling. Globaliseringen har ført til at mange organisasjoner har virksomheter på flere steder, gjerne i flere land og kontinenter. Teknologisk utvikling har ført til at ledelsen ikke har behov for å være samlokalisert med produksjonsenhetene for å kontrollere og styre virksomheten (Røvik 2007). På 1980-tallet begynte offentlige virksomheter å kopiere næringslivets løsninger på organisering og ledelse. En rekke nye teorier på god ledelse ble lansert gjennom konseptet New Public Management (NPM). Fjernledelse er en del av denne reformbølgen. Dette har ført til at fjernledelse i offentlige virksomheter har blitt en legitim løsning (Røvik 2007). I teorikapittelet skal vi beskrive fjernledelse i mer detalj og redegjøre for relevante funn fra tidligere forskning på fjernledelse. Et fellestrekk for offentlige organisasjoner i Norge som benytter fjernledelse er at de har virksomheter, kontorer eller ansatte spredt over store deler av Norge. I tillegg besitter de ansatte med høy kompetanse som utfører likeartede oppgaver ved flere lokasjoner. Forholdene ligger derfor til rette for at ledelsen kan sentraliseres og utøve sitt lederskap digitalt til flere lokasjoner.

Kommunen har organisatoriske forutsetninger som ikke har aktualisert fjernledelse.

Virksomheten holder til i et avgrenset geografisk område og fagkompetansen er som oftest samlet under samme tak. I tillegg er ikke kommunen kjent for å være den mest endringsorienterte organisasjonen. Det ytre og indre presset for å digitalisere kommunen har vært beskjedent og noe tilfeldig (Røvik 2007). Vi ser imidlertid at en ny reformbølge er i ferd

med å skylle over kommune-Norge. Digitalisering av den offentlige sektoren fikk økt kraft gjennom Stortingsmelding Meld. St 27 (2015-2016), *Digital Agenda for Norge* (Kommunal- og-moderniseringsdepartemenet 2015-2016). Likevel er kommunelandskapet preget av ulikheter innenfor digital modenhet (Aurstad 2020). Litteraturen viser at digitale hjelpemidler er sentralt innenfor fjernledelse (Molstad and Aspeli 2020). Det er grunn til å anta at myndighetenes covid-19 tiltak på en radikal måte endret takten innenfor digitaliseringen av kommunene. Dette fører til at behovet for digitalt lederskap øker. I denne oppgaven skal vi beskrive hvordan covid-19 har endret lederpraksisen gjennom teknologisk fornyelse i en hektisk hverdag.

1.1 Problemstilling og begrepsavklaring

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke endringer i lederpraksis som preger kommunene som følge av covid-19. Vi har derfor valgt følgende problemstilling:

«På hvilken måte endres lederpraksis i norske kommuner som en følge av covid-19?».

Med lederpraksis menes:

mønstre av handlinger som over tid profesjonaliseres, perfeksjoneres og automatiseres.

Det er handlinger basert på kunnskaper, ferdigheter, evner og eventuelle rutiner og vaner praksisutøveren tilegner seg, samt også hvem lederen er, i hvilken kontekst han/hun jobber, og hvilke hjelpemidler han/hun har til rådighet (Filstad 2020, s.60).

Med digitalisering menes:

å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor (Kommunal-og-moderniseringsdepartemenet 2021).

1.2 Spørsmål og antakelser

På bakgrunn av det teoretiske rammeverket har vi lagt til grunn fire forskningsspørsmål som skal synliggjøre hvordan covid-19 tiltakene har påvirket lederpraksisen i norske kommuner. I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av spørsmål og antakelser som blir utdypet etter teorikapitlet.

Det første spørsmålet går rett på sak og dreier seg om hva kommunens toppledelse gjør annerledes nå enn før covid-19 inntraff. Vi legger til grunn at kommunen følger myndighetenes anbefalinger; de tilrettelegger for hjemmekontor og tar grep som reduserer fysisk menneskelig samhandling. Dette innebærer blant annet å kommunisere gjennom digitale medier. To variabler som kan være bestemmende for hva slags tilbakemelding vi får er kommunens erfaring med smittesituasjonen og i hvor stor grad kommunen har digitalisert seg før pandemien inntraff. Kommuner med en robust IKT avdeling og en godt forankret digitaliseringsstrategi vil kunne ha en enklere overgang til digital kommunikasjon og hjemmekontor enn kommunene som av ulike årsaker ikke har prioritert digitalisering.

Vårt andre spørsmål dreier seg om lederpraksis innenfor kommunikasjon. Erlie (2019), Brønn og Arnulf (2019) og Dainton og Zelle (2019), forklarer ledelse som å få noe gjort gjennom samhandling med andre mennesker, og at kommunikasjon utgjør en vesentlig del av en leders arbeidsportefølje. Myndighetene har iverksatt en rekke tiltak som direkte påvirker lederens evne til å kommunisere med sine medarbeidere. Tiltakene legger føringer for hvordan kommunens toppledelse kan kommunisere med kollegiet. Dainton og Zelle (2019) viser til at kommunikasjonskanalen ledelsen velger å kommunisere med er veldig viktig for å unngå misforståelser. Funn fra tidligere masteroppgaver omkring fjernledelse (Stefanussen 2010), (Litvedt and Gussiås 2017), (Prethus and Blokkdal 2018) og (Haugan 2019) antyder at digital kommunikasjon kan ha endret samhandlingen i kommunens interne og eksterne kommunikasjon. Teori fra Molstad, Aspeli et al. (2020) og funn fra tidligere undersøkelser som vi har sett nærmere på, antyder at fjernledelse kan føre til økende formell kommunikasjon og mindre uformell kommunikasjon mellom partene. Dette kan føre til mindre diskusjoner og et redusert engasjement blant møtedeltagerne.

Vårt tredje spørsmål skal undersøke kommunens bruk av hjemmekontor i covid-19 tiden. Vi fokuserer på ledelsens oppfatninger omkring styringsutfordringer, kommunikasjon med sine ansatte og hjemmekontorets fordeler og ulemper. Flere oppslag i media angående hjemmekontor antyder at denne arbeidsformen er blitt en populær trend i samfunnet. Flere ser at denne arbeidsformen kan benyttes som et distriktpolitisk virkemiddel for å sikre bosetting utenfor byene og regionssentrene (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet NOU 2020,15).

Vi skal undersøke om denne arbeidsformen øker i omfang i kommunesektoren og hvilken innstilling kommunens toppledelse har til denne arbeidsformen. Hjemmekontor krever at kommunen er digitalisert og at arbeidsgiver tilrettelegger slik at medarbeiderne kan utføre sitt arbeid i hjemmet. Vi mener at teorien om medarbeiderskap er en viktig indikator om kommunen er positiv til hjemmekontor eller ikke. Tidligere funn angående fjernledelse (Haugan 2019) viser at ledere må ha høy tillit til sine underordnede dersom denne lederpraksisen skal bli en suksess.

Det fjerde forskningsspørsmålet omhandler organisasjonsutvikling i kommunen og om endringene som er kommet som følge av covid-19 blir varig eller ikke. Røvik (2007) peker på at det å være en lærende organisasjon er blitt et moteord. For å være en lærende organisasjon må virksomheten ha en lederpraksis som fremmer endringer og implementerer ny kunnskap inn i den daglige driften. Røvik (2007) viser til at organisasjoner er påvirket av sine omgivelser. Hvilke organisatoriske trender som øker i popularitet, er en pekepinn på hvordan kommunen vil utvikle seg. Her viser vi til trenden *digitalisering*. Dette er en uttalt politikk som er nedfelt i Meld. St 27 (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2015-2016) og i *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 - 2025* (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2019). Offentlig sektor skal digitaliseres og kommunen kan ikke velge seg bort fra denne utviklingen. I denne sammenheng er det viktig å undersøke hva konsulentselskapene selger av institusjonaliserte organisatoriske ideer og løsninger. Dersom konsulentbransjen støtter statens initiativ og produserer oppskrifter på vellykket digitalisering i kommunesektoren så er vi av den oppfatning at digitalisering vil prege kommunens organisasjonsutvikling. Covid-19 førte til et forsterket endringspress og vi forventer at «sjokk digitalisering» har ført til at kommunens toppledelse har oppdaget nye måter å arbeide på. Vi

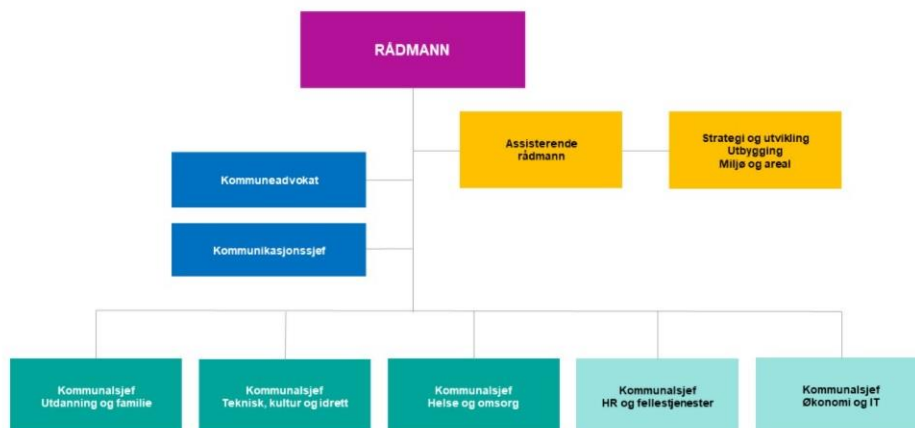
har derfor en antakelse at kommuneledelsen er blitt mer endringsvillig og proaktiv innenfor digitalisering.

2 Den kommunale organisasjon og toppledelsen

For å bedre forstå konteksten som ledelse utføres i skal vi i dette kapitlet kort beskrive kommunen, kommunedirektøren og ordføreren. Vi starter med å kort redegjøre hva en kommune er for deretter å beskriver oppgavene og rollen til kommunedirektøren og ordføreren. Vi har avgrenset vår oppgave til kommuner med 2.000 – 10.000 innbyggere som er organisert etter formannskapsmodellen. Dette er den desidert vanligste organisasjonsmodellen for kommunesektoren (Hagen, Sørensen et al. 2006). Vi vil komme tilbake til disse avgrensingene i metodekapitlet.

Hagen og Sørensen (2006) peker på at kommunen er del av Norges tre forvaltingsorganer sammen med Stortinget og fylkeskommunen. Kommunens ansvarsområde er i hovedsak regulert av *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven 2020). Kommunen er formelt sett opprettet av staten fordi staten har funnet det hensiktsmessig å tilpasse sentralt vedtatte ordninger til de lokale forholdene. Kommunen ivaretar dette ønsket og er et eget rettssubjekt uten noen kommandolinjer fra en statsråd til en kommunal tjenestemann innenfor samme sektor (Christensen, Egeberg et al. 2014).

Kommunen har en stadig viktigere rolle som iverksetter og forvalter av velferdsstatens ytelser og er statens praktiske verktøy for å få lokalt tilpasset variasjon i lovpålagte tjenester og ytelser. Dette har ført til en kraftig vekst i den kommunale organisasjonen med en rekke sektorspesifikke etater og avdelinger (Christensen, Egeberg et al. 2014). Kommunen består av ulike profesjoner som er spesialisert innenfor sektorspesifikke yrker som lærere, ingeniører, økonomer, sykepleiere og saksbehandlere (Hagen, Sørensen et al. 2006).



Figur 2 Organisasjonskart Ringerike kommune

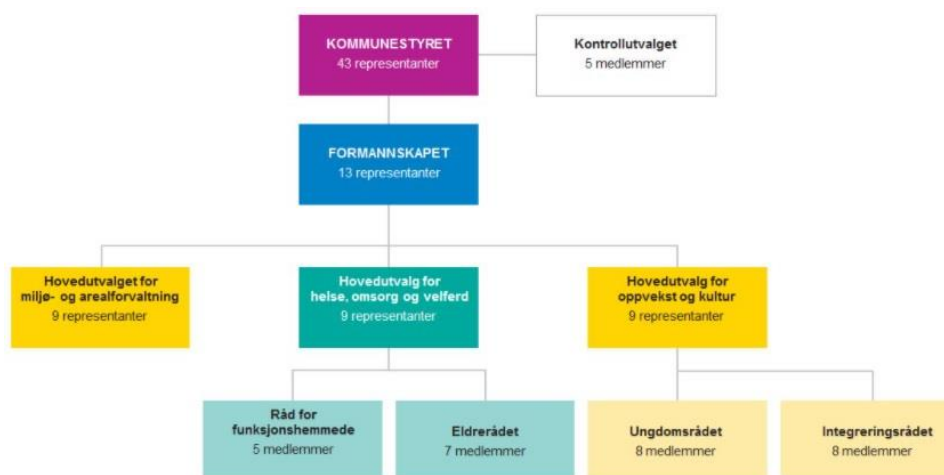
Organisasjonskart av en tilfeldig kommune (Ringerike kommune) som er organisert etter formannskapsmodellen. Den formelle organiseringen kan variere mellom de enkelte kommunene. I denne kommunen styrer rådmannen (kommunedirektøren) fem kommunalsjefer og en kommunal støttefunksjon. Figur 2: (Ringerikekommune 2019)

Kommunens administrative leder er kommunedirektøren. Vedkommenens oppgaver og ansvarsforhold er beskrevet i *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven 2020). Kommunedirektøren ansettes av kommunestyret for å ivareta den formelle ledelsen og den administrative samordningen i kommunen (Christensen, Egeberg et al. 2014).

Kommunedirektørens skal påse at alle saker som legges frem til politisk behandling i kommunens politiske råd og utvalg er forsvarlig utredet og at politiske vedtak iverksettes uten ubegrunnet opphold (Hagen, Sørensen et al. 2006). Selv om loven er tydelig på at kommunedirektøren er en forvalter, er det vanlig praksis at kommunestyret delegerer politisk beslutningsmakt til kommunedirektøren i saker som ikke har prinsipiell betydning (Christensen, Egeberg et al. 2014). Kommunedirektøren har møte og talerett i alle folkevalgte organer utenom kontrollutvalget, men har ofte delegert til enhetsledere å delta på administrasjonens vegne i typiske fagutvalg.

I kraft av å være ansvarlig for den administrative samordningen i kommunen, er det kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret, inklusiv ansettelse, oppsigelse, avskjed, suspensjon, irrettesettelse og andre tjenstlige reaksjoner dersom ikke dette er fastsatt i lov (Kommuneloven 2020).

Det øverste beslutningsorganet i formannskapsmodellen er kommunestyret. Kommunestyret konstitueres hvert fjerde år gjennom kommune -og fylkesvalget. Formannskapet konstitueres etter forholdstallsprinsippet, og fungerer som det øverste politiske arbeidsutvalget. Kommunestyret velger kommunens politiske leder, ordføreren (Hagen, Sørensen et al. 2006). Ordføreren er ansvarlig for å organisere arbeidet i kommunestyret og formannskapet, og sørger for at politiske vedtak og prioriteringer følges opp av kommunedirektøren. Ordføreren har et arbeidsgiveransvar ovenfor kommunedirektøren. (Christensen, Egeberg et al. 2014).



Figur 3 Politisk organisasjonskart

Politisk organisasjonskart av en tilfeldig kommune (Ringerricke kommune) som er organisert etter formannskapsmodellen. Den politiske organiseringen kan variere mellom de enkelte kommunene. Felles er at kommunestyret er det øverste beslutningsorganet. (Ringerikekommune 2021).

Ordføreren er kommunens ambassadør og representant ovenfor kommunens omgivelser. Det er ordføreren som er kommunens ansikt utad og representerer kommunen ovenfor organisasjoner og offentlige myndigheter (Christensen, Egeberg et al. 2014). Kommunedirektøren og ordføreren utgjør kommunens topledelse.

2.1 Lederutfordringer i kommunen

Kommunens toppledelse må forankre sine beslutninger i et bredere sett med mål og verdier der mange hensyn veies opp mot hverandre. Ordføreren er først og fremst folkets representant i kommunen, mens kommunedirektøren er byråkratiets øverste leder. Disse to forskjellige rollene må finne sammen og balansere sine beslutninger mellom demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensyn til fellesskapet (Christensen, Egeberg et al. 2014).

Kommuneloven beskriver et skille mellom politikk og administrasjon; den politiske ledelsen skal ikke blande seg inn i den daglige driften i kommunen. Det er kommunedirektøren, gjennom sitt daglige arbeidsgiveransvar, som legger premissene for hvordan den kommunale organisasjonen skal forholde seg til regjeringens retningslinjer.

Den klassiske skillelinjen mellom kommunedirektør og ordfører ligger i at det er kommunestyret som bevilger midler til drift, vedtar økonomiplanen og styrer den kommunale organiseringen gjennom årsbudsjettet og eventuelle budsjettreguleringer. Ordføreren skal påse at kommunedirektøren styrer i henhold til kommunestyrets intensjoner. Dette medfører at det alltid ligger en latent konflikt i skillelinjen mellom politikk og administrasjon mellom kommunens to øverste ledere (Hagen, Sørensen et al. 2006) og (Christensen, Egeberg et al. 2014).

En studie som Universitetet i Agder har gjennomført på vegne av KS peker på at kommunedirektører og ordførere i norske kommuner opplever at samarbeidet mellom politikk og administrasjon er godt (KS 2021). Ordførere er politiske ledere som er avhengig av tett kontakt med folket og velgerne. Ifølge KS veilederen *Håndbok for ordførere* (KS 2020) har ordføreren en rekke uformelle oppgaver som krever mingling blant folk og nettverkbygging.

I våre intervjuer kommer det frem at politiske beslutninger fattes ofte i uformelle fora, gjerne under pauser på konferanser, over en pils i en bar, eller i hotelllobbyen. Politiske ledere ser derfor stor verdi i den uformelle arenaen. Hagen og Sørensen (2006) viser til at kommunedirektøren er en administrator og vektlegger effektivitet høyt. Store deler av

arbeidsdagen til kommunedirektøren er bundet opp av møter. Tidligere forskning på fjernledelse (Presthus and Blokkdal 2018) viser at digital kommunikasjon kan svekke det uformelle mens det formelle styrkes. Digital kommunikasjon fremmer effektivitet på bekostning av nettverkbygging (Molstad and Aspeli 2020). Dette kan være en kilde til konflikt mellom kommunens to øverste ledere; ordføreren kan ønske seg tilbake personlige møter som legger til rette for uformell dialog, mens kommunedirektøren er fornøyd med de effektive digitale møtene.

Hagen og Sørensen (2006) peker på at teknologisk utvikling, selvbetjening i form av nettbaserte løsninger, økt fokus på velferdsteknologi kombinert med en stadig endring av demografiske forhold medfører organisatoriske endringer i kommunen. Digitalisering av kommunale tjenester og praksis er en uttalt politikk fra regjeringen (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2021).

