

HØGSKOLEN I ØSTFOLD
AVDELING FOR SAMFUNNSFAG OG FREMMEDSPRÅK
MASTEROPPGAVE I ORGANISASJON OG LEDELSE 2004/05

BRUK AV LEDERAVTALER I NORSKE KOMMUNER

KONTRAKT VIKTIGERE ENN KONTAKT?

AV
MARIT MEYER SOLHEIM
ESPEN PÅLSRUD
KNUT SIMBLE

INNHOOLD

1. Innledning	6
1.1 Om rapporten	6
1.2 Motivasjonen for å studere lederavtaler – våre problemstillinger	7
DEL I TEORI OG METODE	12
1. Teori	13
1.1 Grunnlaget for den moderne rådmannen	15
1.2 Den nye moderne rådmannens verktøykasse – new public management (NPM)	18
1.2.1 Generelt om new public management-tankegangen (NPM)	18
1.2.2 Mål og resultatstyring	22
1.2.3 Balansert målstyring	24
1.2.4 Resultatrettet ledelse	25
1.2.5 Oppsummering av NPM-teorien og verktøyperspektivet	27
1.3 Et kritisk perspektiv på NPM-inspirerte reformtiltak med hovedfokus gjennom institusjonaliseringsteori	28
1.3.1 Institusjonaliseringsteoriens kritiske syn på NPM	28
1.3.2 Symbolperspektivet	30
1.3.3 Verktøyperspektivet eller symbolperspektivet, to motpoler?	32
1.3.4 Debatten rundt NPM-inspirerte reformtiltak	33
1.3.5 Oppsummering av NPM-kritikken og institusjonaliseringsteorien	36
1.4 Kontraktsteori	37
1.4.1 Juridisk/klassisk kontraktsteori	37
1.4.2 Institusjonelle betraktninger rundt kontrakter	41
1.4.3 Harde og myke kontrakter	42
1.5 Hypoteser om norske kommuners bruk av lederavtaler	44
1.5.1 Hypoteser i lys av den instrumentelle teorien og verktøyperspektivet	44
1.5.2 Hypoteser i lys av den institusjonelle teorien	45
2. Metode	46
2.1 Faser i forskningsprosessen	46
2.2 Valg av problemstilling	46
2.3 Bruk av kvantitativ metode; undersøkelsesopplegg, utvelging av data, datainnsamling og analysearbeid.	49
2.4 Bruk av kvalitativ metode; undersøkelsesopplegg, utvelging av data og kommuner, datainnsamling og analysearbeid	54
2.5 Tolkning av funn	63

DEL II EMPIRI	66
1. Innledning	67
2. Funn fra NIBRs undersøkelse	67
2.1 Utbredelsen av lederavtaler	68
2.2 Sammenhengen med andre NPM-virkemidler	69
2.2.1 Forekomsten av lederkontrakter med resultatkrav	70
2.2.2 Forekomsten av lederutviklingsprogram	71
2.2.3 Lederutviklingsprogram i samarbeid med privat sektor	71
2.2.4 Forekomsten av prestasjonsmålinger	72
2.2.5 Innslag av individuell prestasjonslønn	72
2.2.6 Innslag av kollektiv prestasjonslønn	73
2.2.7 Bruken av åremålskontrakter	74
2.2.8 Antall administrative enheter	75
2.2.9 Hvilke enheter rapporterer direkte til rådmannsnivået?	76
2.2.10 Antall faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefen/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?	77
2.2.11 Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	78
2.2.12 Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter	79
2.2.13 Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	80
2.2.14 Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	81
2.2.15 Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer	82
2.2.16 Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatssjefer	83
2.2.17 Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	84
2.2.18 Anledning til å foreta interne omorganiseringer	85
2.3 Forekomsten av systematisk lederevaluering	86
2.4 Oppsummering av funn fra NIBRs undersøkelse	87
3. Funn fra de utvalgte kommuner	90
3.1 Fakta om de utvalgte kommuner	90
3.1.1 Eide kommune:	90
3.1.2 Rissa kommune:	91
3.1.3 Bømlo kommune:	91
3.1.4 Mandal kommune:	91
3.1.5 Lier kommune:	91
3.2 Lederavtaledokumentene i de utvalgte kommunene	92

3.3 Funn gjennom intervjuer i de utvalgte kommuner	98
3.3.1 Forekomsten av systematisk lederevaluering	99
3.3.2 Lederavtalene som kontrakter	101
3.3.3 Lederavtalens effekt på lederatferd	103
3.3.4 De viktigste faktorene som påvirker lederatferd	105
3.3.5 Oppfølging av lederavtalen gjennom belønning og sanksjoner	108
3.3.6 Lederavtalens betydning på organisasjonens verdier	110
3.3.7 Lederavtalens betydning for samarbeidsforhold	112
3.4 Nærmere Analyse av intervjufunn fra de utvalgte kommuner	114
3.4.1 Forekomsten av systematisk lederevaluering	114
3.4.2 Lederavtalene som kontrakter	116
3.4.3 Lederavtalens effekt på lederatferden	118
3.4.4 De viktigste faktorene som påvirker lederatferd	120
3.4.5 Oppfølging av lederavtalen gjennom belønning og sanksjoner	121
3.4.6 Lederavtalens betydning på organisasjonens verdier	124
3.4.7 Lederavtalens betydning for samarbeidsforhold	125
DEL III DRØFTING	127
1. Innledning	128
2. Systematisk lederevaluering	129
2.1 Konklusjon	131
3. Lederavtalene som kontrakter	131
3.1 Forarbeidet til innføring av avtaler	132
3.2 Utformingen av avtaledokumentet	133
3.3 Inngåelsen av avtalene	135
3.4 Konklusjon	136
4. Lederavtalene og lederatferd	136
4.1 Bidrar lederavtalene til ønsket lederatferd i kommunen?	137
4.2 Har lederavtalene betydning for belønning og sanksjoner?	139
4.3 Påvirker lederavtalene verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?	141
4.4 Bidrar lederavtalene til konkurranse og/eller samarbeid?	142
4.5 Konklusjon	143
5. Oppsummering – erfaringer med bruk av lederavtaler	144
Litteraturliste	148
Vedlegg	151

FORORD

Med denne rapporten foreligger resultatet av de siste års masterstudium i ledelse for oss tre deltidsstudentene ved Høgskolen i Østfold. Arbeidet har gått i bølger og vært både slitsomt og inspirerende. Vi er glade for at vi nå endelig kan levere et sluttprodukt.

Samarbeidet oss i mellom ble innledet på organisasjons- og ledelsesutviklingsstudiet i Halden i 2000. Her utviklet vi i fellesskap interessen for norske kommuners bruk av lederavtaler. Vi har ulike faglige ståsted og ulike posisjoner i yrkeslivet, men felles for alle er at vi innehar en lederstilling i en kommune, og at vi er opptatt av den endring og omstilling som skjer i norske kommuner. Studiet av lederavtaler har vært nyttig for oss i jobbsammenheng, samtidig som vår yrkesbakgrunn og interesse for kommuner har hatt betydning for valg av tema.

Vi har arbeidet sammen om alle deler av studien og rapporten. Teori og teoretiske innfallsvinkler er drøftet og valgt i samarbeid. Det samme gjelder metode, funn, analyser og drøftinger.

Vi vil takke alle som har stilt opp for oss i kommunene vi har undersøkt. Vi vil takke forskerne Signy Vabo og Sissel Hovik i Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) for nyttig samarbeid og datatilgang, og cand. psychol. Anne-Marie Halberg for hjelp med SPSS. Til slutt vil vi takke vår veileder Helge Ramsdal for positiv og inspirerende veiledning, spesielt i perioder hvor arbeidet gikk tungt. Vi håper denne rapporten bidrar til økt kunnskap og refleksjon rundt bruk av lederavtaler i norske kommuner.

12. mai 2005

Marit Meyer Solheim

Espen Pålsrud

Knut Simble

1. INNLEDNING

1.1 OM RAPPORTEN

Lederavtaler, kontrakter som fastlegger krav og forventninger mellom rådmann og nærmeste linjeleder, er et styrings- og ledelsesverktøy som er relativt nytt i kommune-Norge. Forekomsten har siden slutten av 1990-tallet vært økende og stadig flere rådmenn velger å benytte denne type verktøy. Samtidig er det lite litteratur og finne om dette fenomenet og det synes som om forskningen i liten grad belyser lederavtalenes funksjon. Vi har derfor ønsket å studere lederavtalenes bruk på nært hold.