Vi antar at covid-19 har påvirket endringsvilligheten i kommunesektoren. Tiltakene har ført til at kommunen kan ha endret måten å arbeide på, med særlig fokus på digitalisering. Kommuner som opplever høyt smittetrykk er pålagt å innføre hjemmekontor (Nielsen 2021).

3 Teori

For å belyse hvordan lederpraksisen i kommunens toppledelse preges av covid-19 tiltakene skal vi i dette kapitlet beskrive relevant teori som skal benyttes for å drøfte våre funn. Vi har tatt inn teori som vi mener har høy forklaringsverdi angående lederpraksis, digitalisering, lederkommunikasjon og organisasjonsutvikling.

3.1 Lederpraksis

Covid-19 tiltakene påvirker organisasjoner på forskjellig vis. I løpet av pandemien har vi sett på nyhetene at en rekke bedrifter sliter og risikerer konkurs. De fleste virksomhetene klarer seg imidlertid med tilpasninger. Kommunen er påvirket av myndighetenes restriksjoner, men samtidig burde forvaltningen være godt skodd til å ta i bruk digitale hjelpemidler for å utføre sine arbeidsoppgaver. Offentlige forvaltningsorganer står ikke i fare for å gå konkurs, og dermed kan en ikke si at det er krisestemning i kommunen.

Imidlertid kan kommunene preges av endringer i arbeidsoppgaver og/eller arbeidsutførelse som igjen kan føre til endringer i lederpraksis. Dette kommer vi tilbake til i vår analyse. I denne seksjonen skal vi redegjøre for lederskapsteoriene vi skal benytte for å besvare problemstillingen.

3.1.1 Fjernledelse og digitalisering

Flere av myndighetenes covid-19 tiltak går ut på å redusere menneskelig fysisk kontakt. På arbeidsstedet fører dette til økt digital kommunikasjon gjennom plattformer som Microsoft Teams, Skype og Zoom. Ledelsesformen fjernledelse er helt avhengig av digitale medier for samhandling mellom leder, medarbeider, kollegiet og de eksterne omgivelsene. Fordeler og ulemper angående fjernledelse er drøftet i mange undersøkelser og i litteraturen. Identifiserte problemstillinger innenfor fjernledelse vil også være aktuell for vår oppgave.

Fjernledelse er ikke en egen ledelsesteori eller lederstil, men en ledelsesform bestående av elementer hentet fra flere teorier (Martinsen, Goveia et al. 2019). Funnene fra fire tidligere masteroppgaver som vi har undersøkt viser at manglende samhold, manglende kontroll, behov for veiledning og kommunikasjonsutfordringer er kjente fellestrekk som praktiserende

fjernledere må håndtere. Bergum (Haugen and Hole 2014) peker på at hjemmekontor ikke passer for alle. Imidlertid har vi en høy andel ansatte i høykompetansejobber som utfører sine arbeidsoppgaver ved hjelp av data og ikt. Dessuten har nesten hele befolkningen høyhastighets internett hjemme. I offentlig sentralforvaltning og forretningsmessig service og tjenesteyting er det 75 % som kan arbeide fra hjemmekontor dersom de selv ønsker det (Ingelsrud 2021).

Innledningsvis skrev vi hvordan den teknologiske utviklingen har bidratt til å fremme fjernledelse. Arnulf i Martinsen, Goveia et al. (2019) beskriver hvordan digitale arbeidsmetoder kan påvirke forståelsen og utøvelsen av ledelse. Tidligere var nærvær en vesentlig del av det å være leder. I dagens tidsalder er mye av dette nærværet erstattet med digitale løsninger. Dette har ført til at forskere i økende grad undersøker hvilken effekt digital ledelse, eller fjernledelse, har på organisasjoner (Martinsen, Goveia et al. 2019). Myndighetene har to oppfordringer som er særlig aktuell for vår oppgave:

1. Organisasjoner oppfordres til å benytte hjemmekontor der det er mulig. Hjemmekontor er pålagt i områder med høyt smittetrykk.
2. Mellommenneskelig fysisk kontakt skal begrenses til et minimum. Dette fører til at kommunene er flittige brukere av digitale hjelpemidler som Skype, Zoom og Microsoft Teams for å gjennomføre møter og holde daglig dialog med kollegiet. (Regjeringen 2021).

Molstad og Aspli skriver at de tekniske løsningene for å gjennomføre digitale møter er til stede hos organisasjonene, og at det derfor skal være fullt mulig å ha hjemmekontor når det kreves. God struktur og god møteledelse bør være til stede i alle møter, både digitale og fysiske for at møtene skal oppleves engasjerende og inkluderende, og dette er spesielt viktig i digitale møter der deltagerne sitter i andre rom enn møteleder. God møteledelse fører til at de som ønsker å komme til ordet i en diskusjon får mulighet til dette, og at hvis det presenteres noen notater, vil alle ha mulighet til å se disse (Molstad and Aspeli 2020).

Våre undersøkelser av litteratur og tidligere masteroppgaver på fjernledelse antyder at kommunen ikke har vært en aktiv bruker av hjemmekontor eller digitale møter før pandemien

kom til Norge. Fjernledelse og kommunal ledelse under pandemien har viktige fellestrekk innenfor kommunikasjon. På bakgrunn av dette skal vi beskrive fire tidligere undersøkelser av fjernledelse for å kartlegge utfordringene med slik ledelse. I analysen skal vi undersøke om de samme utfordringene identifiseres i kommunens lederpraksis.

Fellestrekkene til de analyserte oppgavene er at de er gjennomført i organisasjoner som på en naturlig måte har valgt å benytte fjernledelse for å nå organisasjonens mål. Kommunen ble imidlertid nærmest ble kastet ut i fjernledelse uten at lederne var forberedt på hva som ville møte dem av utfordringer. Kartleggingen av tidligere masteroppgaver har som formål å gi oss kunnskap om identifiserte utfordringer med fjernledelse. Vi er nysgjerrig på kommunens toppledelse beskriver de samme utfordringer som identifiseres i de oppgavene vi har sett nærmere på.

Stefanussen (Stefanussen 2010) foretok en caseundersøkelse av Posten Norge A/S der undersøkelsesenheten leder transportavdelingen for Troms fylke. Den aktuelle lederen har sitt daglige virke i Tromsø mens avdelingen med sjåfører befinner seg 170 kilometer unna.

Problemstillingen til Stefanussen er: *Hvilke utfordringer er det med fjernledelse?*

Undersøkelsen benytter kvalitativt intervju med fjernlederen og et utvalg av de underordnede. Vi har begrenset funnene i denne oppgaven som gjelder lederens perspektiv slik at den vil være mer sammenlignbar med vår oppgave.

Lidtveit og Gussiås (Litvedt and Gussiås 2017) gjennomførte en casestudie av en avdeling i Bufetat. Lederen styrer sine medarbeidere både gjennom fjern og nærledelse. Oppgaven har som problemstilling *Er det mulig å bedrive god ledelse på avstand?* Det ble gjennomført kvalitativt intervju med utvalgte ledere for å fange opp deres meninger og erfaringer knyttet til fjernledelse.

Presthus og Blokkdal (Presthus and Blokkdal 2018) undersøker Direktoratet for forvaltning- og IKT for å se hvordan fjernledelse påvirker kommunikasjon, den psykologiske kontrakten og lederstilen. For å svare på problemstillingen benytter oppgaven en kvalitativ forskningsdesign med et strategisk utvalg av intervjuobjekter. Åtte ledere ble intervjuet med

den hensikt å fange opp den enkelte leders subjektive forståelse og opplevelse av å være fjernleder.

Haugan (Haugan 2019) gjennomfører en litteraturstudie av hva som fremmer og hemmer fjernledelse. For å besvare problemstillingen benyttet Haugan 14 artikler som ble analysert gjennom det instrumentelle og det symbolske perspektivet. Hver for seg vil ikke den enkelte artikkel besvare problemstillingen, men en samlet vurdering av alle gir et mer helhetlig bilde.

Tabell 1 Undersøkelser 1

Masteroppgave	Positive erfaringer	Negative erfaringer
Stefanussen 2010 (Posten A/S)	<ul style="list-style-type: none"> • Flere ansatte har løftet seg med mer ansvar • Lederen kan være borte uten at det får store negative konsekvenser 	<ul style="list-style-type: none"> • Fanger ikke opp daglige «gnisninger». • Må spørre aktivt om det er noen problemer • Fikk med meg alle detaljene ved nærledelse • Har ikke mulighet å vite alt om alle • Vanskelig å se hva som gjøre bra og hva som gjøres dårlig • Vanskelig å gi ris og ros gjennom telefon uten øyekontakt

Lindtveit og Gussiås 2017
(Bufetat)

- En etablert kultur for å anerkjenne hverandre
- Er bevist på «samfunnsoppdraget»
- Etablerer rutiner for å være mer i uformell kontakt (fredagskaffe på skype)
- Medarbeiderne er fagekspertene, lederen skal ta beslutninger
- Har god kompetanseplan
- Medarbeiderne er selvstendig og får mer tillit av dette
- Fleksibilitet til å styre dagen selv

- Hverdagen oppleves ensom
- Savner uformelle treffpunkter
- Mister «gyldne øyeblikk»
- Terskel er høyere å ringe på telefon enn det å stikke innom kontoret
- Lederen må bruke mer tid på å være oppsøkende
- Bruker tid på å finne ut hvilken av medarbeiderne som har behov for støtte, veiledes og styres
- Liten grad av «vi følelse»
- Stor utfordring å følge opp den enkelte. Vanskelig å gi feedback.
- Lederen får ikke fulgt med i «dagliglivet»
- Vanskelig eller tar mye lengre tid å bli kjent med hverandre
- Prosesser drar ut i tid, tar lenger tid å få avklaringer
- Lite uformelle møter
- Fare for sub-kulturer og allianser
- Tilhørighet og arbeidsmiljø
- Vanskelig å skille medarbeidere med høy og lav arbeidsmoral

Presthus og Blokkdal (2018) (Direktoratet for forvaltning- og IKT)	<ul style="list-style-type: none"> • Den psykologiske kontrakten er ikke negativt påvirket av avstand. • Laissez-faire ledelse er den foretrukne lederstil 	<ul style="list-style-type: none"> • Samhandlingen blir ofte i overkant formell • Utfordring å informere organisasjonens medlemmer
Haugan (2019) Litteraturstudie	<ul style="list-style-type: none"> • Økt prestasjon • Bedre lønnsomhet • Lavere fravær • Lavere turnover • Geografisk uavhengighet • Brede rekrutteringsbase • Økt jobbtilfredshet • Selvstyring • Økt motivasjon • Organisatorisk omdømme 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre kontroll over hva ansatte gjør • Manglende veiledning • Isolasjon • Kommunikasjonsproblemer • Interaksjon innad i organisasjonen

Funnene fra undersøkelsene antyder at det finnes aspekter i fjernledelse som gir ulike utfordringer, hvorav ledelseskommunikasjon er en av de viktigste.

Stefanussen (2010) fant i sin undersøkelse av Posten Norge A/S ut at fjernledelse ikke fanget opp interne gnisninger og at lederen aktivt måtte spørre om det var problemer i organisasjonen. Det var også vanskelig å kontrollere og følge opp personellet samt å gi ris og ros uten øyekontakt. Lidtveit og Gussiås (2017) fant i sin undersøkelse av Bufetat at lederen måtte være mer oppsøkende og at det var vanskelig å følge opp den enkelte. Prosesser dro ut i tid og den kulturelle enhetsfølelsen opplevdes som dårlig. Det var vanskelig for lederen å følge med i det daglige og savnet etter de “gyldne øyeblikk” og uformelle treffpunkter var stort. Presthus og Blokkdal (2018) undersøkte Direktoratet for forvaltning og IKT og fant at samhandlingen ble i overkant formell og at det var en utfordring å informere organisasjonens

medlemmer. Haugan (2019) gjennomførte en litteraturstudie av fjernledelse og fant at kommunikasjon og interaksjon i organisasjonen var en utfordring. Videre opplevde ledere å ha mindre kontroll over sine ansatte, mens de ansatte opplevde manglende veiledning og isolasjon.

Lederne i de fire casene var, til tross for utfordringene, i hovedsak fornøyd med fjernledelse. Fjernledelse var betraktet som en effektiv form for ledelse, men den krever at ledelsen har særlig oppmerksomhet omkring kommunikasjon, bevisstgjørelse, planlegging, prestasjoner, teknologi, kultur og felles visjon. En fjernleder har mindre kontroll og er i mye større grad enn nærlederen nødt til å stole på at medarbeideren gjør jobben sin. Dette skal vi utype mer i teorikapittelet. Funnene i undersøkelsene antyder at fjernledelse krever at medarbeiderne er selvstendig og ikke har behov for veiledning for å løse de daglige rutinebaserte oppgavene. Videre antyder undersøkelsene at det er flere utfordringer innenfor kommunikasjon. Siden kommunens toppledelse i løpet av pandemien har vært nødt til å bruke digitale medier for å kommunisere med sine ansatte vil det være interessant å se om vi finner samme tendens innenfor kommunikasjon i vår oppgave (Stefanussen 2010), (Litvedt and Gussiås 2017), (Presthus and Blokkdal 2018) og (Haugan 2019).

Molstad og Aspeli (2020) skriver at bevisst bruk av kommunikasjonsplattformer, gode kommunikasjonsferdigheter og bevissthet omkring bruken av digitale verktøy er viktig når ledelse gjennomføres fra en annen lokasjon enn der mottakere av ledelse sitter. Molstad og Aspeli (2020) påpeker at digitale ledere må ta hensyn til at det kan oppstå konflikter, misforståelser og unnasluntring i team som ikke har en tilstedeværende leder. Ulike digitale hjelpemidler kan være med på å kontrollere og unngå slike situasjoner. De samme digitale hjelpemidlene kan imidlertid føre til at arbeidstakere føler at de er overvåket. (Molstad and Aspeli 2020). Digitalisering av ledelse kan føre til en endring av lederpraksisen. Røvik (2007) viser til at endringspresset mot organisasjoner er konstant fordi organisasjoner til enhver tid må tilpasse seg omgivelsenes forventinger. Et kjært barn har mange navn; digital ledelse, fjernledelse og avstandsledelse er grener som stammer fra samme tre; det er fysisk avstand mellom leder og de som ledes. Begrepet avstandsledelse kan gi et mer tydelig bilde på hva det er snakk om (Røvik 2007).

I en artikkel skrevet av Svein Bergum (Haugen and Hole 2014), tar han for seg hva som kjennetegner avstandsledelse og hvilke utfordringer avstandsledelse kan by på. Gjennom undersøkelser og studier av ulike organisasjoner som gjennomfører avstandsledelse, ble det gjort funn som er aktuell for vår oppgave. Kort oppsummert kom det frem at avstandsledelse må ha fokus på tydelige mål, god planlegging og god informasjonsspredning. For å utøve god ledelse må det bygges opp gode relasjoner. Gode relasjoner må personaliseres. Dette kan være vanskelig siden lederen helst må være fysisk tilstede for å motivere, forsterke og formidle tydelige beskjeder (Haugen and Hole 2014). I tillegg er det viktig med avklaring i forkant angående forventninger, roller og rutiner. Nærmeste leder vil alltid være den viktigste brikken i en god ansattkommunikasjon. God internkommunikasjon er viktig for å bidra til samhold, trygghet og forutsigbarhet (Bjerke 2020).

Bergum (2014) trekker også frem at grunnlaget for godt lederskap er universelt. Forutsetningene er omtrent de samme uavhengig av hvor ledelsen foregår. Det må uansett bygges relasjoner og ledere må opparbeide seg tillit. Forskjellen på avstandsledelse og fysisk ledelse er bare ledelsen må brukes nye metoder for å gjennomføre målsetningen. Studien Bergum henviser til trekker også frem visse utfordringer knyttet til avstandsledelse. Mye av utfordringene går på den tidligere fysiske daglige tilstedeværelsen mellom leder og arbeidstaker. Det er visse ting som er lettere å gjøre ansikt til ansikt. Haugen og Hole (2014) viser til at det er vanskelig for en fjernleder å registrere at det pågår en arbeidskonflikt. Det er også problematisk å håndtere konflikter gjennom fjernledelse.

Arbeidsmiljøloven gjelder på hjemmekontor, noe som medfører at arbeidsgiver har en undersøkelsesplikt når det er mistanke om arbeidskonflikt, trakassering og mobbing (Arbeidsmiljøloven 2005). Ledelse over avstand krever en ekstra innsats fra lederen når det kommer til å følge opp ansatte i henhold til lovverket. Bergum (i Haugen og Hole, 2014) viser til at det er vanskeligere å følge opp uselvstendige arbeidstakere som til vanlig har behov for ekstra input i løpet av en arbeidsdag. Dette kan være nyansatte, kolleger som har fått nye arbeidsoppgaver, eller kolleger som plages med å ta i bruk ny teknologi.

Avstandsledelse har mange fordeler, men litteratur og tidligere undersøkelser omkring fjernledelse viser at det er vanskelig å erstatte samtaler og møter hvor det hadde vært naturlig

å møtes ansikt-til-ansikt (Haugen and Hole 2014). Alle kommuner har, grunnet pålegg fra sentrale myndigheter, måtte forberede seg på å beordre sine ansatte på hjemmekontor. Vi vil derfor trekke frem utfordringer som er identifisert med denne arbeidsformen. Det er særlig de psykososiale aspektene ved å arbeide i eget hjem som trekkes frem som ulemper ved hjemmekontor. På det tradisjonelle kontoret er alle hjelpemidler og verktøy den ansatte trenger tilgjengelig. Dette gir en følelse av kontroll, noe som styrker selvfølelsen (Nielsen 2021). For at hjemmekontor skal være en suksess i kommunene må arbeidsgiver legge til rette slik at de ansatte har tilgang til kommunens IKT systemer og arkiver. Dette fordrer at internettilgangen er god i hele kommunen, at kommunens IKT systemer er dimensjonert for ekstern pålogging, at alle dokumenter er digitalisert, og at sikkerheten er ivarettatt. Arbeidsgiver har plikt å legge til rette slik at arbeidstaker kan utføre sitt arbeid og vi forutsetter at kommunene har de digitale løsningene på plass, slik at de ansatte kan jobbe utenfor kontorstedet (Nielsen 2021) og (Ingelsrud 2020).

En utfordring med hjemmekontor er forventningene som stilles fra hjemmet og jobben. Disse rollene kan skape psykososiale utfordringer dersom arbeidsgiver ikke tar styringen og sammen med arbeidstaker utformer en arbeidskontrakt, slik som loven krever (Arbeidsmiljøloven 2005). En ubalanse mellom disse rollene kan virke negativt på helse og arbeidsevne. En tydelig definert arbeidstid som tar hensyn til den enkeltes livssituasjon og det fysiske arbeidsmiljøet som den enkelte har tilgang til i sitt eget hjem, er viktig for å avklare både roller og forventninger (Nielsen 2021). Det er langt fra alle som har muligheten til å innrede et rom i boligen som et kontor. De aller fleste må benytte boligens fellesarealer, kjøkkenbordet eller stuen, som igjen må deles med øvrige medlemmer av husstanden. Det er også langt fra alle som kan jobbe uforstyrret i løpet av den normale arbeidstiden; barn skal til og fra skole, eller kanskje barnet har hjemmeskole, hunden må luftes, partneren maser om dagens middag, og kanskje irriterer klesvasken deg tilstrekkelig til at en plutselig står og bretter klær. Struktur, disiplin og individuell tilpasning er viktig (Nielsen 2021).