Innledningsvis vil vi utdype motivasjonen for å studere lederavtaler og presentere de problemstillinger vi har hatt fokus på. Rapporten er videre delt inn i følgende tre hoveddeler:

Del I - Teori og metode

Del II - Empiri

Del III - Drøfting

I del I vil vi belyse avtalenes teoretiske forankring og presentere de to teoretiske perspektivene vi velger å studere avtalene i lys av. Vi vil videre beskrive vårt metodevalg som dreier seg om både kvantitative og kvalitative metoder, samt grunnlaget for utvelgelse av kommuner for kvalitative studier.

I del II vil vi så presentere våre funn, både fra kvantitative og kvalitative undersøkelser, og analysere disse.

I del III vil vi sammenholde teorien fra del I med empirien fra del II og gjennomføre en drøfting av våre problemstillinger og hypoteser.

1.2 MOTIVASJONEN FOR Å STUDERE LEDERAVTALER – VÅRE PROBLEMSTILLINGER

Å være toppleder for en norsk kommune i begynnelsen av det nye årtusenet er en krevende og sammensatt oppgave. Rammebetingelsene og oppgavespekteret har utviklet seg enormt siden det lokale folkestyret ble etablert. Kravene til god kommunal ledelse har utviklet seg i takt med oppgavespekteret og topplederjobben ble særlig tydelig definert da vi fikk ny kommunelov i 1992.

I det drøye tiåret som har gått etter at den nye kommuneloven kom, har endringstakten i kommunesektoren økt ytterligere. Etterspørselen etter tjenester øker, kravene fra innbyggere og sentrale myndigheter øker, og det samme kan også sies om kravene og forventningene fra ansatte og fra lokale folkevalgte. Et tydelig uttrykk for dette endringspresset og endringsbehovet finner vi i deler av Jens Stoltenbergs tale i mars 2000, da han tiltrådte som statsminister (Vanebo og Strømsnes i Busch m.fl., 2001):

Regjeringen vil fornye og styrke offentlig sektor i nær dialog med brukerne, lokale folkevalgte og i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. ...Detaljstyringen må reduseres. Det administrative apparatet i forvaltningen må forenkles. Mer tjenesteproduksjon og mindre administrasjon.

Dette ”endringstrøkket” som daværende statsminister her gir uttrykk for har gitt høy hastighet på endringene i kommunesektoren. Endringene omhandler både politiske og administrative forhold i lokalforvaltningen, men setter i særlig grad høye krav til rådmannen som toppleder i den kommunale administrasjonen. Rådmennene forventes å være de som skal stå for gjennomføringen av den reformen som statsminister og regjering etterlyser. Rådmennene er de som skal velge hensiktsmessige metoder og verktøy for gjennomføringen, det har kommuneloven av 1992 pålagt ham.

I dette landskapet er det vi finner rådmenn som har valgt å ta i bruk lederavtaler overfor sine nærmeste medarbeidere. I sin form og ambisiøse tittel gir lederavtalene inntrykk av å være et sentralt ledelsesverktøy for rådmannen. Et verktøy som skal tydeliggjøre og konkretisere den ”bestilling” som rådmannen har til sine etter hvert mange virksomhetsledere, et verktøy som skal hjelpe ham i å håndtere et bredt lederspenn.

Den type avtaler som vi i dette studiet fokuserer på er altså personlige lederavtaler mellom rådmannen og den enkelte linjeleder. En vanlig kommunal lederavtale av denne type regulerer samarbeidet mellom disse på følgende områder: Fastsetting av lederens ansvarsområde, krav og forventninger som rådmannen har til lederen, rådmannens forpliktelser overfor lederen, evt. bestemmelser om årlige mål og resultatkrav for lederen, evt. prosedyrer for resultatmåling og -evaluering, og evt. prosedyrer for endring av lederens rolle ved evt. manglende resultatoppnåelse (retrettprosedyrer).