Et siste punkt angående langvarig bruk av hjemmekontor er bortfall av formelle og uformelle møtepunkter. Mens formelle møtepunkter i stor grad kan erstattes gjennom digitalisering er det verre for de uformelle treffpunktene. Disse danner grunnlaget for vennskap og relasjoner

på arbeidsplassen. Bortfall av disse kan føre til ensomhet og utenforskap. Dette er ekstra vanskelig for de omkring 20 % av innbyggerne i alderen 20 – 66 år som er enslige. Her er det reell fare for psykiske plager som angst og depresjon (Nielsen 2021). Arbeidsgiver har ansvar for å ivareta det psykososiale miljøet; dette gjelder også hjemmekontoret (Arbeidsmiljøloven 2005). Litteratur og undersøkelser innenfor fjernledelse viser at kommunikasjon, eller rettere sagt, mangel på hyppig kommunikasjon er en utfordring knyttet til fjernledelse. Bergum (i Haugen og Hole, 2014) fant det nærliggende å stille en del spørsmål rettet mot kommunikasjon; «Hvordan opprettholde omfanget av kommunikasjon?», «Hvordan se den ansatte når mye kommunikasjon skjer elektronisk?», «Hvordan gi negative tilbakemeldinger over avstand?» og «Hvordan bygge tillit og relasjoner på avstand?».

Vi skal i neste delkapittel se nærmere på fjernledelse og lederkommunikasjon.

3.1.2 Fjernledelse og lederkommunikasjon

For å drøfte våre funn innenfor kommunikasjon støtter vi oss til teori og vitenskapelige artikler innenfor lederkommunikasjon i det digitale rom. Dette er aktuelt fordi kommunikasjon er middelet ledelse utøves gjennom (Brønn and Arnulf 2019).

Covid-19-tiltakene har ført til at lederkommunikasjon utføres i større grad gjennom digitale medier.

Målene med ledelseskommunikasjon er å utvikle en felles visjon, etablere og opprettholde tillit, initiere og administrere endringsprosesser og myndiggjøre og motivere medarbeiderne (Brønn and Arnulf 2019). Martinsen (2019) viser til at fjernledelse gjør det vanskeligere å etablere tillit, føre kontroll og oppleve gjensidighet. Mye av kommunikasjonen i organisasjoner er ikke-verbal. Her må kolleger tolke kroppsspråk, stemmebruk og andre ikke-verbale signaler for å forstå hva som egentlig menes med budskapet (Jacobsen and Thorsvik 2019).

Mange digitale kommunikasjonsmidler har mangler når det kommer til fortolkning av ikke-verbale faktorer. Våre intervju viser at kommunene i hovedsak benytter Microsoft Teams for å gjennomføre digitale møter. Selv om dette verktøyet gjør at deltakerne kan se og høre hverandre, kan det være vanskelig for ledere å observere møtedeltakernes kroppsspråk. For det første kan det være vanskelig å holde oversikt over alle på en skjerm i tillegg til å styre

møtet. For det andre gjennomføres det møter der flere, og i noen tilfeller alle, møtedeltakere ikke har på kamera eller lyd. For det tredje fanger ikke kameraet på datamaskinen opp viktig ikke-verbal kommunikasjon som formidles gjennom sittestilling, bevegelser av kroppsdeler som føtter og hender og ansiktsgrimaser. Det kan være problematisk for møteleder å få med seg nyanser i form av grynting eller små bevegelser som er trigget av kroppsspråk (Molstad and Aspeli 2020).

Ikke-verbal kommunikasjon er en viktig informasjonskilde. Denne formen for informasjonsformidling utgjør 60 – 65 % av interpersonlig kommunikasjon. Den formidles gjennom grimaser, bevegelser, berøringer, sittestillinger, klesstil og pynt (Navarro and Karlins 2008). Ledere som er gode på å lese og tolke kroppsspråk har bedre forutsetninger for å forstå hva medarbeiderne *egentlig mener*. Mennesker er ikke alltid klar over at de formidler informasjon gjennom kroppsspråk. Mens kroppsspråket formidles gjennom impulsive handlinger, så er verbal kommunikasjon en gjennomtenkt og bevist handling som gjennomføres for å nå avsenderens mål (Navarro and Karlins 2008).

Molstad og Aspeli (2020) påpeker at i forkant av digitale møter er det viktig å sjekke det tekniske utstyret. Det digitale møtet må være effektivt, og på lik linje med fysiske møter må det settes en agenda, der tidsramme og innhold settes i sammenheng. Filstad (2020) viser til at digitale møter ofte tar kortere tid å gjennomføre enn fysiske, men det er allikevel viktig å avholde faste pauser da det er mer krevende å delta digitalt. Etter pausene er det viktig å sørge for at alle er med før møtet starter opp igjen, alle skal ha mulighet til å være med på diskusjonen. Det kan være fordelaktig å oppsummere både underveis, etter pausene og ikke minst helt til slutt. Møteleder må også før avslutning spørre om det er noen som sitter inne med spørsmål de lurer på før møtet avsluttes (Molstad and Aspeli 2020).

Erlie (Kveine and Erlie 2019) forklarer at kommunikasjon kan være formell og uformell. Den formelle kommunikasjonen kjennetegnes ved at den har ett konkret budskap som skal formidles til en person eller en gruppe mennesker. God kommunikasjon kjennetegnes av at avsender er tydelig på blant annet mål, budskap, kanal og hyppighet. Den uformelle kommunikasjonen består av kommunikasjonen som foregår utenom de faste møtepunkter. Dette kan være for eksempel småprat, spøk, fortellinger om hva som skjedde i helga og

lignende. Uformell kommunikasjon er viktig for å skape trivsel, relasjoner og et godt arbeidsmiljø.

Tidligere undersøkelser innen fjernledelse viser at ledere savner uformell kommunikasjon og føler at de ikke blir skikkelig kjent med sine kolleger. Digitale medier kan ha fallgruver som ledere bør være oppmerksomme på (Kveine and Erlie 2019). I et leserinnlegg i Bergens Tidende skriver Karl Morten Bårdsen hvordan uformell kommunikasjon over et formelt kommunikasjonsmedium kan ødelegge et møte:

Jeg erfarte dette med manglende respons da jeg nylig ledet et digitalt møte med anslagsvis 80 deltakere. Jeg satt på hjemmekontor og startet med å fortelle hvordan katten vår hadde spolert det forrige møtet jeg deltok på. Reaksjonen fra tilhørerne var øredøvende stillhet. Ikke engang noen som un-mutet et øyeblikk for å le høflig. Det var overhodet ingen reaksjon. Resten av møtet var direkte ubehagelig, siden jeg ikke klarte å tenke på noe annet enn hvorvidt kattestoryen var dum eller kjedelig (Bårdsen 2020).

Digitale møter legger en del begrensinger på uformell adferd i møtesammenheng. Å fortelle en morsom historie for å løse opp stemningen i forkant av et formelt møte er en kjent møteteknikk (Kveine and Erlie 2019). På digitale medier kan dette derimot virke mot sin hensikt, og føre til at møtet blir mer anstrengt. Sannsynligvis blir det lenge til Karl Morten Bårdsen forteller en ny historie. Tilhørerne som la merke til den manglende responsen, legger kanskje listen høyt for å dele lignende historie i fremtiden. Her bør møtelederen ikke lar seg skremme, og fortsetter å ta grep slik at møtene ikke blir i overkant formell (Kveine and Erlie 2019).

Kommunens primærverktøy for ikke-verbal kommunikasjon før myndighetenes covid-19 restriksjoner var E-post og telefon. Covid-19 har ført til en ytterligere digitalisering gjennom verktøy som Microsoft Teams, Skype og andre plattformer der møtedeltakere kan både se og snakke med hverandre. KS skriver at det fungerer godt med digitale prosesser for å drive et utstrakt informasjons- og kommunikasjonsarbeid, men de ser en økende etterspørsel etter hvordan planlagte utviklingsprosesser kan gjennomføres ved hjelp av digitale løsninger (KS 2020). Nøkkelen til å lykkes med digitale prosesser handler om å la alle komme med sin

vurderingskompetanse. Kompetanse på god møteledelse forsterkes når møter gjennomføres digitalt. Erlie (2019) viser til at å være leder handler i stor grad om å kunne kommunisere og å tilpasse lederstilen til det som er møtets intensjon. Et informasjonsmøte har en annen tilnærming enn et arbeidsmøte. En god tommelfingerregel er å sikre et godt kommunikasjonsklima der deltakerne har tilstrekkelig trygghet for å dele sine meninger. Her må det være rom for kritisk tenkning, debatt og begeistring. Strid og konflikt er en viktig del av organisasjonsutvikling og fremskritt. Det er viktig for lederen å hindre at møter blir passive informasjonsmøter (Kveine and Erlie 2019).

3.1.3 Fjernledelse og endringsledelse

Filstad (2020) beskriver endringer som å gå fra noe kjent til noe ukjent. Ledelse i en kontekst preget av endringer beskrives som krevende og kompleks. Teorien omtaler denne formen for ledelse som endringsledelse. Den er aktuell i vår oppgave på grunn av regjeringens digitaliseringsstrategi som skal modernisere den offentlige sektoren, deriblant kommunen. Tidligere undersøkelser viser at implementering av digitaliseringsstrategien varierer sterkt mellom kommunene (Filstad 2020).

Hvilke kriterier som utløser endringer og hvordan endringene slutføres er ofte vanskelig å forutse (Jacobsen and Thorsvik 2019). Offentlig administrasjon har i grunnen blitt lite påvirket av covid-19 tiltakene (Nielsen 2021). Arbeidsprosessene har endret seg i retning økt digitalisering, men her er det store forskjeller blant kommunene. Filstad (2020) forklarer at digitalisering innebærer å endre det etablerte gjennom å gå over til noe nytt og ukjent. Det største hinderet for å gjennomføre en endring er det psykologiske «sjokket» endringen kan påføre. Store endringer vil sannsynligvis innebære at den etablerte kulturen, identiteten og tilhørigheten i organisasjonen utfordres.

Aurstad (2020) skriver at digitalisering av offentlig sektor er en prioritert oppgave som er forankret i Stortingsmeldingen, *Digital Agenda for Norge* (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2015-2016). Her fremgår det at IKT er vesentlig for innovasjon og produktivitet og at effektiv digitalisering for offentlig sektor er en prioritert oppgave. På bakgrunn av denne meldingen har interesseorganisasjonen KS utarbeidet en digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017 – 2020. Denne strategien benyttes av de

fleste kommuner som en mal for deres egne digitaliseringsstrategier (Aurstad 2020). Målgruppen til strategien er blant annet kommunens toppledelse. Strategien til KS *Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017 – 2020* (KS 2015) har fem hovedprioriteringer, men vi avgrensner oss til det som omhandler IKT og digital kompetanse:

- **IKT:** Kommunen må besitte bestiller kompetanse og være tydelig på sine behov og krav. Når nye systemer anskaffes må kommunen utfordre leverandører til å skreddersy løsninger som kan møte morgendagens behov. Brukerbehov skal prege den digitale infrastrukturen og ikke leverandørenes tekniske løsninger. Kommunen må med andre ord ta mer kontroll over utviklingen av sin IKT-infrastruktur.
- **Digital kompetanse:** Digitalisering medfører behov for ny kompetanse og kommunens ansatte må være forberedt på å løse oppgavene på en ny måte. Digitalisering innebærer også krav til lederkompetanse; god ledelse er en kritisk faktor for å håndtere omstillingsprosesser som skal skape mer effektive arbeidsprosesser og få kommunen til å fremstå som er mer attraktiv arbeidsgiver i en digitalisert verden. Kommunens toppledelse må øke sin forståelse av IKT og være foregangspersoner for en ønsket utvikling.

Digitaliseringsstrategien (KS 2015) slår fast at den kommunale sektoren må samordne seg på digitaliseringsområdet og etablere bedre digital samhandling mellom stat og kommune. En god bredbåndsdekning er en forutsetning for å gjennomføre digitaliseringen.

Filstad (2020) viser til at en viktig årsak til at endringer ikke lykkes har å gjøre med kompleksiteten endringen innebærer for de involverte. Endringsprosesser som mislykkes er ofte ustrukturerte, ikke tilstrekkelige involverende, oppleves som tilfeldig og de ansatte får ikke tilstrekkelig tid til å endre seg. Ofte unnlater toppledelsen å tilføre endringen tilstrekkelig ressurser, noe som medfører at endringer i mange tilfeller møter mer motstand enn hva som først var forventet (Filstad 2020). Digitalisering er ingen «quick fix». Det er en pågående og langsiktig transformasjon. Siden teknologien er i stadig utvikling kan en si at digitalisering er en kontinuerlig endring (Aurstad 2020).

Endringsvillighet og endringsmotvilje står sentralt ved endringer. Filstad (2020) skriver at mye av litteraturen innen endringsledelse handler om hvordan endringsmotvilje kan reduseres. Endringer oppleves ofte som store stressmoment for medarbeidere. De forstyrrer eller reduserer en allerede opparbeidet kompetanse. Kompetanse gir status og innflytelse. Endringer kan dermed rokke ved den uformelle maktbalansen i organisasjonen. Store endringer bør gjennomføres med omhu. Det er derfor utarbeidet et forslag på endringsfaser og tips til hva en organisasjon bør være oppmerksom på i en endringsprosess (Filstad 2020). Filstad (2020) viser videre til J.P Kotter som har utarbeidet en rekke råd for endringsprosesser.

J.P. Kotter (i Filstad 2020) forklarer at det viktigste kriteriet for å lykkes med en omstilling er at det må skapes en sterk forståelse for at endringer er nødvendige og kritisk for organisasjonen. Ledelsen må danne en maktkoalisjon som øker i styrke i takt med omstillingens varighet. Det må utarbeides en sterk visjon som understøtter omstillingen. Visjonen må kommuniseres kontinuerlig ut til organisasjonens medlemmer. Identifiserte hindringer for omstillingen må systematisk fjernes. Omstillingen må ha et langsiktig perspektiv. Ledelsen må ikke erklære seieren for tidlig og endringene må forankres i organisasjonens kultur.

I del 2 skriver vi at kommunen er ett av tre offentlige forvaltningsorgan. Selv om kommunen er et selvstendig rettssubjekt, må den forholde seg til regjeringens og Stortingets politikk. Digitalisering av offentlig sektor er en uttalt politikk gjennom Stortingsmeldingen *Digital Agenda* (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2015-2016). Politikken er ytterligere befestet gjennom Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019 – 2025 *En digital offentlig sektor* (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2019) Her er interesseorganisasjonen KS en samarbeidspartner.

Hensikten med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlige sektor som helhet. Digital transformasjon betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgaven på ved hjelp av teknologi. Det innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre bruker-opplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. En slik tilnærming kan føre til at organisasjonen

må endres, ansvar flyttes, regelverk skrives om, eller prosesser designes på nytt ... offentlig sektor må øke sin evne til å jobbe smidig og innovativt slik at mye arbeidsmåter og prosesser kan tas i bruk (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2019).

En litteraturstudie gjennomført av Osmundsen, Iden et al. (2018) finner ikke en klar definisjon på begrepet *digital transformasjon*. Fenomenet blir operasjonalisert av forfattere på ulike måter. Studien kan imidlertid slå fast at digital transformasjon medfører *vesentlig endringer* av arbeidsprosesser. Digital transformasjon medfører at kommunens toppledelse må oppmuntre til handling gjennom å lage nye atferdsmønstre (Filstad 2020). Digitalisering av offentlig sektor og av kommunene har vært en pågående prosess før covid-19. De aller fleste kommunene som har iverksatt en digitaliseringsstrategi i tråd med *Digital Agenda for Norge*, benytter malen til KS (*Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017 – 2020*) og tilpasser denne til de lokale forhold og prioriteringer.

Aurstad (2020) fant gjennom en kvalitativ undersøkelse av seks små og mellomstore kommuner at disse i en eller annen form er i gang med digitalisering. Imidlertid dannes det et inntrykk at de ikke er modne, eller klar nok for å digitalisere seg. Aurstad antyder at selv om kommunene har en felles forståelse omkring hva digitalisering er, så klarer de ikke å operasjonalisere løsningene godt nok (Aurstad 2020). En mulig årsak til denne famlingen kan være at toppledelsen ikke har nødvendig kompetanse og erfaring med prosesser som fremmer transformerende endring i organisasjonen (Vanebo 2017). Det kommer også frem at strategien for å håndtere digitaliseringen kan være mangelfull (Aurstad 2020). Selv om det ikke er mulig å generalisere funnet til kommunesektoren, mener vi at funnene er interessant. På bakgrunn av funnene til Aurstad (2020), har vi en rimelig grunn til å anta at kommunene som har iverksatt en digitaliseringsstrategi har håndtert endringene påført av covid-19 på en mer smidig måte enn kommunene som ikke har prioritert digitalisering.

J.P. Kotter (i Filstad 2020) trekker frem viktigheten av å skape en omforent forståelse av behovet for endring. Aurstad (2020) drøfter at manglende digitalisering i kommunen, eller digital umodenhet, blant annet skyldes lav teknologisk kompetanse på ansatte, høy grad av manuelt arbeid, teknologifrykt blant de ansatte og at en krevende arbeidshverdag fungerer som en hindring for digitalisering. I tillegg beskrives det at til tross for press fra regjeringen

og KS, har kommunesektoren vist manglende vilje og forståelse angående viktigheten av å digitalisere sine prosesser. Utarbeiding og implementering av digitaliseringsstrategier har vært sporadisk og tilfeldig (Aurstad 2020). Vi mener at covid-19 kan ha endret på dette. Vår analyse kan vise om covid-19 tiltakene har ført til at kommunens toppledelse prioriterer digitalisering høyere nå enn før.

3.1.4 Fjernledelse og medarbeiderskap

Medarbeiderskap er samling kulturelle lederskapsfilosofier med utspring i det skandinaviske arbeidslivet. Den bygger på kjerneverdier innen samarbeid, tillit, likeverd og medbestemmelse (Amundsen 2019). Vi benytter denne teorien i vår oppgave fordi vi antar at fjernledelse vanskelig kan la seg gjennomføre uten godt medarbeiderskap. Dette medfører at kommuner som velger å ikke benytte hjemmekontor kan begrunne dette i forhold som antyder at kommunen ikke har tilstrekkelig medarbeiderskap i kollegiet.

Medarbeiderskap beskriver hvordan medarbeidere i en organisasjon samhandler, hvordan den enkelte ansatte forstår seg selv og forholder seg til sitt arbeid og sine kolleger. Dette gjenspeiles i deres atferd og væremåte (Amundsen 2019). Fjernledelse fordrer selvstendige og disiplinerte medarbeidere. De må utføre sine arbeidsoppgaver uten å være avhengig av at lederen veileder eller overvåker dem. Fjernledelse fordrer også at lederen stoler på at medarbeideren gjør sine oppgaver uten at det er behov for kontroll og tilsyn. Medarbeiderskap kan måles i hvor aktive, initiativrike, ansvarsfulle, samarbeidsvillige, tillitsskapende og lojalt den enkelte medarbeider opptrer (Amundsen 2019). Medarbeiderskap har flere beslektede retninger og vi avgrensner vår oppgave til Velten mfl. definisjon av medarbeiderskapets tre kjerneområder:



Figur 4 Medarbeiderskapets 3 kjerner

Modellen til Velten mfl. i Amundsen (2019) om godt medarbeiderskap viser til at en god arbeidstaker er kvalitetsbevisst i jobben, tar initiativ, satser når det trengs og holder seg faglig oppdatert samt er innovativ (Amundsen 2019). En god medarbeider viser omsorg ovenfor sine kolleger gjennom å involvere dem og støtte dem i vanskelig situasjoner. Det er også viktig å oppmuntre og gi positive tilbakemeldinger samt dele egen kompetanse med kollegiet. En god medarbeider er lojal og respekter lederens beslutning. Den gode arbeidstaker ser helheten, opptrer som en god ambassadør både innad i organisasjonen og i organisasjonens ytre omgivelser (Amundsen 2019).

Praktisering av hjemmekontor uten godt medarbeiderskap kan være krevende. Amundsen (2019) viser til at tillit er nødvendig for at en leder skal gi slipp på kontroll og styring ovenfor sine underordnede. I tillegg må medarbeiderne forstå sine arbeidsoppgaver slik at de kan produsere uavhengig hvor de befinner seg. Molstad og Aspeli (2020) påpeker at det er en myte at medarbeidere som sitter på hjemmekontor (fjernledelse) gjør en dårligere jobb enn de som er nær sin leder (nærledelse). De viser til forskjellige studier hvor konklusjonene er at fysisk avstand ikke kan si noe om måloppnåelse og faktiske resultater.

Derimot løser kunnskaps-medarbeidere oppgavene sine mer selvstendig og arbeider mer effektivt selv om leder ikke er til stede (Molstad and Aspeli 2020).

På bakgrunn i medarbeiderskap forventer vi at kommuner som er skeptiske til hjemmekontor begrunner det med antakelser om manglende effektivitet blant egne ansatte. En kommuneledelse som ikke har tilstrekkelig tillit til sine ansatte, kan oppleve å ikke ha tilstrekkelig medarbeiderskap til å redusere tradisjonell kontroll og styring over sine medarbeidere.

3.2 Organisasjonsutvikling

Det siste delkapittelet danner et teoretisk grunnlag for å analysere om covid-19 har påvirket organisasjonsutviklingen i kommunen og om disse endringene er varig.

KS- konsulent skriver følgende om digitalisering under pandemien:

«I KS- K har vi med koronasituasjonen erfart at arbeidshverdagen har hatt et taktomslag i måten vi utfører våre arbeidsoppgaver på. Vi har måtte tilegne oss ny kompetanse og møtt oss selv i døra i betydningen av å være en lærende organisasjon» (KSkonsulent 2021).

Digitalisering har vært på agendaen i kommunesektoren i mange år med KS som en aktiv samarbeidspartner og pådriver. Likevel ser vi at covid-19 førte til at KS «møtte seg selv i døra» innenfor organisasjonsutvikling. Dette antyder at kommunene også har mye å gå på innenfor organisasjonsutvikling, digitalisering og gjennomføringen av kommunalt lederskap i en digital tidsalder. Det er store forskjeller i omfanget kommunene har digitalisert seg (Aurstad 2020). IKT bør ha vært et viktig instrument for kommunens tjenesteutøvelse og samhandling under covid-19 restriksjonene. Mediedekningen under perioden med covid-19 har vist at skoler i flere perioder har gjennomført undervisning gjennom digitale plattformer og at flere helsetjenester gjennomfører konsultasjoner i det digitale rom. Kommunens innbyggere oppfordres til å bruke digitale tjenester og bruken av hjemmekontor øker i omfang. Dette burde medføre at IKT blir en viktigere del av hverdagen i kommunesektoren.

Martinsen (2019) viser til at ledere med forståelse og interesse for IT er i bedre stand til å lage effektive visjoner for den teknologiske fremtiden. De fremstår som rollemodeller og kan

skaffe oppslutning omkring digitale strategier gjennom solid egenkunnskap. Covid-19 kan ha gitt digitaliseringen i kommunen ekstra drahjelp. Det er rimelig å anta at pandemien har ført til at kommunens toppledelse har oppdaget et mulighetsrom for å skape en omforent forståelse for behovet for digitalisering i egen kommune. Brønn og Arnulf skriver:

«En av de mest effektive kommunikasjonsformene er å fortolke kriser som utfordringer og muligheter, slik at man endrer publikums usikkerhet til fremtidstro med tilhørende innsatsvilje» (Brønn and Arnulf 2019, s. 137).

Organisasjonsutvikling medfører at hele organisasjonen skal lære av hverandre, noe som er et viktig prinsipp i medarbeiderskap. Argyris i Brønn og Arnulf (2019) skriver at utfordringen for lærende organisasjoner er at ledere har vanskelig å lære noe av sine medarbeidere. Årsaken er at ledere vil strekke seg langt for å vinne frem med egne ideer, men også for å unngå prestisjetap. Jo hardere en kjemper for sine ideer, dess vanskeligere er det å finne frem til de beste løsningene. Evnen til å lære er ikke en egenskap som er best kjent blant ledere, og mange har rett og slett mistet denne evnen. Vi finner et paradoks i dette da Røvik (2007) viser til at moderne og tidsriktige organisasjoner setter utvikling og læring høyt på agendaen og at begrepet lærende organisasjoner har blitt et moteord innenfor organisasjonslitteraturen.

Spørsmålet vi stiller oss er om kommunens toppledelse har gjort seg erfaringer i forhold til organisasjonsutviklingen som følge av covid-19. Senge (1990) skriver at organisasjonene som lykkes i fremtiden er de som oppdager hvordan de kan utnytte medarbeidernes engasjement og evne til å lære på alle nivåer i en organisasjon. Dette høres enkelt ut, men slik er det dessverre ikke, da våre mentale modeller er det største hinder for læring:

“Mental models are deeply ingrained assumptions, generalizations, or even pictures or images that influence how we understand the world and how we take action”
(Senge 1990, s.8).

Brønn og Arnulf (2019) sier at mentale prosesser foregår i vår ubevissthet. Vi er som oftest ikke klar over hvilke mentale modeller som påvirker oss og hvordan de påvirker oss, men de har stor innflytelse på samspillet på individ og organisasjonsnivå. For å kunne lytte og lære av

hverandre må vi forstå at mange av våre antatt fornuftige avgjørelser ikke er basert på fakta, men på antakelser. Det er hele tiden en fare for at våre tankeprosesser lurer oss til å betrakte våre antakelser som åpenbare fakta. Avgjørelser basert på antakelser er sjelden optimale (Brønn and Arnulf 2019). Senge (1990) mener videre at dagens form for ledelse skaper middelmådige medarbeidere som stadig må arbeidere hardere for å få tilgang til fellesånden og kunnskaper som er nødvendig for et vellykket arbeid.

Her har organisasjoner en stor jobb å gjøre; de må legge til rette for at kolleger er i stand til å lære av hverandre. En organisasjon som klarer dette, vil kunne betegnes som en lærende organisasjon (Brønn and Arnulf 2019).

3.3 Kommunens eksterne omgivelser

Den siste delen av vårt teoretiske fundament skal bidra til å forklare om endringene vi antar covid-19 har medført, blir permanente eller er et blaff. Jacobsen og Thorsvik (2019) sier at organisasjoner ikke lever et isolert liv upåvirket av samfunnsendringer og hendelser utenfor organisasjonens vegger. Kommunen må forholde seg til andre kommuner, statsforvalteren, offentlige forvaltningsmyndigheter, interesseorganisasjoner og egne innbyggere. Kommunen opererer i et klima preget av institusjonaliserte forventninger. Disse forventningene er bestemmende for hvordan kommunen er organisert og hvordan den samhandler (Jacobsen and Thorsvik 2019) og (Røvik 2007). En generell definisjon på organisasjonens eksterne omgivelser er *“Alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på organisasjonen”* (Jacobsen and Thorsvik 2019, s.183). Dette kan være andre organisasjoner og samfunnsmessige forhold.

Røvik (2007) sier at fjernledelse har blitt en akseptert, eller en institusjonalisert, lederpraksis først og fremst på grunn av samfunnsmessige forhold som globalisering og teknologisk utvikling. Kommunen opplever, som alle organisasjoner, et press for å gjennomføre organisatoriske endringer. Dette presset ble særlig høyt grunnet en moderniserings- og reformideologi som befestet seg på 1980-tallet gjennom en samling institusjonelle ideer som kalles New Public Management (NPM). Kommunenes vilje til å iverksette to-nivå

organiseringen da kommune-Norge på 2000 tallet endret seg, viser hvilken kraft de institusjonaliserte ideene besitter (Røvik 2007).

Budbringerne for reform og endring, hovedsakelig konsulenter og interesseorganisasjoner, sirkulerer flere pakker med tidsriktige løsninger for organisasjoners problemer. Dette kan være typiske ledelsesproblemer som svak styring, dårlig organisasjonskultur, rigid formell organisering og svake informasjonssystemer (Røvik 2007). Vanebo (2017) beskriver at den største ledelsesutfordringen i offentlig sektor er å øke tempoet innenfor strategisk og operativ fornyelse gjennom å skape en felles kultur som fremmer innovasjon hver dag.

Vi mener at regjeringens digitaliseringsstrategi er et eksempel strategisk og operativ fornyelse. Imidlertid kan nok regjeringen på egen hånd vanskelig endre en etablert praksis. Den er avhengig av at innflytelsesrike interesseorganisasjoner og konsulentfirmaer produserer og formidler organisatoriske ideer som er i tråd med regjeringens politikk. Det er først og fremst konsulentselskaper som er bærere av nye institusjonaliserte organisasjonsideer (Røvik 2007). Nettsidene til konsulentselskapene er gode indikatorer for samtidens oppskrifter på god lederpraksis. Konsulentselskapet Xtramile kontakter norske kommuner med tilbud om digitale kurspakker som *«digitaliserer opplæringen i bedriften din på under to timer»* (Xtramile 2021). KS- Konsulent reklamerer med at de:

«bidrar ved å gi faglige bidrag, kunnskap om nasjonale fellesløsninger og erfaringer fra andre kommuner for at ledere får økt forståelse for hvilke muligheter den digitale teknologien gir» (Kskonsulent 2021).

KPMG lokker organisasjoner med *slik tilrettelegger du for en digital arbeidsplass*. Videre uttaler de:

«KPMG har et dedikert tjenesteområde som jobber med digital arbeidsplass og implementering og adopsjon av Teams. Blanding av tekniske spesialister og spesialister innen endringsledelse gjør at vi setter sammen tverrfaglige team som støtter en rask, men samtidig sikker og kontrollert utrulling av Teams med de ansatte i fokus» (KPMG 2020).

Digitalisering har tydelige trekk av det Røvik (2007) betegner som en trend.

Konsulentselskaper er frempå og formidler produkter som løser kommunens utfordringer ved digitalisering. Kommunen imøtekommer på denne måten eksterne forventninger at flere tjenester og arbeidsprosesser skal utføres digitalt (Vanebo 2017). Ledelse gjennom avstand, eller fjernledelse, er en lederpraksis som er vokst frem grunnet økende digitalisering.

Digitalisering skaper nye muligheter innenfor kommunikasjon; møter kan avholdes digitalt og tjenesteyting kan skje gjennom digital transaksjon. Kunden kan motta kommunale tjenester gjennom digitale plattformer, folkevalgte møter kan gjennomføres digitalt og ulike dataoverføringstjenester som lagring og deling av databaser kan gjennomføres i takt med økt overføringshastighet og lagringsmulighet i «skyen» (Vanebo 2017).

Artikler i fagblader som Ramazzini og nettstedet som ks.no beskriver at organisasjoner på kort tid klarte å tilpasse seg den nye hverdagen med hjemmekontor og digitale møter. Vi antar derfor at kommunen allerede før pandemien ankom Norge hadde digitale verktøy tilgjengelig, men den rådende lederpraksisen var avvisende til å ta disse i bruk. Antakelsen har støtte i funnene til Aurstad (2020), som viser at ulike former for intern motstand samt manglende prioritering fra kommuneledelsen kan ha ført til at digitalisering ikke har blitt gjennomført til tross for at effektiviseringspotensialet er godt beskrevet både i Stortingsmeldingen og av KS (Aurstad 2020). Dersom denne antakelsen støttes av våre informanter, styrker det hypotesen at teknologisk utvikling alene ikke er tilstrekkelig for å endre lederpraksisen; endringene kommer først og fremst som en konsekvens av forventningspresset i kommunens omgivelser (Røvik 2007).

4 Forskningsspørsmål og hypoteser

Basert på teorien som er beskrevet i kapittel tre skal vi nå presentere fire forskningsspørsmål som samlet kan svare på problemstillingen vår. Under hvert forskningsspørsmål presenterer vi en hypotese med utgangspunkt i teorien, vår kjennskap til kommunen som organisasjon og våre antakelser omkring hvordan pandemien har påvirket ledelse av større virksomheter.

Forskningsspørsmål 1: Hvilke endringer i kommunens lederpraksis har covid-19 ført til?

I teorikapittelet kommer det frem at samfunnsendringer og teknologiske nyvinninger fører til nye måter å produsere tjenester og nye måter å lede virksomheten. Globalisering og teknologi er de største pådriverne for ledelsespraksisen fjernledelse. Denne formen for ledelse er helt avhengig av digitale løsninger for å ivareta kommunikasjon mellom ledelse og medarbeiderne og kollegiet (Martinsen, Goveia et al. 2019).

Vi legger til grunn at forutsetningene for å benytte fjernledelse ikke har vært tilstrekkelig til stede i kommunen før covid-19. Imidlertid forventes det at kommunen skal ta i bruk ny teknologi som skal forenkle og effektivisere prosesser og tjenester (Vanebo 2017).

Digitalisering er en viktig del av effektiviseringsprosessen og er drevet frem av kommunens eier; Stortinget. Regjeringens digitaliserings-strategi krever endring i kommunens interne prosesser og hvordan den samhandler med omgivelsene (Kommunal-og-moderniseringsdepartementet 2021).

Tidligere forskning antyder at kommunene mangler en felles forståelse omkring digitalisering. Dette fører til at mange kommuner er umodne, eller ikke er klar, til å gjennomføre en reell endring slik som digitaliseringsstrategien legger opp til (Aurstad 2020).

Vi mener at digitalisering av offentlige arbeidsprosesser fører til at forskning innenfor fjernledelse er aktuell. På grunn av pandemien kommuniserer kommunens toppledelse gjennom digitale plattformer. Kommuner med høyt smittetrykk er pålagt å ha mest mulig hjemmekontor (Regjeringen 2021). Forskning på fjernledelse antyder at kommunikasjon er en utfordring. Den blir i overkant formell og det er vanskelig for toppledelsen å følge opp den enkelte ansatte (Presthus og Blokkdal 2018). Funn fra tidligere undersøkelser på fjernledelse er aktuell for vår oppgave. Flere løsninger på covid-19 utfordringene kan befinne seg i digitalisering. Funn fra Aurstad (2020) antyder at kommuner som har vært tidlig ute og digitalisert seg kan ha bedre forutsetninger å håndtere myndighetenes restriksjoner enn da som, av ulike årsaker, ikke har digitalisert seg. Kommunene bør i pandemi-tiden ha sterke incentiver for å digitalisere kommunen, noe som kan endre lederpraksisen.

Vi antar at covid-19 har ført til at kommunikasjonen og arbeidsprosessene er mye mer digital nå enn før pandemien (H1).

Forskningsspørsmål 2: Hvordan har covid-19 påvirket toppledelsens kommunikasjon med egne ansatte og kommunens eksterne omgivelser?

Dette spørsmålet utforsker hvilken tanker kommunens toppledelse har omkring kommunikasjon under covid-19 restriksjoner. Kommunikasjon er lederens viktigste oppgave (Brønn and Arnulf 2019). Fremveksten av teknologiske løsninger har gitt lederen et arsenal av kommunikasjonsmidler (Kveine and Erlie 2019). Myndighetenes restriksjoner i forbindelse med covid-19 har ført til at kommunikasjonen i mye større grad skjer gjennom digitale plattformer. Tidligere undersøkelser antyder at digital kommunikasjon blir veldig formell (Presthus og Blokkdal 2018). Dette kan gjøre relasjonsbygging og nettverksbygging vanskeligere.

Del 2 beskriver ordførerens og kommunedirektørens ulike roller og at særlig ordførere er avhengig uformelle møtepunkter. Terskelen for å be om et digitalt møte kan være lavere enn å be om audiens til kommunens toppledelse for å ta opp en problemstilling. Digital kommunikasjon kan vise seg å være veldig effektivt, inkluderende og tidsbesparende.

Vi har en antakelse at covid-19 har ført til at kommunens toppledelse har tatt i bruk nye kommunikasjonskanaler og at de opplever at de kommuniserer bedre (H2).

Forskningsspørsmål 3: Hvordan har covid-19 påvirket kommunens bruk av hjemmekontor, og hvilke erfaringer har de?

Myndighetene har oppfordret organisasjoner til å la ansatte benytte hjemmekontor. Denne arbeidsformen har tidligere ikke vært naturlig for kommunesektoren. Kommunene ble imidlertid pålagt å innføre hjemmekontor ved høyt smittetrykk, noe som førte til at de måtte legge til rette for denne arbeidsformen. Hjemmekontor er en trend med økende popularitet i samfunnet, men en rekke studier antyder at denne arbeidsformen har sine utfordringer (Nielsen 2021).

Hjemmekontor har flere fellestrekk med fjernledelse; kommunikasjonen med leder og kollegiet er digitalt. På grunn av at kommunene ikke er like langt i digitaliseringen (Aurstad 2020), er det grunn til å tro at røttene til ideen hjemmekontor ikke stikker dypt i kommunen.

Vi forventer derfor ulik praksis angående hjemmekontor. Hvor utbredt hjemmekontor er i kommunen kan også ha sammenheng med det generelle smittetrykket. Lavt smittetrykk tilsier at hjemmekontor ikke er påbudt og at kommunen selv kan regulere bruken av denne arbeidsformen. Imidlertid forklarer Røvik (2007) at forventningene fra omgivelsene har stor påvirkningskraft. Dette kan føre til at hjemmekontor, uavhengig av smittetrykk, oppfattes som en tidsriktig arbeidsmåte. Vi vurderer kommunens IKT kompetanse som dimensjonerende for omfanget til denne arbeidsformen. Vi antar at hjemmekontor krever høyt medarbeiderskap i kommunen. Toppledelsen bør ha tillit til sine ansatte og stole på at de prioriterer kommunalt arbeid og ikke husarbeid.