Til tross for en økende forekomst av denne type avtaler som ledelsesverktøy i norske kommuner, finnes lite eller ingen litteratur om bakgrunnen for eller effekten av avtalene. I 2000/2001 gjennomførte vi derfor sammen med Hege Sletvold og med veiledning av Helge Ramsdal, en studie i bruken av lederavtaler i Larvik kommune og Rissa kommune. Arbeidet ble utført som en studentoppgave i organisasjons- og ledelsesstudiet ved Høgskolen i Østfold. I rapporten "*Lederavtaler – ritualer eller realiteter*" er dette arbeidet dokumentert (Meyer m.fl., 2001). I denne studien forsøkte vi å besvare følgende spørsmål:

1. Hva er årsaken til at kommunen innfører lederavtaler?
2. Hvilken effekt mener kommunene at lederavtaler har når det gjelder mål- og resultatoppnåelse?
3. Hvilke erfaringer har ulike kommunale aktører med bruken av lederavtaler?

Med de forbehold om generalisering som må tas på bakgrunn av et begrenset antall kommuner, antyder vi følgende konklusjoner på vårt arbeid (Meyer m.fl., 2001):

1. *Det er en overvekt av argumenter som peker i retning av at lederavtaler innføres fordi det er et viktig, entydig instrument i organiseringen av kommunene, mens det kun er enkeltkommentarer som peker i retning av at kommunene innfører lederavtaler fordi det er "moderne".*
2. *Våre funn og drøftinger antyder at lederavtaler faktisk bidrar til større fokus på mål og resultatoppnåelse. Den symbolske effekten er til stede ved at kommunen gjennom innføringen av lederavtalene viser at de jobber målrettet med effektivisering og forbedring av kommunen, men avtalene har slett ikke utelukkende en symbolsk effekt.*

3. *Når det gjelder den konkrete erfaringen og oppfølgingen av lederavtalene, kan vi med vårt materiale langt på vei slå fast at innføring av lederavtaler har mer preg av å være en rituell handling enn å være et godt verktøy for utøvelse av ledelse i kommunen. Årsaken til dette er mangelfull oppfølging av avtalene så langt.*

Etter at vi gjennomførte studien i 2001 har endringsfokus på norske kommuner på ingen måte avtatt. Det sterkeste uttrykket for omstillingspresset som legges på det offentlige, er kanskje regjeringens opprettelse av et moderniseringsdepartement. Utsagn fra moderniseringsministeren og en markant kommunalminister gir uttrykk for noen av de ledelsesmessige utfordringer som rådmenn i norske kommuner står overfor i 2004/2005:

Vi må løse oppgavene i offentlig sektor på smartere og mindre ressurskrevende måter. ...Når vi skal løse oppgavene i offentlig sektor på smartere og mindre ressurskrevende måter enn i dag, kreves det at vi har like stor oppmerksomhet på innovasjon og nyskaping som i privat sektor. (Moderniseringsminister Morten Meyer i LO Aktuelt nr. 20/04)

Lederne må gå foran...

- *Legge til rette for og fronte endringsprosesser*
- *Skape fleksibilitet og effektivitet i oppgaveløsningen*
- *Tiltrekke, motivere, involvere og engasjere topp kompetanse*
- *Styre etter resultater, ikke detaljstyring og direkte instruksjon*
- *Skape et inkluderende arbeidsliv*

(Moderniseringsminister Morten Meyer, Personalkonferansen for offentlig sektor 18.01.2005)

Bømlo kommune er en av stadig flere kommuner som opplever et behov for å gjennomføre et større og mer helhetlig omstillingsarbeid. Dette skyldes blant annet begrensede økonomiske rammer og økte krav og forventninger fra innbyggerne. Dette tilsier krav om større effektivitet, bedre kvalitet og mer brukerorientering i tjenesteproduksjonen. (Kommunalminister Erna Solberg i Haugesunds Avis, 20.07.2004)

Vår egen studie fra 2001 har sammen med denne økende etterspørselen etter endringer i kommunesektoren og en økende utbredelse av avtaler som ledelsesverktøy, motivert oss til å gå dypere inn i lederavtalens vesen. Vi har ønsket å studere lederavtalens utbredelse og se på hvilken sammenheng den benyttes i, samtidig som vi vil finne ut om den er viktig for styring av ledernes handlinger.