Vi har en antakelse at covid-19 har ført til at kommunene aktivt benytter hjemmekontor (H3).

Forskningsspørsmål 4: På hvilken måte har covid-19 påvirket organisasjonsutviklingsarbeidet i kommunen?

Myndighetenes krav og retningslinjer i forbindelse med pandemien har ført til at organisasjoner må utføre sine oppgaver på andre måter. Dette har krevd en rask omstilling, eller en slags sjokkterapi. Omstillinger kommer ofte på grunn av en krise. Røvik (2007) viser til at endringer blir institusjonalisert når de oppfattes som den rette måten å gjøre ting på. Effektive endringer innenfor digitalisering som er kommet på grunn av covid-19, vil mest sannsynlig vedvare dersom kommunens omgivelser mener at disse endringene er riktig og viktig.

Kommunens eksterne omgivelser er blant annet andre kommuner, statsforvalter, regjeringen og det nasjonale forvaltningsapparatet, befolkningen og, ikke minst, ulike interesseorganisasjoner. Digitalisering er en offisiell politikk som omfavner hele det offentlige Norge (Regjeringen 2019). Kommunen må bli med på denne reformen om den vil eller ikke. Vi ser også at konsultantselskaper som KS, KPMG og Extra Mile selger ulike «oppskrifter» på god digital ledelse.

Vi antar at covid-19 har økt den digitale kompetansen i kommunen og at det er kommet flere endringer i organisasjonen som vil vedvare når pandemien er over (H4).

4.1 Oppsummering

Vi har nå redegjort for vårt teoretiske rammeverk som skal benyttes for å analysere endringer i lederpraksis som følge av covid-19 restriksjoner. Vi har redegjort for våre fire forskningsspørsmål med tilhørende hypoteser som vil danne grunnlag for analysen. Vi går nå over til metodekapittelet som blant annet skal redegjøre for problemstilling, avgrensninger og hvilke utfordringer og betraktninger vi har omkring ulike forhold med oppgaven.

5 Metode

I dette kapittelet presenterer vi bakgrunnen for valget av problemstilling, forskningsdesign og metode. Vi skal redegjøre for valg av informanter og metode for innsamling av data. Videre blir vi å resonnerer omkring ulike forskningsetiske spørsmål og hvordan data skal bearbeides og analyseres. Til slutt drøftes undersøkelsens gyldighet og pålitelighet og andre forhold som kan påvirke kvaliteten på undersøkelsen.

5.1 Valg av problemstilling

Arbeidet med å finne en relevant og interessant problemstilling var mer krevende enn forventet. Imidlertid ble vi i løpet av 2020 stadig mer nysgjerrig på hvordan myndighetenes covid-19 restriksjoner påvirket kommunene og deres utøvelse av ledelse. Vi følte at vi hadde funnet en spennende og dagsaktuell tematikk som det var lite, om ingen, forskning på. Vi måtte deretter gå flere runder for å finne en passende organisasjon å undersøke og avgrense problemstillingen slik at den ble håndterbar og forskbar for oss. Organisasjoner er i kontinuerlig endring og det er mye teori som beskriver ulike aspekter knyttet til ledelse og organisasjoner. Vår undersøkelse er eksplorerende. Vi skal undersøke hva ledelsen gjør annerledes nå enn før pandemien kom til Norge og hvordan endringene påvirker organisasjonen. For å gjennomføre vår undersøkelse valgte vi å undersøke større organisasjoner som hadde ingen eller liten erfaring med bruk av digitale hjelpemidler for å

leder egen virksomhet. Etter en kartleggelse av våre omgivelser fant vi ut at kommunen var en interessant organisasjon å undersøke.

5.2 Valg av forskningsdesign

Begrepet forskningsdesign viser til retningslinjene for hvordan prosjektet kan utføres. Problemstillingen er bestemmende for valg av metode, utvalg og analysemetodikk. Samtidig må prosjektet ha en realistisk tidsramme og budsjett, noe som ofte krever betydelige avgrensninger (Thagaard 2018). I vår oppgave beskriver vi et spesifikt fenomen, noe som legger føringer til en hensiktsmessig forskningsdesign. Siden vår problemstilling undersøker hvordan et fenomen har endret ledelsespraksis, mener vi at en eksplorativ tilnærming er hensiktsmessig. Denne tilnærmingen krever en metode som går i dybden og får frem rikelig med nyanserte data fra noen få undersøkelsesenheter. Dette omtales som et intensivt undersøkelsesopplegg (Jacobsen 2015). Undersøkelsen er rettet mot seks kommuner, eller caser. Når forskere undersøker et fenomen gjennom å undersøke flere enheter omtales det som «Collective case studies».

Det er viktig å beskrive hvilke enheter i organisasjonen vi retter vår oppmerksomhet mot (Thagaard 2018). Vi gjennomfører et komparativt opplegg for å undersøke hvordan fenomenet har påvirket våre undersøkelsesobjekter. Komparative opplegg er ifølge Yin (i Thagaard 2018) basert på replikasjonslogikk. Alle casene er valgt ut med hensikt å skaffe til veie informasjon fra caser som kan sammenlignes. Tilnærmingen gir rikelige virkelighetsbeskrivelser og god innsikt i hvordan et fenomen har påvirket casene i tid og rom. Dersom vi lykkes med å kartlegge komparative virkelighetsbeskrivelser vil det gi undersøkelsen høy validitet. Grunnet et lite utvalg av caser vil det være en utfordring å generalisere eventuelle funn utover vårt utvalg, eller si noe om undersøkelsens eksterne gyldighet. En svakhet ved intensivt design er at vi benytter få undersøkelsesenheter som benytter ord som data til fordel for tall (Jacobsen 2015).

5.3 Valg av metode

Valget av Collective case studies som forskningsdesign og problemstillingens eksplorative tilnærming, medførte at vi valgte en kvalitativ metode for undersøkelsen. Kvalitativ metode

viser til egenskapene, karaktertrekkene og den dypere forståelsen av de sosiale fenomenene vi studerer (Thagaard 2018). Ved kvalitativ metode innhentes data gjennom ord i motsetning til kvantitativ metode som benytter tall og statistikk (Jacobsen 2015). Fordelen ved kvalitativ metode er at den gir forskerne gode muligheter å få frem den riktige forståelsen av en situasjon, siden informantene møter forskerne på egne premisser. Dette kan imidlertid være krevende for forskeren da informantene bestemmer hvilken informasjon de gir forskerne (Jacobsen 2015). For å identifisere endringer i lederpraksis grunnet myndighetenes restriksjoner under pandemien, var det viktig for oss å skaffe virkelighetsbeskrivelser fra personer som representerer toppledelsen i kommunen. Dette beskrives nærmere i kapittelet om valg av informanter.

5.4 Innsamling av data

Vår datainnsamling er basert på semi-strukturerte individuelle personlige intervjuer. Her ligger forholdene godt til rette for å etablere et tillitsforhold slik at intervjuobjektene er komfortable å dele sine personlige opplevelser med oss. Intervjuet er strukturert slik at det holder en flyt som medfører at vi besvarer forskningsspørsmålene som er beskrevet i kapittel 4. Likevel skal intervjuguiden være fleksibel slik at uventet informasjon kan følges opp. Thagaard (2018) skriver at intervju er godt egnet for å skaffe omfattende informasjon om enkeltmenneskers opplevelser, synspunkter og perspektiver på en situasjon eller temaer som blir berørt i intervjuet (Thagaard 2018). Ved å intervju hver person ansikt-til-ansikt ligger forholdene godt til rette for at den enkeltes synspunkter, oppfatninger og holdninger kommer godt frem. Dette vil påvirke undersøkelsens validitet (Jacobsen 2015). Thagaard (2018) peker på viktigheten at forskeren setter seg inn i intervjupersonens situasjon, da kunnskaper omkring konteksten er nødvendig for å stille relevante spørsmål. Den kanskje største utfordringen ved å gjennomføre intervjuer er den store mengden data dette kan generere. Dette må transkriberes og analyseres. Dette krever at spørsmålene som stilles er relevante og at antall intervjuobjekter begrenses uten at dette går utover oppgavens validitet (Thagaard 2018).

5.5 Avgrensning

Ifølge Kommunenes Sentralforbund (KS) består Norge i dag av 356 kommuner (KS 2019). Per tredje kvartal 2020 er den mest folkerike kommunen Oslo (694.086) og den minst folkerike kommunen er Utsira (193) (Statistisk Sentralbyrå 2021). Vi forutsetter at størrelsen på en kommune er bestemmende for organisering og lederpraksis. Vi valgte derfor å avgrense vår undersøkelse til kommuner mellom 2.000 og 10.000 innbyggere. Vi forutsetter at denne gruppen av kommuner har tilnærmet lik organisering og at ledere praktiserer en tilnærmet lik lederpraksis.

Vi mener det er viktig å undersøke kommuner som har samme organisering. Vi har derfor avgrenset oppgaven til kommuner organisert etter formannskapsmodellen. Dette medfører at ordføreren er den politiske topplederen mens kommunedirektøren er den øverste administrative lederen.

Store organisasjoner har ulike ledernivåer. Hvert ledernivå har ulike forutsetninger for å utøve lederskap. Kommunen har også flere sektorer der konteksten for lederskapet gjør at det kan være problematisk å overføre funn på avdelingsnivå til kommunen som helhet. Kommunens toppledelse har en overordnet oversikt og er tungt involvert i beslutninger som er relatert til covid-19. Toppledelsen vil ha en overordnet oversikt over alle enhetene i kommunen gjennom utøvelse av ledelse ovenfor neste ledernivå; enhetslederne. Vi mener at kommunens toppledelse er den beste undersøkelsesenheten for å besvare vår problemstilling.

Vi har avgrenset oss til toppledelsens perspektiv og har derfor ikke undersøkt om eller hvordan mellomledelsen eller øvrige ansatte i kommunen opplever en endring i lederpraksis. Dette kan påvirke undersøkelsen relabilitet, men det gir også muligheter for videre forskning på dette området.

5.6 Valg av informanter

Avgrensningen medfører at vi hadde behov for å skaffe oss informanter som representerte kommunens toppledelse. Vi valgte å gjennomføre undersøkelsen med seks intervjuobjekter, herav tre ordførere og tre kommunedirektører. Dette kunne gi oss et noe variert innblikk

angående utfordringene disse topplederne har i sin hverdag siden ordføreren og kommunedirektøren har ulike roller i organisasjonen, men samtidig er sterkt involvert i kommunens covid-19 håndtering. Dette er beskrevet i oppgavens del 2.

5.7 Intervjuene

Informantene ble først kontaktet gjennom e-post eller telefon med informasjon om prosjektet og spørsmål om de ønsket å delta som informanter. Etterpå fikk de tilsendt informasjonsskriv med ytterligere opplysninger samt et samtykkeskjema. Intervjuene ble gjennomført fortløpende så snart vi ble enig om tidspunkt.

Når vi startet arbeidet med oppgaven tok vi for gitt at vi skulle gjennomføre intervjuene på tradisjonelt vis; over en kopp kaffe på intervjuobjektets kontor. Imidlertid ble forskerne, altså vi, «digitalisert» og måtte benytte Teams i de aller fleste intervjuene. Dette var en ny opplevelse for oss, men våre intervjuobjekter var veldig komfortable og godt drillet i denne måten å gjennomføre møter på. Dette blir beskrevet i analysen og vi kan ikke se at dette påvirket datainnhentingene negativt.

Alle kommunedirektørene samt en ordfører ønsket å benytte Teams for å gjennomføre intervjuet. På grunn av tidspress og andre utenforstående årsaker, var det ikke mulig for forskerne å gjennomføre intervjuene sammen. Kommunens toppledelse har tidspress med mange daglige avtaler. Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre undersøkelsene innen rimelig tid dersom forskerne seg imellom måtte finne passende tidspunkt for å få gjennomført intervjuene. Vi besluttet derfor å dele datainnsamling mellom oss. En forsker førte dialogen med kommunedirektørene mens den andre tok seg av ordførerne. Vi brukte omtrent to uker på å gjennomføre alle intervjuer og transkribere.

Vi hadde på forhånd sendt våre informanter en e-post med våre hovedspørsmål. De fleste gav uttrykk for at de ikke hadde forberedt seg og ville ta intervjuet på sparket. Vi vurderte det som fordelaktig å gi informantene innsyn i hovedspørsmålene slik at de kunne reflektert over sin egen lederadferd og om toppledelsen gjør noe annerledes nå enn før pandemien kom. Vi vurderte også at ulempen kunne være at spørsmålene ble drøftet med andre i kommuneadministrasjonen og at svarene informanten oppgav ikke var egne meninger, men

noen andres. Vi er imidlertid ganske sikre på at data som informantene oppga var deres egen subjektive mening. Dette støttes på grunn av intervjuets art og at de fleste uttalte at de ikke hadde sett på e-posten i forkant av intervjuet.

Strukturen av intervjuene hadde en middels strukturingsgrad. Vi utarbeidet en intervjuguide som ble brukt som rettesnor for forskerne. På grunn av at forskerne ikke kunne gjennomføre intervjuene sammen kan det være risiko for at fortolkning av det løpende intervjuet er påvirket. Et semi-strukturert intervju skal være fleksibelt slik at forskerne kan fange opp og følge opp uventet informasjon. Her kan forskerne hatt ulik oppfatning omkring hva som er uventet informasjon og hvordan dette eventuelt følges opp. Imidlertid har forskerne kategorisert intervjuobjektene slik at en ivaretar kun ordførere mens den andre ivaretar kommunedirektører. Vi mener derfor at intervjuet ble gjennomført på en god måte og at data som er innhentet holder høy kvalitet for videre analyse.

Intervjuene ble tatt opp på bånd etter samtykke og slettet etter transkribering. Siden ingen informanter kunne identifiseres var det ikke behov for at de måtte lese gjennom å godkjenne transkriberingen. Intervjuet varte mellom 30 og 60 minutter, avhengig av hvor mye hver enkelt ønsket å utdype spørsmålene.

5.8 Formell godkjenning

Vi benyttet lydopptaker som hjelpemiddel i alle seks intervjuer. Alle informantene er offentlige personer som lett kunne identifiseres. Vi var derfor pliktig å søke til Norsk senter for forskningsdata for godkjenning. Søknaden ble godkjent og vurdert slik:

«Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.» Se vedlegg fra NSD.

5.9 Forskningsetiske spørsmål

Hensyn til konfidensialitet vektlegger at informasjon som kan skade enkeltpersoner skal komme på avveie. Opplysninger som kommer frem i intervjuet er toppledelsens personlige inntrykk og antakelser omkring forhold og hendelser i kommunen. For å ivareta intervjuobjektens konfidensialitet er det viktig å anonymisere kommunene som er undersøkt. Flere informanter oppgav data omkring hendelser som er omtalt i lokalmedia. Grunnet krav til konfidensialitet har vi utelatt denne type informasjon. Vi kan ikke se at oppfyllelsen av konfidensialitet har påvirket oppgavens interne gyldighet.

Før intervjuet startet hadde vi en samtale omkring anonymisering og hvordan vi komme til å gjøre dette i praksis. Ingen av intervjuobjektene hadde noen motforestillinger eller noe å tilføye. Ingen hadde et behov for å lese gjennom transkriberingen eller kontrollere oppgaven på noen måte.

5.10 Bearbeiding og analyse av data

Denne masteroppgaven tar for seg definerte forskningsspørsmål hvor de ulike informantene kommer med sine betraktninger rundt spørsmålene. Dette kalles temasentrert tilnærming. Vi sammenligner informasjonsmassen for å få en dypere forståelse av temaene som er knyttet til problemstillingen (Thagaard 2018). Faren med denne tilnærmingen er at forskerne kan ta teamene ut av sin kontekst ved at man løsriver utsnitt fra intervjuene. For å motvirke dette er det viktig at utsnittene som benyttes er hentet fra konteksten som sitatet er en del av (Thagaard 2018). På grunn av tematikk og at intervjuet er semi-strukturert, opplevde vi flere ganger at intervjuobjektene leverte data som var relevant på et tidligere stilt spørsmål. For å få en best mulig oversikt over data i svarene fra intervjuobjektene valgte vi å fargelegge de fire tematikkene med en forhåndsbestemt farge. Dette førte til at data ble mer oversiktlig slik at informasjon lettere kunne samstilles og sammenlignes. Dette gjør imidlertid at forskerne må utvise varsomhet og ikke ta teksten ut av sin kontekst.

Etter at intervjuene var gjennomført ble de transkribert i løpet av noen få dager. Dette var en fordel da intervjuet var «ferskt» i minne. Når intervjuene var transkribert ble de samlet i en felles database slik at begge forskere hadde tilgang til dem. Intervjuene genererte mellom seks

til 10 sider med tekst. Når de var lest gjennom av begge forskerne utformet vi et kort dokument der vi oppsummerte våre hovedinntrykk.

5.11 Validitet og reliabilitet

For å sikre kvaliteten på undersøkelsen er det viktig at forskerne forholder seg kritisk til den informasjonen som er samlet inn. Thagaard (2018) deler kvaliteten inn i validitet (intern/ekstern gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Det er forskernes plikt å sørge for å identifisere og minimere problemer knyttet til disse. Jacobsen (2015) deler intern gyldighet inn i tre hovedaspekter ved bruk av kvalitativ metode. Det første aspekt er om informantene gir et sant bilde av virkeligheten. Det andre er at dette bilde blir tolket på rett måte av forskerne slik at dataene blir riktig. Det siste aspektet er om funnene og konklusjonene som forskerne har kommet frem til gjenspeiler virkeligheten (Jacobsen 2015). Våre informanter utgjør toppledelsen i kommunen og vi har ingen inntrykk som tilsier at informantene ikke fortalte om sin reelle virkelighet; hvordan de oppfatter egen lederpraksis og på hvilken måte den endrete praksisen gjenspeiler seg i kommunen.

Thagaard (2018) skriver at hensyn til anonymitet og konfidensialitet kan være en faktor som påvirker validitet. Data som vi har valgt å forkaste grunnet krav til anonymitet påvirker imidlertid ikke oppgavens validitet. Intervjuobjektene fortalte om sine inntrykk og opplevelser, flere ganger med stort engasjement, uten å uttrykke anger eller på noen måte gå tilbake på det som de hadde sagt. Forskerne fikk ikke inntrykk eller mistanke om at intervjuobjektene hadde noen form for grense for hva de kunne formidle av data. Intern gyldighet kan påvirkes ved at intervjuobjektene har kjennskap til forskerne. Dersom forskerne opplyser og problematiserer dette i metodekapittel kan dette komme i strid med kravet til konfidensialitet (Thagaard 2018). Vi nøyer oss derfor med å stadfeste at vi har ingen grunn til å tro at informantene ikke svarte oppriktig på spørsmålene, også de som kan sette kommunen i dårlig lys. I en kvalitativ undersøkelse er det spennende å kunne presentere gode sitater eller treffende historier for å underbygge et funn. Jacobsen (2015) skriver at dette kan by på metodiske utfordringer ved at forskeren overser kjedelig, men viktig data.

Den eksterne gyldigheten sier noe om funnene kan generaliseres ut over populasjonen (Jacobsen 2015). I vår oppgave dreier den eksterne gyldigheten seg om vi kan overføre våre funn over til alle kommunene. En kvalitativ undersøkelse med få undersøkelsesenheter gjør det vanskelig for statistisk generalisering. Det mest fruktbare vi kan gjøre er å generalisere innenfor vårt eget utvalg. Imidlertid kan vi gjennomføre det Jacobsen (2015) kaller en teoretisk generalisering, nemlig at funn som sammenfaller med teori vil styrke gyldigheten til resultatene. Siden våre intervjuobjekter utfører lederskap i samme kontekst vil vi kunne antyde tendenser for videre forskning.

Det er særlig to faktorer som påvirker oppgavens pålitelighet. Den første er undersøkelseeffekten, eller hvorvidt forsker og intervjuobjekt påvirker hverandre og den andre er konteksteffekten som beskriver forhold ved konteksten som kan påvirke resultatene (Jacobsen 2015).

Fire av seks intervjuer ble gjennomført digitalt over Teams. Dette er et kommunikasjonsverktøy som kommunens topledere er vant til å bruke. I tillegg satt alle intervjuobjekter som benyttet Teams på sine kontorer. Internettforbindelsen var tilfredsstillende, og det var etter vår vurdering ingen forhold ved denne intervjuformen som påvirket påliteligheten i negativ retning. Informantene var interessert i tematikken og gav uttrykk for at de synes det var givende å bidra. Informantene gav ingen negative uttrykk til at forskerne benyttet lydopptaker. Lydopptakeren vistest ikke på skjermen under Teams-intervju, og det var heller ikke et forstyrrende element for de som hadde fysiske intervju. Informantene var veldig komfortable under intervjuet og hadde en avslappende holdning i gjennomføringen.

6 Analyse

I siste del av teorien ble det presentert 4 forskningsspørsmål som er med på å belyse problemstillingen;

1: *Hvilke endringer i kommunens lederpraksis har covid-19 ført til?*

2: *Hvordan har covid-19 påvirket toppledelsens kommunikasjon med egne ansatte og kommunens eksterne omgivelser?*

3: *Hvordan har covid-19 påvirket kommunens bruk av hjemmekontor, og hvilke erfaringer har de?*

4: *På hvilken måte har covid-19 påvirket organisasjonsutviklingsarbeidet i kommunen?*

Vi skal i dette kapitlet ta for oss hvert forskningsspørsmål, se hva informantene har svart, og drøfte dette opp mot teorien. Til slutt skal vi komme med en konklusjon på problemstillingen.

6.1 Hvilke endringer i lederpraksis har covid-19 ført til?

Det overordnede funnet basert på dette spørsmålet er at kommunedirektørene og ordførere svarer noe ulikt på spørsmålene, og har ulik vinkling på dette. Der hvor kommunedirektører peker på at de største endringer i hverdagen er basert på en mer digital overgang og dets synergieffekter, fokuserer ordførerne mer på hvilke endringer i arbeidsoppgaver pandemien har medført.

Kommunedirektørens hovedoppgave er å tenke på forsvarlig drift av organisasjonen, som for eksempel gjennom effektivitet og økonomi. I løpet av covid-19 perioden har dette blitt forsterket da endringen med å digitalisere drifta har ført til mindre reisevirksomhet på blant annet møter, kurs og konferanser. Kommunedirektørene har sett at å gjennomføre dette over digitale plattformer er vel så bra, mer effektivt og det spares mye penger i forhold til hva som ble brukt før covid-19 satte inn.

Som kommune E sa:

«På regionalt nivå ser jeg at det som før var en tidstyv var kjøringa, og flyreiser. Jeg har jo ikke vært i fly siden 3 mars, og det er en total endring. Jeg var jo veldig ofte på dagsturer til Oslo, i hvert fall en gang i måneden på en tur/retur reise. Kanskje så mye som 20 flyreiser tidligere og nå har det gått til 0. Og i tillegg hadde jeg i snitt litt over kanskje en tur til Tromsø i uka før pandemien, nå er det tre måneder siden jeg var der sist. Og jeg har nok vært i Tromsø kanskje 3 ganger siden mars i fjor.»

Det å spare disse turene vil altså utgjøre mye, både tidsmessig og pengemessig.

I forhold til effektivitet uttalte kommune B følgende:

«I større settinger vil det alltid være noen som vil markere seg litt, ha spørsmål og være litt frempå. Den biten er mye redusert. Så det er mer effektivt, og det gjelder også erfaringene vi har hatt med kommunestyrene og formannskapene på Teams hvor det viser seg at det blir ikke noe dårligere møter, men de blir mer effektive.»

Kommune F hadde denne erfaringen:

«Effektiviteten har gått drastisk opp, møtet i regionrådet som har foregått 1 gang i måneden spesielt. Husker spesielt et møte som skulle avholdes i og møtet skulle starte klokken 09 og det var satt av tid frem til klokken 13. Møtet startet da klokken 09 over teams og allerede klokken 10 ga møteleder beskjed om at alle sakene var gjennomgått og møtet var ferdig.»

Intervjuene viser også at alle seks kommunene gjennomførte en rask overgang til en digital hverdag hvor møtevirksomhet og kommunikasjon med ansatte ble gjennomført over ulike digitale kommunikasjonsplattformer. I løpet av kort tid samlet de seg omkring Microsoft Teams som det primære kommunikasjonsverktøyet.

Kommune C hadde på plass det meste av digitale verktøy på forhånd som en del av digitaliseringsstrategien til kommunen, og var dermed godt digitalt rustet da pandemien satte store begrensninger for fysisk menneskelig samhandling. I hovedsak var det på lærersiden at

det var mest aktuelt å bruke digitale verktøy på grunn av hjemmeskole, og her var lærerne godt rustet siden de hadde brukt denne løsningen en stund allerede.

De andre kommunene hadde noe ulik erfaring fra tidligere med å lede digitalt, til tross for at de tekniske løsningene allerede var på plass. Mange hadde ikke hatt utstrakt bruk av digitale verktøy, så det måtte noe opplæring til før det fungerte optimalt når det var krevd at de måtte bruke det. Denne nye digitale hverdagen for lederne var langt fra det som var hverdagen før pandemien, det som Arnulf (i Martinsen, Goveie et al 2019) påpekte, at nærvær til sine medarbeidere var en vesentlig del av det å være leder.

Molstad og Aspeli (2020) skriver at mange organisasjoner allerede gjennomfører en overgang til digital ledelse. Dette har derimot ikke vært på agendaen til de fleste kommunene som vi intervjuet. Da pandemien slo til for fullt tok de i bruk digitale verktøy som allerede var tilgjengelig, men ikke tidligere utstrakt brukt. Under pandemien ble disse digitale verktøy i hovedsak brukt til interne og eksterne møter. Interne møtepunkter var blant annet med kriseledelse, andre stabsmøter, formannskapsmøter og møter med tillitsvalgte og medarbeidere på hjemmekontor. Eksterne møter var blant annet interkommunalt samarbeid, møter med statsforvalter med stab samt kurs/konferanser.

Håndteringen av disse ulike settingene virker til å stemme bra med hva Molstad og Aspeli (2020) sier om at klok bruk av digitale verktøy vil være viktig for å utføre fjernledelse. Disse funnene stemmer veldig godt overens med våre antagelser om at hverdagen har blitt mer digital enn hva den var tidligere.

Kommunene kan fortelle at det nå er mer toppstyrt i forhold til avgjørelser, slik at enkelte saker som tidligere er avgjort i samråd med ledere på lavere nivå nå blir avgjort av toppledelsen. Kommune D forteller:

«Praksis er slik at dette nå har blitt en mer ledelsespreget styring av hva vi skal gjøre. Noen avgjørelser tas dog mellom rådmann og andre ledere, men de aller fleste blir avgjort i staben. Så endringer der er at vi er mer toppstyrt på en måte.»

Ordførere kunne opplyse at de nå var mer med på flere andre avgjørelser enn tidligere, og mer involvert i saker som de tidligere bare var informert om. Dog ble det informert ut i organisasjonen hvilket mandat som var blitt gitt og hva formålet var for å ta disse beslutningene så høyt opp i systemet. Krisestaber som tidligere var bestående av flere av kommunenes instanser, ble også kraftig redusert, enkelte steder til at de bare besto av kommunedirektør, ordfører og kommuneoverlege/smittevernlege og de endret fra krisestab til bare å kalle seg stab. Disse hadde myndighet til å fatte flere og raskere avgjørelser som måtte iverksettes. Selv om Velten mfl. (i Amundsen 2019) sier at det er viktig å involvere medarbeidere i avgjørelser er situasjonen i covid-19 perioden slik at toppledelsen må utvise lederskap og ta raske beslutninger som er viktig for kommunen. Det vil ikke alltid være tid å inkludere de ansatte. Medarbeiderskap handler også om at de ansatte har tillit til sine ledere. Godt medarbeiderskap handler om at medarbeidere bør vise lojalitet og respektere beslutningene når de er fattet (Amundsen 2019).

Vår antagelse om at covid-19 har endret lederpraksisen i kommunen ved at kommunikasjonen og arbeidsprosessene er mer digital enn før, ser altså ut til å stemme. Hverdagen har blitt mer digital, både i form av informasjon, ledelse og møtevirksomhet. Toppledelsen har etter eget utsagn blitt mer pro-aktiv og har fått større eierskap til beslutninger enn før.

6.2 Hvordan har covid-19 påvirket toppledelsens kommunikasjon med egne ansatte og kommunens eksterne omgivelser?

Intervjuene viser at tidsbruken på kommunikasjon ikke har endret seg nevneverdig for de fleste, men kommunikasjonsformatet har endret seg. Eneste informant som påpeker at tidsbruken har endret seg er kommune E som sier:

“Avslutningsvis vil jeg bare supplere med å si at i forhold til endring og kommunikasjon så har jeg selv begynt å ta mer raske avgjørelser. Jeg venter ikke nå lenger til neste dag eller uke, slik jeg kunne gjøre før. Jeg er mer på nå, og er ikke redd for å iverksette ting på en lørdag klokken 10, eller å si til rådmann at vi skal ha et møte, slik vi hadde her en helg klokken 12 på en lørdag.”

Det vises også at de ser viktigheten i å informere for å skape bedre forutsigbarhet og for å unngå misforståelser. Kommunene viser også refleksjon over hvilket digitalt verktøy som skal brukes i de forskjellige settingene og toppleder i kommune A kommer med et eksempel på dette:

“Det jeg ser med kommunikasjon på epost er at det fort kan bli uendelig, det tar aldri slutt dersom man ikke snakker sammen. Det er lettere å misforstå når man kommuniserer på e-post. Det er greit å gjøre det, men fra ett punkt har det ingen hensikt å gjøre det med e-post. Misforståelser blir enklere å avklare når man kan ta det over bordet.”

Kommunene bruker kommunikasjonsplattformer på en annen måte enn tidligere, og er mer opptatt av å gi verdifull informasjon ut både til sine medarbeidere og til innbyggere i kommunen. Informantene sier at for å nå ut til innbyggere i kommunen blir det tatt i bruk forskjellige digitale plattformer, alt etter som hva som skal informeres. Det være seg SMS, pressekonferanse som er streamet, innlegg på Facebook etc.

For eksempel trekker kommune B frem at bruk av SMS ut til innbyggere er veldig nyttig for å nå store mengder og sikre at alle får informasjon da en mobiltelefon i dag er allemannseie, og alle kan motta og lese SMS. Kommune D brukte en del pressekonferanser som ble streamet for å gi en oppdatering på smittesituasjonen i kommunen. Flere av kommunene har også gjennomført kommunestyremøter og formannskapsmøter via Teams, med gode erfaringer.

Kommune E mente at lokale møter fungerer bedre hvis de kan gjennomføres fysisk, mens de regionale fungerer godt om de er digitale. Alle kommunene kunne som tidligere nevnt fortelle om flere og hyppigere digitale møter, deriblant med statsforvalter og de andre kommunene. Erfaringene de delte var at det var viktig informasjon som ble presentert på møtene, men det ble lite diskusjoner, slik det tidligere hadde vært da møtene var fysiske. Ofte følte de at det var et behov for å møte andre toppledere, om ikke annet for nettverksbygging. Mangel på nettverksbygging ved fysiske møter vil føre til færre muligheter for å kunne diskutere saker med andre kjente. Ved digitale møter ble de ikke like godt kjent med de andre deltagerne, da det i mange sammenhenger er i etterkant av møter og konferanser at de blir kjent med hverandre og dermed ha bedre forutsetninger for å diskutere saker uformelt. Slik uformell kommunikasjon vil bidra til at man kan løfte opp saker og diskutere de utenom de formelle

møtene, og på denne måten skape en saklig og effektiv debatt for eksempel når enkeltsaker skal vedtas.

Selv om kommune E kunne bekrefte at digitale møter var effektive ved gjennomføring, kunne følgende også erfares:

“Jeg mener at effektiviteten ikke går opp, for jeg mener at møtene blir gjennomført mer effektivt, men det skjer veldig lite i etterkant. Det blir på en måte så statisk at man ikke får i gang prosessene ved møter.”

Utfordringen kom ved mangel på fysiske møter og kommune E supplerer:

“Da ville vi hatt milepæler og alt det der, men nå stopper det opp og noen møter er blitt avlyst, noen er blitt utsatt og de som er avholdt er stort sett kun informasjon om status. Skal man utarbeide slike strategier er man nødt til å sette seg ned 2-3 stykker i lag og komme med innspill. Faste informasjonsmøter er veldig effektivt og bra, men arbeidsmøter blir verre.”

Vi ser er at antagelsene våre stemmer overens stort sett med funnene, at det brukes tid på god kommunikasjon og at det tenkes igjennom hvordan denne brukes. Dette støttes også gjennom teorien fra Kveine og Erlie (2019) som sier at hvis kommunikasjonen ikke er god vil dette kunne føre til krise hos medarbeidere. Å få en kommunikasjonskrise blant medarbeidere på toppen av en pandemikrise vil skape enda større frustrasjon og være et dårlig utgangspunkt for velvilje i en endringsprosess. Flere av kommunene ser viktigheten i effektiv og konkret kommunikasjon for å skape en større forståelse og mindre usikkerhet, samt at prosessen skal gå mer sømløst. Hensikten med å kommunisere har vært for å skape sikkerhet til kommunens befolkning. Topplederne har dermed valgt å gå ut med informasjonen over forskjellige plattformer, både Facebook, aviser og kommunens hjemmesider. Her har det også blitt delt annen informasjon, da det viser seg at befolkningen leser mer, og er mer interessert i informasjon så lenge pandemien er pågående. Befolkningens søken etter informasjon har endret seg og da er det viktig at topplederne endrer sine metoder for å imøtekomme befolkningens ønsker. Kommune F forklarer dette på en god måte:

“Det er jo det jeg som ordfører er til, jeg er her for folket i kommunen og jeg skal være synlig. Det har jeg fra den forrige ordføreren, som sa at det er jo folket som har valgt meg, selv om ikke alle selvfølgelig stemte på meg, vi er ikke et diktatur, så vi er folkets ydmyke tjener.”

Nettverksbyggingen som en del av kommunene savner, og spesielt ordførere, stemmer veldig bra med teorien om at ordførere er politiske ledere som er nettverksbyggere av natur. Politiske beslutninger fattes ofte i uformelle fora, gjerne under pauser på konferanser, over en pils i en bar, eller i hotellobbyen. Politiske ledere ser stor verdi i den uformelle arenaen. I følge håndboken for ordførere (KS 2020) er nettopp dette en del av en ordførers oppgave, å mingle og snakke med folk under ulike arrangementer.

Forskjellen som vi ser hos kommunedirektører og ordførere stemmer godt med at digital kommunikasjon fremmer effektivitet på bekostning av nettverkbygging (Molstad og Aspeli 2020). Men teorien sier også at dette kan være en kilde til konflikt mellom kommunens to øverste ledere da ordføreren kan ønske seg tilbake personlige møter som legger til rette for uformell dialog, mens kommunedirektøren er fornøyd med de effektive digitale møtene. Dette har vi derimot ikke gjort noen funn på, at det utløser en konflikt mellom de to topplederne. Det virker på funnene som at kommunene tenker at dette kanskje går over og at møtevirksomheten vil bli tilnærmet lik som før covid-19 slik at de kan starte nettverksbyggingen igjen.

6.3 Hvordan har covid-19 påvirket kommunens bruk av hjemmekontor og hvilke erfaringer har de?

Teorien som er presentert tidligere i oppgaven viser at det er flere faktorer som er dimensjonerende for kommunens bruk av hjemmekontor. For det første medfører kommunens organisatoriske art at hjemmekontor ikke anses som en naturlig arbeidsform. Videre krever hjemmekontor at kommunen er digitalisert slik at medarbeideren har tilgang til nødvendig informasjon gjennom kommunens IKT systemer. En annen faktor er om kommunen oppfatter hjemmekontor som en riktig måte å arbeide på. Hvor langt kommunen er kommet i

digitaliseringen av arbeidsprosesser og toppledelsens mentale modeller når det kommer til hjemmekontor kan ha stor betydning for lederpraksisen med hjemmekontor. I intervjuene kommer det frem at hjemmekontor ikke var en etablert praksis før covid-19. I tillegg var det skepsis til om hjemmekontor ville være en god løsning for kommunen. Kommune A åpner ved å slå fast at;

«Det er jo ikke alle det egner seg for, det er mange som har arbeidsoppgaver som ikke lar seg gjennomføre hjemme».

Kommune C var også skeptisk til om hjemmekontor passer for ansatte i kommunen:

«Men jeg tror ikke at hjemmekontor passer for veldig mange, stort sett de som er en type saksbehandler tenker jeg. Alle andre vil nok få mindre effektivt arbeid. Men dette er jo min synsing da, det er jo ikke nødvendigvis ikke fakta».

Vårt inntrykk fra informantene er at kommunene la til rette for og innførte hjemmekontor utelukkende fordi myndighetene påla dette. Sitatet fra kommune C er representativt for dette synet.

«Tidligere så har vi vært ganske restriktive på bruk av hjemmekontor, og når pandemien kom så slapp vi dette løs fordi vi måtte ha det».

Kommune B hadde i liten grad valgt å følge rådet om hjemmekontor på grunnlag av ingen smitte i egen kommune. De hadde derfor lite datagrunnlag for oss å hente fra denne kommunen. Kommune B og F betraktet også hjemmekontor som et smitteverntiltak for å begrense spredning av covid-19. Sitatet fra kommune E er representativt for dette synet.

«Min kommune vurderte tidlig at hjemmekontor var et tiltak som var innført for å begrense smitte på kollektivtrafikk og jobb der det er trangt.»

Av informantene var det bare kommune A som uttrykte at hjemmekontor var en etablert praksis før pandemien.