Lederavtaler har mange steder blitt innført samtidig med at kommunen har valgt en såkalt ”flat struktur” (dvs. innført resultatenheter) i sin organisasjon. Både lederavtaler og innføring av resultatområder er elementer i den såkalte New Public Management-retningen (NPM) innen organisasjonsteorien. Det synes som om grunnlaget for innføring av lederavtaler er stor tro på lederens betydning i organisasjonens arbeid, og at lederavtalens intensjon er å bidra til utvikling av bedre ledere og til større grad av resultat-/måloppnåelse. Vi vil derfor innledningsvis i denne rapporten ha en teoretisk beskrivelse av NPM-begrepet og de ledelses- og målstyringsteoriene som er knyttet til denne tenkemåten.

Siden NPM-begrepet har sitt grunnlag innen økonomistisk vitenskapsteori og er preget av å ha et instrumentelt perspektiv, vil vi også presentere et alternativt og mer kritisk teoretisk perspektiv for hva som skjer i en organisasjon i endring. Dette alternative perspektivet finner vi innen institusjonaliseringsteoriene, som legger vekt på normer og tradisjoners rolle i gjennomføring av organisasjonsendringer og på organisasjonsendringenes symbolske betydning. Vi vil forsøke å beskrive hvordan bruken av lederavtaler kan betraktes og vurderes med denne innfallsvinkelen: Har avtalen den rolle og effekt som den instrumentelle NPM-tankegangen og kontraktsteorien legger opp til og forutsetter?

Siden indirekte styring gjennom bl.a. kontrakter er et sentralt element i NPM-tenkningen, vil vi også belyse relevant kontraktsteori. Kontraktens betydning og fungering, i denne oppgaven symbolisert ved lederavtalen (-kontrakten), er på mange måter ”lakkmus-testen” på hvordan NPM-tankegangen fungerer som helhet i kommunene. Lederavtalen er rådmannens ”bestilling” til linjelederen, og en reel styring gjennom aktiv oppfølging av avtalen blir dermed avgjørende for å kunne fastslå om den faktiske ”produksjonen” er i samsvar med bestillingen.

Ved hjelp av kvantitative metoder i et stort antall norske kommuner og kvalitative metoder i noen få utvalgte kommuner, vil vi belyse våre problemstillinger. Vi har valgt å formulere problemstillingene som én hovedproblemstilling og 5 underliggende problemstillinger. Hovedproblemstillingen vil vi ha fokus på gjennom hele rapporten, og vi vil forsøke å besvare den avslutningsvis i drøftingsdelen. Del-problemstillingene er laget for belyse ulike aspekter ved lederavtalene og å underbygge drøftingen av hovedproblemstillingen.

Hovedproblemstilling:

Hvilke erfaringer har man med bruk av lederavtaler i norske kommuner?

Delproblemstillinger:

1. Hvor utbredt er bruken av lederavtaler i norske kommuner?
2. I hvilken grad forekommer lederavtaler sammen med andre ledelsesorienterte NPM-virkemidler?
3. I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?
4. Er lederavtalene utarbeidet og inngått som en reell kontrakt og er det grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy?
5. Er det grunnlag for å si at lederavtaler medfører eller bidrar til ønsket lederatferd i kommunen? Herunder også:
 - Har bruken av avtalene betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere?
 - Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?

Vi har valgt å ikke gå inn i problemstillinger knyttet til utviklingen av politikerrollen og demokratiet i organisasjoner som vektlegger bruk av NPM-verktøy. Dette er et stort og viktig tema, men ligger altså utenfor vår studie.

DEL I

TEORI OG METODE

1. TEORI

Når man skal studere en organisasjon og fenomener i organisasjoner kan man gjøre dette med ulike innfallsvinkler.

1. *Organisasjoner som objektivt målbare fenomener med rasjonelle egenskaper.* Mål og struktur er i fokus for interessen. Organisasjonsformen er valgt som en god kombinasjon av indre krav til sammenheng og de forskjellige ytre betingelsene. Styring, innenfor visse begrensninger, er en meget aktuell funksjon. Dette kan kalles et instrumentalistisk, rasjonalistisk eller mekanisk perspektiv. Byråkratiteorien, den klassiske administrasjonsskolen og situasjonsteoriene kan klassifiseres her.
2. *Organisasjoner som subjektive sosiale konstruksjoner, organismer som tilpasser seg et miljø.* Overlevelse, tilpasning og normer er fokus for interessen. Organisasjonsform er ikke alltid rasjonelt valgt, men en tilpasning til historie, mote og normer. Styring og ledelse er vanskelig å beskrive, da den enten framtrer i symbolsk form, eller er innbygd i organiseringen og dermed lite synlig.