«Ledere har ganske travle arbeidsdager, når noen hadde behov for å sitte mer konsentrert med en oppgave for å bli ferdig så har det hendt at de sitter på hjemmekontor».

Kommune A forklarte at hjemmekontor benyttes dersom en medarbeider trenger ro til å ferdigstille et prosjekt eller gjøre et arbeid som har kort tidsfrist. Vi fulgte opp med å undersøke hva informantene mente om arbeidsformen hjemmekontor. Kommune D og E hadde et omforent syn angående effektiviteten på hjemmekontoret.

Kommune D uttalte:

«Jeg har en tanke om at hjemmekontor ikke er like effektivt som å ha folk samlet på en arbeidsplass, med mindre du har lojale og dyktig medarbeidere. Men jeg tror nok at man blir distraherert av mange andre ting når man har hjemmekontor, og så tar man seg kanskje bedre tid til å spise frokost, og så setter man på en klesvask, eller et eller annet sånt»

Kommune E pekte på forhold innenfor IKT som kan gjøre at effektiviteten ved hjemmekontor er lavere enn dersom medarbeideren er fysisk til stede på kontoret.

«Det mange ting på en arbeidsplass som man har bruk for som man ikke nødvendigvis har hjemme, også dokumenter. Det er ikke alt du har hjemme, og dette kan hemme deg i arbeidet og kanskje forsinke akkurat det du skal gjøre».

Intervjuene gav oss et inntrykk at kommunene var skeptiske til effektiviteten omkring hjemmekontor. Dette får oss til å tenke på Senges (1990) mentale modeller, noe vi skal komme tilbake til i drøftingen. Kommune C hadde lite erfaring med hjemmekontor og uttrykte forutinntatte holdninger omkring effektiviteten som gjennom erfaring ble tilbakevist.

«Det vi ser er at produksjonen er blitt oppretthold selv om ansatte har hatt hjemmekontor. Sånn sett fikk jeg en liten aha opplevelse. Jeg trodde at produktiviteten ville gå ned, men det har den altså ikke gjort.»

Dette synet kom også tydelig frem fra kommune F:

«Jeg hadde mine tanker om hjemmekontor tidligere, og tenkte kanskje at folk ikke ville være så effektivt hjemme, men det ser jeg jo at de fra kommunen som har hatt hjemmekontor i denne perioden har gjort minst like mye hjemme som hvis de var fysisk på arbeidsplassen.»

Intervjuene viser at det var kun kommune A som ikke uttrykte negative forutinntatte holdninger omkring bruk av hjemmekontor. Kommune B hadde ingen formening om hjemmekontor uten om at dette var et smitteverntiltak og hadde lite data å gi oss på dette området. Kommune C, D, E, F var skeptisk til hjemmekontor, men fikk seg en positiv overraskelse angående effektivitet. Alle kommunene utenom kommune B hadde positive opplevelser omkring hjemmekontor, men det var ingen som uttrykte at denne arbeidsformen var noe kommunen skulle satse på i fremtiden. Kommune A hadde en analytisk tilnærming til dette og mente at det kunne oppstå situasjoner hvor det var naturlig med hjemmekontor:

«Vi kommer til å lære oss mer om de digitale verktøy og vi kommer til å fortsette med hjemmekontor når det er fornuftig. Det vil jo sikkert variere veldig. Men sånn sett fra arbeidsgivers side, når hjemmekontor er fornuftig er jeg sikker på at bli brukt også i fortsettelsen. Utgangspunktet er at det skal avklares med nærmeste leder».

Kommune C var i intervjuet mer positivt innstilt til hjemmekontor på grunn av erfaringene med effektivitet. Imidlertid var kommune C bekymret for det sosiale med å sitte for mye på hjemmekontor og ville derfor være informert når noen ville ta seg hjemmekontor.

«Jeg tenker å få til en god miks med hjemmekontor og sosialisering. Dersom du kun sitter hjemme så tenker jeg at det ikke blir rett. Så en god balanse mellom disse tror jeg medarbeiderne er tjent med på sikt. Det er min synsing og filosofi rundt dette ... Det er ikke bare å ta seg hjemmekontor, jeg skal gi noen klare beskjeder når tid en tar hjemmekontor. Så jeg er fremdeles restriktiv på bruken av hjemmekontor. Det har litt også med dette å sosialisere seg»

Kommune E hadde også positive erfaringer med hjemmekontor, men pekte i liket med kommune C på at de ansatte hadde behov for å treffes på arbeid og at det kunne bli for ensomt å sitte for mye hjemme.

«Jeg tror at de som har hatt hjemmekontor vil komme tilbake for det er tross alt her man treffer kollegaer som man ikke får snakket med ellers.»

På spørsmål om de ansatte etterspør hjemmekontor mer enn før trekkes spesielt medarbeidere med underliggende helseproblemer frem. Denne gruppen etterspør hjemmekontor på grunn av smittevernhensyn. Dette blir ikke å vare utover pandemien, men Kommune C uttalte at de er positive til hjemmekontor når medarbeiderne er «småsjuk». Dette antyder at ansatte som ellers hadde tatt egenmelding kan være produktive på hjemmekontor.

«De signalene jeg får er at de fleste ønsker å være på jobb. Men så har vi sagt at dersom du er småsjuk eller ikke i form, vel da tar du hjemmekontor».

Intervjuene viser at et klart flertall av kommunene i vår undersøkelse har endret sin holdning til hjemmekontor. Fra å ha negative forutinntatte holdninger til denne arbeidsformen, er kommunens toppledelse blitt positivt overrasket over effektiviteten til hjemmekontor. Det er et omforent syn på at hjemmekontor i denne perioden har vært et smitteverntiltak og det viser seg at smittetrykket i den enkelte kommune har påvirket i hvor stor grad kommunene har benyttet denne arbeidsformen. Kommune C, D, E, og F uttrykte tvil omkring effektiviteten til hjemmekontor ved at medarbeiderne kunne finne på å gjøre andre ting i arbeidstiden og at arbeidsgiver hadde liten kontroll over hva de faktisk gjorde. Amundsen (2019) viser til at godt medarbeiderskap er avhengig av tillit. Tillit er en viktig forutsetning for at lederen kan gi slipp på kontroll og styring av sine underordnede. Et flertall av kommunene i undersøkelsen uttrykte til dels manglende tillit til egne ansatte. Senge (1990) viser til lederens mentale modeller og at disse ofte hindrer utvikling og endring. Kommunenes kunnskap omkring hjemmekontor før pandemien viste seg å være basert på forutinntatte holdninger. Teorien viser at mange av våre antatt fornuftige avgjørelser ikke er basert på fakta, men på antakelser. Det er hele tiden en fare for at våre tankeprosesser lurer oss til å betrakte våre antakelser som åpenbare fakta. Avgjørelser basert på antakelser er sjelden optimale (Brønn and Arnulf 2019).

Informantenes antakelser ble motbevist under covid-19. Det viste seg, til flere kommuners overraskelse, at medarbeiderne viser godt medarbeiderskap og at de produserer det de skal fra hjemmekontoret. Imidlertid førte ikke denne nye kunnskapen til en endring av praksis i kommunene som vi undersøkte. Kommuneledelsen begrunner sin hjemmekontor-praksis med de ansattes behov for sosialisering og at de ansatte faktisk ønsker å være på jobb. Flere av de tidligere undersøkelsene omkring fjernledelse som vi har sett nærmere på antyder at det å

være utsatt for fjernledelse kan være ensomt og at det kan oppleves som et savn å være i et kollegium. Kommuneledelsen har en oppfatning at de ansatte ønsker å være på jobb basert på tilbakemeldinger de har fått. Samtidig har vi et inntrykk fra intervjuene at kommunens toppledelse mener at enkelte medarbeidere ønsker å benytte hjemmekontor i større grad enn før pandemien. Imidlertid er kommunene restriktive med å innføre en slik praksis. Flere informanter ville ha kontroll på bruken av hjemmekontor gjennom å bli informert eller inngå avtaler med medarbeidere når behov eller ønske om hjemmekontor melder seg. Vårt inntrykk er at kommunene ønsker å begrense bruk av hjemmekontor.

Vår hypotese om at kommunene aktivt benytter hjemmekontor viser seg derfor å ikke stemme. Imidlertid kan vi se en tendens til *holdningsendring* angående hjemmekontorets effektivitet som kan gjøre veien til en ny praksis kortere. Når hjemmekontor viser seg å være like, om ikke mer, effektiv enn det tradisjonelle kontoret, så kan kommunen være mer mottakelig for impulser fra storsamfunnet. Her omtales hjemmekontor ofte i positive ordlag.

6.4 På hvilken måte har covid-19 påvirket organisasjonsutviklingsarbeidet i kommunen?

Topplederne som ble spurt kunne bekrefte at det hadde skjedd endringer, imidlertid fant vi at det var ulike typer endringer hos kommunene som vi undersøkte. Flere av kommunene var i gang med en eller annen form for omstillingsprosess. Om de endringene som ble gjort var på grunn av en allerede iverksatt prosess for å tilpasse seg omgivelsenes forventninger er usikkert. I en slik omstillingsprosess ville det vært naturlig å tenke at de fikk hjelp av KS, som blant annet eier KS- Konsulent. Imidlertid beskriver vi i vår teoridel at også konsulentbransjen fant interne forbedringspotensial innenfor digitalisering i forbindelse med myndighetenes covid-19 tiltak. Kommune A hadde før pandemien startet et kurs innen endringsledelse gjennom KS- Konsulent. Kommunen brukte dette kurset aktivt for å identifisere endringer som var kommet som følge av covid-19 tiltak. Flere av refleksjonene til kommune A kom på bakgrunn av prosessen de hadde gjennom KS- Konsulent. Dette er et selvstendig konsulentfirma, eid av KS, og som leverer etterspurte konsulenttjenester til kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper (KSkonsulent 2020).

Vår hypotese var at kommunene hadde økt sin digitale kompetanse under covid-19 og at det

var kommet endringer som ville vedvare utover pandemien. Funnene viser at det har skjedd noe internt i kommunen og informantene viser til at ansatte opplever økt glede og viser mer vilje til å engasjere seg på jobb.

Kommunene A kommer med noen utsagn som viser dette:

«Det var noen som ga uttrykk for at når vi hadde en felles utfordring så ble det skapt en fellesskapsfølelse som var på en annen måte enn tidligere. Alle tok ansvar og bidro med forslag til løsninger på en bedre måte enn tidligere. Den erfaringen var noe av konklusjonen som er viktig å ta med seg videre. Det handler jo om å ha den felles virkelighetsforståelsen.»

«Jeg tror pandemien har lært oss noe nye måter å jobbe på som vi alle har sett har vært positive.»

Kommune C pekte på flere faktorer som bekrefter vår hypotese. Denne kommunen var kommet langt innenfor digitalisering før pandemien, men det var først når tiltakene fra sentrale myndigheter kom at hele organisasjonen ble endringsvillig. Kommune C hadde gjort seg mange gode erfaringer med digitalisering som de kom til å dra nytte av i den daglige driften, også når pandemien hadde gitt seg.

“... vi har prøvd å være i forkant ved å ta i bruk digitalisering, og det er klart at det tok lang tid å få det på plass, men når pandemien kom så gikk det veldig fort ... Vi har lært oss digitalisering på en helt annen måte for å si det sånn, og det er veldig positivt tenker jeg”

Kommune C viser også til utvikling innenfor kommunikasjon og prosesser med sine omgivelser. Folkemøter og planprosesser er nå digitalisert noe som gjør at informasjonsmøter blir mer tilgjengelig for kommunens innbyggere.

“... Vi har en del store planverk gående så vi har store folkemøter gående på digital plattform og det har vi også fått veldig god erfaring med. På den måten har det (pandemien) vært positiv”

Kommune A og F viste spesielt til forbedringer i det psykososiale miljøet i organisasjonen.

Kommune A uttalte;

«Vi har opplevd at det har vært en form for dugnadsfølelse og fellesskapsfølelse også blant de ansatte. Jeg tenker det er viktig å ta med seg det positive som vi har opplevd gjennom pandemien. Det kommer jo alltid noe godt ut av det meste».

Kommune F fulgte dette opp med:

«Det er mer smil og glede på jobb nå, folk er mer frempå, hvorfor må gudene vite, men det er tydelig at organisasjonskulturen har endret seg drastisk på denne tiden ... Trivselen er betraktelig bedre, og det vises også på sykefraværet. Korttidsfraværet har gått ned, så de som er syk nå er virkelig syk, de er ikke borte fordi at de ikke gidder å dra på jobb».

De digitale endringene som kommunene har måtte gjennomføre har stort sett vært positive, og basert på erfaringene de har hatt er det flere av endringene som kommunene ønsker å ta med seg videre i fremtiden. Kommune A var overbevist på at mange av endringene ble permanent:

«Jeg tror at digitale møter kommer til å bli videreført der det er hensiktsmessig ... Det har vært digitale møter for faginnnettverkene, rådmannsmøtene, helse og omsorgslederforum og skoleledermøter. Det kommer nok til å bli fysiske møter også, men det er klart at når en opplever at en kan bruke to timer på et digitalt møte som man ellers måtte bruke en hel dag til på grunn av kjøring så er det effektivt og kan brukes når det er hensiktsmessig.»

Flere kommuner pekte på fordelen med digitale kurs og webinarer. Her er det både effektiviseringspotensialet og muligheter til å styrke kompetansen til flere medarbeidere i stedet for et fåtall som reiser til opplæringsstedet og belaster kommuneøkonomien med flybilletter og hotellovernattinger. Kommune C uttalte følgende:

“Jeg tenker at ... i stedet for at vi sender en eller to personer til en konferanse i Oslo hvor det går to eller tre dager bort så kan vi faktisk ha en gruppering på et større møterom der flere får den samme informasjonen og kan bearbeide den på sin måte”.

Kommune C fulgte så opp med en interessant observasjon som vi mener kan være relevant for videre forskning på grunn av dens implikasjoner:

“Jeg er redd for hvordan konferansemarkedet blir, dersom du ser lokalt næringslivmessig på det, hvordan det vil bli. Men det kan jo bli et nytt forretningskonsept, hva vet jeg, det kan hende at konferansemarkedet blir litt annerledes bygget opp etter hvert.”

Alle kommuner gav uttrykk for at reisevirksomheten deres kom til å bli redusert grunnet mindre behov for å reise på møter og kurs da mye kan gjennomføres digitalt. Dette kan få konsekvenser for andre næringer i Norge. Vår eksplorative tilnærming til problemstillingen fanget opp en ny interessant problemstilling som vi anbefaler for videre forskning.

Kommune A uttalte følgende som understøtter bekymringen til kommune C:

«Jeg tror ikke at vi vil gå tilbake til bare fysiske møter etter pandemien, det tror jeg ikke. Også innenfor opplæring har det vært mange webinar med opplæring som har vært gjennomført det siste året og som fortsatt kommer nå, og det gir mulighet for mange flere å delta og gjør det mer effektivt. Man slipper å reise både hit og dit, både internt i kommunen og ut av kommunen.»

Funnene viser at erfaringene med digitale plattformer strekker seg videre ut over det å kun ha digitale møter, det viser også at kommunen har vært lærevillig og motivert til å gjøre endringer selv om mange syntes dette var vanskelig, og det oppsto tekniske problemer.

Kommune A uttalte:

«Vi hadde ikke noe valg, vi var nødt til å lære oss om de digitale plattformene. Det er lett å vegre seg og lett å tenke seg at nei vi trenger ikke. Nå var vi helt nødt. Det gikk faktisk ... Noen har slitt, ikke på grunn av at det er vanskelig, men på grunn av tekniske årsaker. Enten dårlig nettforbindelse eller andre forhold der det ikke har fungert».

Når det kommer til tanker rundt varig endring som har utviklet som følge av covid-19, trekkes det frem faste møter, spesielt med statsforvalter, som et av tiltakene som mange kommuner syntes var nyttig. Kommune B sier:

«I denne situasjonen her har vi jevnlig nettmøter med statsforvalter sin beredskapsavdeling om situasjonen knyttet til korona, men etter hvert er de koblet på når det er for eksempel uvær, frosne vannrør, hva som helst, så det er også tematiske endringer som oppstått som en konsekvens av covid-19 og det gjelder også de andre etater, at det er mer nettmøter og nettsamarbeid mot statlige myndigheter, det vil si statsforvalters ulike avdelinger.»

Imidlertid uttrykker kommunen D en skepsis til om dette kommer til å vedvare etter pandemien.

«Statsforvalter har vi mer dialog med nå enn før, men det tror jeg ikke vil komme til å fortsette like tett når pandemien er over. Men når det blir behov for det så vil den måten å kommunisere på bli tatt i bruk».

Selv om kommunene ser nytten i bruk av digitale møter, viser funnene at ordførere ønsker seg tilbake til fysiske møter, dette basert på manglende nettverksbygging.

Kommune F sier:

«Det vi ser av endringer som er skjedd under pandemien, blant annet disse møtene med statsforvalter som har vært digitale, ser jeg vanskelig for meg at er kommet for å bli. Jeg tror at når de slipper å ha de over teams så må de gå tilbake til normalen, for at disse møtet har så stor verdi for meg og andre ordførere og rådmenn med all småpraten i pauser og under måltider og der hentes det så mye viktig informasjon som er viktig å ta med seg i det videre arbeidet med lokal organisasjon. Og det dannes bedre nettverk og det er lettere å ta kontakt med andre når man har truffet de tidligere».

«Bruken av digitale verktøy er nok kommet for å bli, men det er også viktig å huske på at det må enkelte fysiske møter til, også lenger ned i organisasjonen, og ikke bare i toppledelsen. Alle har behov for å møtes fysisk innimellom, og alle har behov for kurs innimellom. Det er viktig å finne den gylne middelvei».

Kommune D har derimot en formening om at utviklingsarbeidet har stoppet noe opp, nettopp grunnet overgangen fra fysiske møter og kurs, til digitale møter og kurs. På grunn av covid-19 har kommunene ikke kunne sende sine medarbeidere på kurs, da det lenge var stans i all kursvirksomhet.

«Jeg tror nok at det er blitt lagt bånd på en del utvikling. Der man normalt sendte folk på kurs eller jobbet med å få opp kompetansen på ulike områder, så har nok tiden som man skulle brukt på det nå blitt spist opp av andre oppgaver.»

Etter hvert under perioden ble fysiske kurs erstattet med webinar og her er det også delte meninger om gjennomføringen av det. Kommune E sin erfaring var følgende, både fra webinar og enkelte andre digitale konferanser:

«Noen konferanser har blitt avlyst, men nå er det jo webinar som har overtatt og dette er en dårlig erstatning. Vi gjennomførte nettopp vintermøte med statsforvalter, for ordfører og kommunedirektører og noen andre samfunnssektorer og det var heller et dårlig møte. Det var som en forelesning, det var ingen kommunikasjon.»

Når det kommer til endringsvilje i organisasjonens enheter ved større omstillinger hvor økonomi og ressurser er avgjørende, er kommune E ikke generelt imponert over egen organisasjon og sier følgende:

«Man er veldig interessert i å spare, men det er andre som skal spare, og slik er det også nå. Overordnet er det endringsvilje, men ikke i organisasjonen. Overordnet og i ledermøter snakkes det varmt om endring, men forutsetningen er at det er andre som skal gjøre det.»

Funnene antyder at kommunene virker omforent omkring flere av endringene som har skjedd under covid-19. Endringene omhandler i hovedsak digitale møter. Selv om digitalisering har vært på agendaen i kommunesektoren i flere år førte digitale møter til en del utfordringer. Våre funn antyder at god møteledelse samt sikring av gode prosesser i det digitale rom er en utfordring. Funnet peker i retning av det Aurstad (2020) sier, antydningen om at kommunene

fremdeles har en jobb å gjøre innenfor digitalisering, organisasjonsutvikling og gjennomføringen av lederskap i en digital tidsalder.

En annen identifisert endring som er aktuell for organisasjonsutvikling er at informantene etter eget utsagn mener at effektiviteten i kommunene har økt. Den økte effektiviteten viste seg spesielt i områder der fysiske møter tidligere hadde tatt mye tid. Her opplevde våre informanter at digitale møter førte til tidsbesparelse. Flere kommuner viste til at effektivitetsøkningen hadde en positiv økonomisk effekt på grunn av endinger i reise, konferanse og kursvirksomhet. Flere informanter opplevde at det har blitt bedre stemning blant de ansatte, og at det virker som at de ansatte har bedre trivsel på jobb. Kommune A pekte på økt fellesskapsfølelse under pandemien. Om dette har en sammenheng med mer tilstedeværelse på kontor på grunn av mindre reisevirksomhet er vanskelig å si noe om, men det kan være et aspekt som kanskje bør tas til etterretning av kommunene som ser denne endringen. Teorien viser at arbeidstakere som føler seg sett, yter mer og er mer fornøyd på arbeid. Økt tilstedeværelse fra ledelsen, det at arbeidstakere får mulighet til å jobbe hjemmefra ved behov, at ledelsen stoler på at oppgavene blir utført samtidig som de blir sett, kan være en utløsende faktor for at flere har det bedre på jobb.

Når det kommer til hvorvidt kommunen var forberedt på utfordringene som covid-19 førte med seg, var det ulik praksis og gjennomføring for å takle disse. Noen kommuner var allerede flink til å bruke digitale løsninger, spesielt i skolesektoren. De andre kommunene utviklet seg og tok med seg lærdom innen digitalisering. Vanebo (2017) viser til at en toppleder med kunnskaper innenfor IT lettere vil kunne drive frem og implementere digitaliserte endringer i organisasjonen. Dersom kommunens toppledelse gjør som Brønn og Arnulf (2019) anbefaler: *«En av de mest effektive kommunikasjonsformene er å fortolke kriser som utfordringer og muligheter, slik at man endrer publikums usikkerhet til fremtidstro med tilhørende innsatsvilje»* (Brønn and Arnulf 2019, s.187) vil det være enda enklere for en toppleder å skape god organisasjonsutvikling. Røvik (2007) skriver at dersom organisasjonsutvikling og læring settes høyt på agendaen vil denne organisasjonen fremstå som mer moderne og tidsriktig. Altså ville de kommunene i undersøkelsen som allerede hadde en digitaliseringsstrategi på plass og tatt disse i bruk fremstå som moderne og tidsriktig.

Tendensen i våre funn viste at toppledelsen i kommunene var noe akterutseilt digitalt. Når vi spurte hvorfor Microsoft Teams ble benyttet av kommunene som kommunikasjonsverktøy, var det bare en kommune som kunne vise til at programmet inngikk i Office 365-pakken og derfor var tilgjengelig for alle. De resterende kommunene hadde ingen konkrete svar på dette, og flere uttalte at *“det har bare blitt slik”*.

Vår hypotese at covid-19 har økt kommunens digitale kompetanse og at det er kommet flere endringer i organisasjonen som vil vedvare når pandemien er over, viser seg å stemme. Funnene viser at den største endringen er at kommunene har økt sin digitale kommunikasjonskompetanse og at de i fremtiden vil fortsette å utvikle og bruke denne på en reflektert måte. Endringen som omhandler at beslutninger tas uten å involvere andre enn kommunedirektør, ordfører og smittevernoverlege vil mest sannsynlig ikke bli videreført. Når det kommer til sammensetningen av krisestaben, ser vi tendenser til endringer. Det vil nok bli mer hensiktsmessig med staber som er bedre dimensjonert for ulike utfordringer og kontekster.

7 Konklusjon og oppsummering

I denne oppgaven skulle vi gjennom eksplorerende intervju svare på problemstillingen *På hvilken måte endres lederpraksis i norske kommuner som en følge av covid-19?*

Våre teoretiske grunnlag er fjernledelse og kommunikasjon, digitalisering, hjemmekontor og organisasjonsutvikling. Informantene består av kommunens toppledelse i totalt seks små kommuner. Vi viser til Filstad (2020) som definerer lederpraksis på følgende måte:

«mønstre av handlinger som over tid profesjonaliseres, perfeksjoneres og automatiseres. Det er handlinger basert på kunnskaper, ferdigheter, evner og eventuelle rutiner og vaner praksisutøveren tilegner seg, samt også hvem lederen er, i hvilken kontekst han/hun jobber, og hvilke hjelpemidler han/hun har til rådighet» (Filstad 2020, s.60)

Vi konkluderer i vår undersøkelse at lederpraksisen er endret til å bli mer digitalisert. På grunn av covid-19 har kommunene økt sine digitale kunnskaper og de ser nytteverdien i mulighetene som befinner seg i den digitale hverdagen på en helt annen måte nå enn før pandemien. Basert på funn fra våre informanter ser vi tegn til at covid-19 har ført til nye

mønstre av handlinger i kommunens toppledelse som over tid er profesjonalisert, perfektionert og automatisert. Vi ser at kommunenes kunnskaper, ferdigheter, evner og rutiner innenfor digital kommunikasjon er endret og forbedret. Vi ser også tendenser til at toppledelsen utfører lederskap gjennom mer aktiv styring og bedre kommunikasjon. Vi ser at nye digitale hjelpemidler har ført til at ledelsen etter eget utsagn opplever økt effektivitet i en hektisk hverdag. Konklusjonen er basert på funn fra våre forskningsspørsmål.

Vårt første forskningsspørsmål handlet om endring i lederpraksisen. Her erfarte topplerne at hverdagen for hele organisasjonen er blitt mer digitalisert. Mange av møtene som var gjennomført tidligere er erstattet med digitale løsninger. Dette har ført til at kommuneledelsen opplever at hverdagen i mange sammenhenger har blitt effektiv. Erfaringene fra kommunene tilsier at digitale møter ofte går rett på sak med lite dødtid. Flere kommuner peker imidlertid på at det blir lite drøfting eller diskusjoner under digitale møter. Mindre reisevirksomhet har også ført til mer tilstedeværelse av ledelsen og at avgjørelser som ellers hadde blitt tatt i mellomledelsen nå blir drøftet i toppledelsen. Vi har også funnet tendenser til at ordførere i større grad deltar i drøftinger og beslutningsprosesser sammen med kommunedirektøren og administrasjonen enn før covid-19. Tidligere hadde de kun blitt informert om lignende beslutninger.

Vårt andre forskningsspørsmål ønsket å få svar på hvordan kommunikasjonen var blitt endret som følge av covid-19 restriksjoner. Funnene antyder at kommunene ikke bruker mer tid på å kommunisere enn tidligere, men at de ser viktigheten med god kommunikasjon på alle plan og at de reflekterer over hvilken plattform de skal bruke. Informantene opplever at digitale verktøy forbedrer kommunikasjonen. Vi fant også en tendens til at ordførerne i større grad enn kommunaldirektørene savnet fysiske møter. Dette ble begrunnet i behovet for å bygge og vedlikeholde nettverk. Ordførerne antydet også at digitale møter fører til færre diskusjoner, noe som tidvis kan skape mindre effektive arbeidsprosesser i gitte situasjoner.

Vårt tredje forskningsspørsmål undersøkte hvordan bruken av hjemmekontor hadde endret seg i perioden med covid-19. Vår antagelse var at det kom til å bli mer utstrakt bruk av hjemmekontor. Dette viste seg å ikke stemme. Tidligere ble hjemmekontor sporadisk benyttet dersom medarbeidere hadde et spesielt behov. Under covid-19 var det kun helt i begynnelsen

at hjemmekontor ble benyttet. Det kom frem at informantene vurderte hjemmekontor som et smitteverntiltak. Dette førte til at medarbeiderne raskt ble kallet tilbake til rådhuset når det ble kontroll på smittesituasjonen. Hjemmekontor ble dermed ikke brukt, og bruken før og under covid-19 hadde dermed ikke endret seg. Endringene vi fant var at kommunene fikk testet ut at de kunne håndtere hjemmekontor og at topplederne med forutinntatte holdninger omkring hjemmekontorets manglede effektivitet fikk seg en positiv overraskelse. Hjemmekontor viste seg å være vel så effektiv, om ikke mer effektiv, enn tradisjonelt kontorarbeid. Kommunene mente imidlertid at sosiale hensyn på arbeidsplassen tilsa fremdeles streng kontroll med bruken av hjemmekontor.

Vårt siste forskningsspørsmål tok for seg om organisasjonsutviklingen hadde blitt påvirket under covid-19. Funnene antyder at den digitale utviklingen har fått seg et løft og at mange kommuner arbeider med å tilføre organisasjonen kunnskaper omkring hva den digitale hverdagen medfører, blant annet innfor datasikkerhet. Vi ser at kommunedirektørene opplever at konsulentbransjen initierer kontakt og kommer med tilbud om ulike kurs innenfor digitalisering. Vi fant at kommunene ser muligheter for besparelser innenfor møter, reiser og kursing. Funnene viser samlet sett at kommunene har hatt ulike erfaringer under covid-19, og at toppledelsen føler at de har taklet perioden på en god måte. Flere informanter opplever etter eget utsagt ett bedre arbeidsmiljø og med lavere sykefravær. Flere kommuner er enten i gang med, eller har gjennomført, kartlegging av organisatoriske erfaringer under pandemien. Flere kommuner har identifisert tiltak de skal videreføre i fremtiden. Erfaringene gjelder først og den digitale endringen og den økte involveringen denne kan tilføre organisasjonen. Informantene mener at økt involvering har bidratt positivt i organisasjonen.

Endringene som vi fant i vår undersøkelse kan ikke generaliseres til alle kommunene. Til det er undersøkelsesopplegget ikke tilstrekkelig. Imidlertid ser vi en tendens som bør kunne undersøkes videre. Vi skal kort redegjøre for dette og andre tanker som vi har gjort oss i neste seksjon.

7.1 Praktiske implikasjoner

Ut fra våre funn kan vi identifisere en tendens som antyder at pandemien har ført til at kommunesektoren har tatt et skritt i retning økt digitalisering. Vi har i teoridelen vist til regjeringens digitaliseringsstrategi, teori omkring fjernledelse i en digital tidsalder og en tidligere masteroppgave som har undersøkt kommunenes digitalisering i tiden før pandemien. Det er mye som tyder på at pandemien har ført til at digitalisering er satt på kommuneledelsens dagsorden på en annen måte enn tiden før covid-19. Forholdene kan derfor ligge til rette for at digitalisering av kommunene kan gjennomføres i et høyere tempo enn det den kunne forventet gjennom tradisjonell omstilling.

7.2 Videre forskning

Vi har identifisert flere områder som andre forskere kan undersøke. Den første kan være å fortsette med denne problemstillingen ovenfor andre kommuner, som for eksempel store kommuner. Problemstillingen kan også tilpasses fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Under intervjuene kom det frem at digitale møter oppleves som effektive, men at de er i overkant formelle. Flere av våre informanter mente at det er mindre diskusjoner i digitale møter enn ved tradisjonelle møter. Vi er nysgjerrig på hvilke konsekvenser manglende deltakelse kan få for kommunen i det lange løp jf. ulike beslutningsteorier.

Vi ble overrasket over at kommunene ikke i større grad innfører hjemmekontor som en praksis. Vi er nysgjerrig på om det også er slik i større kommuner eller i fylkeskommuner. Et annet tema som overrasket oss og som kan være tema for videre forskning ble formidlet til oss av en kommunedirektør. Vedkommende var bekymret for kurs og konferansemarkedet når pandemien er på hell. Kommunene som vi undersøkte ser en gevinst i å kutte ned på reise og kursvirksomhet til fordel for å videreføre digitale møter. Vi deler derfor kommunedirektørens bekymring og er nysgjerrig for hvordan denne endringen kan påvirke reiselivet, hotell og konferansemarkedet. Hvordan vil denne næringen tilpasse seg en ny hverdag når kommunene og det offentlige er digitalisert?

Et annet aspekt som ikke er undersøkt i denne oppgaven er hvilke erfaringer de ansatte og andre medarbeidere har hatt med toppledelsens lederpraksis i perioden med covid-19. Selv om toppledelsen sitter igjen med et inntrykk at perioden har fungert godt og at kommunen har utviklet seg i positiv retning, er det ikke sikkert at de ansatte har det samme inntrykket. Dette kunne vært interessant å undersøke og sammenligne med funnene i denne undersøkelsen.

Vedlegg 1:

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hvilken innvirkning for lederpraksis har COVID-19 for norske kommuner, og har kommunens samfunnsoppdrag endret seg som følge av pandemien?

Referansenummer

778262

Registrert

04.01.2021 av Tom Henning Barnung - tba049@post.uit.no

Behandlingsansvarlig institusjon

UiT Norges Arktiske Universitet / Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi /
Handelshøgskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Hilde Nordahl-Pedersen, Hilde.nordahl-pedersen@uit.no, tlf: 77058107

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Tom Henning Barnung, Yngve Laukslett, Tba049@uit.no; ylaukslett@gmail.com, tlf:
41568854

Prosjektperiode

01.01.2021 - 01.06.2021

Status

08.01.2021 – Vurdert

Vurdering (1)

08.01.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 08.01.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på “Del prosjekt” i meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: lovlighet,

rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Tlf.

Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Referanseliste

Amundsen, S. (2019). Empowerment i arbeidslivet : et myndiggjøringsperspektiv på ledelse, selvledelse og medarbeiderskap. Oslo, Cappelen Damm akademisk.

Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Aurstad, A. (2020). Digital ledelse - Ledelse av digitalisering i norske kommuner.

Bjerke, A. (2020). "Da verden ble satt på hodet." from <https://www.kommunikasjon.no/pr-prat/da-verden-ble-snudd-pa-hodet>.

Brønn, P. S. and J. K. Arnulf (2019). Kommunikasjon for ledere og organisasjoner. Bergen, Fagbokforl.

Bårdsen, K. M. (2020). Du må mute! Bergens Tidende.

Christensen, T., et al. (2014). Forvaltning og politikk. Oslo, Universitetsforl.

Filstad, C. (2020). Politiledelse som praksis. Bergen, Fagbokforlaget.

Hagen, T. P., et al. (2006). Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati. Oslo, Universitetsforl.

Haugan, M. B. (2019). Fjernledelse. Et litteraturstudie av konseptet fjernledelse - hva er virkemidlene og effektene?

Haugen, A. O. and Å. S. Hole (2014). Personalledelse i et kunnskapsbasert arbeidsliv. Vallset, Oplandske bokforl.

Ingelsrud, M. (2021). "Ikke alle har mulighet til å jobbe fra hjemmekontor." Ramazzini Årgang 28(21(1)): 14-17.

Jacobsen, D. I. (2015). Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo, Cappelen Damm akademisk.

Jacobsen, D. I. and J. Thorsvik (2019). Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen, Fagbokforlaget.

Kommunal-og-moderniseringsdepartemenet (2015-2016). Digital agenda for Norge.

Kommunal-og-moderniseringsdepartemenet (2019). Én digital offentlig sektor.

Kommunal-og-moderniseringsdepartemenet (2021). Digitaliseringsrundskrivet.

Kommunal-og-moderniseringsdepartemenet (NOU 2020,15). Det handler om Norge.

Kommuneloven (2020). Lov om kommuner og fylkeskommuner.

KPMG (2020). "Slik tilrettelegger du for en digital arbeidsplass." from <https://home.kpmg/no/nb/home/nyheter-og-innsikt/2020/03/slik-tilrettelegger-du-for-en-digital-arbeidsplass.html>.

KS (2015). Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner.

KS (2019). Noen fakta om nye kommuner fra 2020.

KS (2020). "Håndbokforordførere." from <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdfoerere2020.pdf>

KS (2021). "Godt samarbeid mellom politikk og administrasjon." from <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/godt-samarbeid-mellom-politikk-og-administrasjon/>.

KSkonsulent (2020). "Kskonsulent - om oss." from <https://www.kskonsulent.no/sider-i-toppmenyen/om-oss/>.

Kskonsulent (2021). "Digital transformasjon." from <https://www.kskonsulent.no/digital-transformasjon>.

KSkonsulent (2021). Ja – det funker med digitale prosesser!

Kveine, R. and B. Erlien (2019). Internkommunikasjon. Oslo, Universitetsforlaget.

Litvedt, S. and G. Gussiås (2017). Fjernledelse –er det mulig å bedrive god ledelse på avstand?

Martinsen, Ø. L., et al. (2019). Perspektiver på ledelse. Oslo, Gyldendal.

Molstad, M. H. and A. K. G. Aspeli (2020). Fjernledelse - fred, frihet og ensomhet? Oslo, Gyldendal.

Navarro, J. and M. Karlins (2008). What Every Body Is Saying: An Ex-FBI Agent's Guide to Speed-Reading People, Library Journals, LLC. **54**: 179.

Nielsen, M. (2021). "Utfordringer med hjemmekontor - og forslag for tilrettelegging av en bedre arbeidshverdag." Ramazzini Årgang**28**(21(1)): 4-7.

Presthus, A. N. and M. H. Blokkdal (2018). Fjernledelse kontra nærledelse: Kommunikasjon, psykologiske kontrakter og lederstiler.

Regjeringen (2021). "Koronasituasjonen." from <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/id2692388/>.

Ringerikekommune (2019). "Organisasjonskart." from <https://www.ringerike.kommune.no/innhold/org-og-admin/om-ringerike-kommune/organisasjonskart/>.

Ringerikekommune (2021). "politisk organisasjonskart." from <https://www.ringerike.kommune.no/innhold/politisk/politisk-organisasjon/>.

Røvik, K. A. (2007). Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Oslo, Universitetsforl.

StatistiskSentralbyrå (2021). "Statistikk." from ssb.no.

Stefanussen, F. (2010). Utfordringer med fjernledelse.

Thagaard, T. (2018). Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder. Bergen, Fagbokforl.

Vanebo, J. O. (2017). Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige : veikart til ledelseslisens. Oslo, Universitetsforl.

Xtramile (2021). "Lær bedre, raskere og billigere!". from <https://www.xtramile.no/produkter>.