(Strand, s. 227, 2001)

Dette kapitlet vil vi være bevisst på valg av innfallsvinkel og teoretisk grunnlag. Vi vil med inspirasjon fra Strands inndeling, velge *tre* hovedfokus på vår studie av lederavtaler.

For det første vil vi presentere en instrumentell teoretisk retning. Vi vil ta for oss den organisasjons- og ledelsesteoretiske retningen som har vist seg å bli toneangivende i norske kommuner siden siste halvdel av 1990-tallet, New Public Management-retningen (NPM). Her vil vi ta for oss de elementene innen denne retningen som har størst betydning for vår studie av lederavtaler.

Det andre hovedfokuset vil vi ta ved å presentere en alternativ teoretisk innfallsvinkel, nemlig instutusjonaliseringsteorier. Disse teoriene vil gi oss grunnlag for å avgjøre om bruk av lederavtaler medfører reelle endringer i en kommunes virksomhet, eller om

endringer eller mangel på endringer kan ha andre forklaringer, og om innføring av slike verktøy kan studeres som symbolske handlinger.

Det tredje hovedfokuset får vi når vi igjen fokuserer mot selve lederavtalene og den spesifikke kontraktsteorien. Her vil vi forsøke å dra med oss både instrumentelle og institusjonelle betraktninger. Vi vil avslutte hele teorikapitlet med å danne oss to sett med hypoteser om bruk av lederavtaler i norske kommuner:

- En hovedhypotese og 3 underliggende hypoteser med bakgrunn i den instrumentelle teorien
- En hovedhypotese og 3 underliggende hypoteser med bakgrunn i den institusjonelle teorien.

Som et bakteppe for våre tre teoretiske hovedfokus vil vi innledningsvis kort gjennomgå bakgrunnen for dagens rådmannsrolle og ansvar. Her vil vi belyse bakgrunnen og intensjonen med endringene av kommuneloven fra 1992 og hvordan den la grunnlaget for rådmannen som en tydelig kommunal toppleder med mye delegert ansvar og et fornyet behov for moderne ledelsesverktøy.

1.1 GRUNNLAGET FOR DEN MODERNE RÅDMANNEN

Rammebetingelsene og forventningene til den lokale forvaltningen har endret seg radikalt fra 1837 da formannskapslovene ble vedtatt og grunnlaget ble lagt for det kommunale selvstyret, til dagens situasjon med drøyt 390.000 kommuneansatte innenfor et bredt spekter av oppgaver. Endringene har hatt stor betydning på utøvelsen av ledelse og styring i kommunene. Parallelt med utviklingen av omfanget i tjenestetilbudet har nemlig sektorisering og faginteresser bidratt til behov for koordinering og styring. Bredden i en kommunes oppgave- og fagspekter overgår i dag de fleste private norske konsern og krever en ledelse med høy kompetanse.

Kommuneloven(e) har ved siden av en rekke særlover og statens inntektssystem overfor kommunene utgjort det viktigste rammeverket for kommunenes virksomhet på 1900-tallet. Kommuneloven av 1954 ga sammen med et stort antall særlover en uensartet og uklar styring både av kommunenes politiske og administrative virksomhet. Bl.a. på enkelte særlover kommunene å opprette fagstillinger med politisk rapportering uavhengig av rådmannen.

Med den økning i oppgavemengde som kom parallelt med velferdsoppbyggingen, spesielt etter krigen, og det påfølgende økte behovet for helhetlig styring, ble det utover på 1970- og 1980-tallet gjennomført flere reformer innen den kommunale politiske og administrative organiseringen. ”Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen” fra 1971 og i frikommuneforsøket fra 1986, er de viktigste eksemplene på dette. Hovedkomiteen, som var et rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet frem til 1988, hadde bl.a. følgende synspunkter: *Det er av betydning å utvikle rådmannens stilling som leder av administrasjonen. Delegering av myndighet til lavere nivå hvor etater innenfor rammer og mål får ansvar for organisering, prioriteringer og resultater kan være et velegnet virkemiddel for å effektivisere virksomheten i kommunene.* (Ot.prp. nr. 42 s. 40).

En reform som ble forberedt delvis parallelt med dette, var statens innføring av ”nytt inntektssystem” for kommunene. Dette inntektssystemet var basert på rammeoverføringer fra staten, ikke detaljert øremerking til spesifiserte utgiftsposter, slik overføringene var før (Baldersheim, 1993).

Samtidig med frikommuneforsøket arbeidet et utvalg nedsatt av Kommunaldepartementet med forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner i perioden fra 1987 til 1990. Utvalgets forslag til ny lov ble dokumentert i NOU 1990:13. Erfaringer fra frikommuneforsøket var med å danne grunnlaget for de nye rammebetingelsene som lovforslaget la opp til. Odelstingsproposisjon nr. 42 i 1991-1992 ga oss deretter den nye "lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. September 1992". I større grad enn tidligere lover tydeliggjorde denne nye kommuneloven et skille mellom de folkevalgte organ og kommunens administrasjon. Den slo fast at kommune skulle ha *en* administrativ leder, med ansvar for *hele* kommunens administrasjon, og den åpnet for at kommunen selv skulle fastlegge sin administrative struktur gjennom fritt å opprette og nedlegge stillinger. Loven ga også en klar hjemmel for at kommunestyret kunne delegere myndigheten til administrasjonssjefen (rådmannen) vedr. det å opprette og nedlegge stillinger og å treffe avgjørelser i personalsaker.

Intensjonen og bakgrunnen for disse nye rammebetingelsene for kommunens administrative arbeid var i følge lovutvalget i NOU 1990:13 bl.a.:

Hvis administrasjonssjefen skal kunne fungere på tilfredsstillende måte som leder for administrasjonen, er det av grunnleggende betydning at han/hun får utstrakt kompetanse og ansvar i alt som gjelder personalsaker - ansettelse, oppsigelser, permisjoner m.v. Dette bør også omfatte opprettelse og nedleggelse av stillinger. Innenfor de rammer som måtte være fastsatt av de folkevalgte organer. Den kompetansen det her er tale om gjelder myndighet til å treffe avgjørelser - ikke bare innstille og iverksette vedtak. (NOU 1990:13 s. 137).

Kommunaldepartementet støttet kommunelovutvalgets innstilling ved å uttale:

Et viktig moment (her) er at lovforslaget åpner for målstyring internt i den enkelte kommune/fylkeskommune ved at kommunestyret/fylkestinget trekker opp mål, rammer og retningslinjer for virksomheten, mens administrasjonssjefen får et klarere gjennomførings- og resultatansvar enn i dag. (Ot. Prp. Nr. 42 s 90)

Vi kan altså slå fast at det fra midt på 1990-tallet forelå nye og klarere rammebetingelser for kommunenes virksomhet og for styringen og administreringen av denne.

De nye rammebetingelsene la til rette for en mer profesjonell ledelse av kommunens administrasjon og de la både juridisk og økonomisk til rette for målstyring som et førende prinsipp i kommunene. Dette prinsippet har senere vist seg å ha stor gjennomslagskraft også i den daglige styringen av kommunens administrasjon. ”Den nye administrasjonssjefen” som kommuneloven skapte har til fulle blitt en disippel av målstyringsideologien og han har hatt stort behov for normative og instrumentelle ”verktøy”/teorier i utøvelsen av den store og komplekse lederoppgaven som kommuneloven har gitt ham.

1.2 DEN NYE MODERNE RÅDMANNENS VERKTØYKASSE – NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

I dette kapitlet vil vi se nærmere på det teoretiske grunnlaget for de nye trendene innen kommunal styring og ledelse, dvs. de instrumentelle teoriene som danner grunnlaget for innføring av lederavtaler. Vi vil innledningsvis presentere New Public Management-konseptet (NPM) og deretter fokusere på de NPM-elementene som utgjør det viktigste grunnlaget for lederavtalene. Det instrumentelle perspektivet som disse teoriene baserer seg på vil vi i denne rapporten enkelte ganger omtale som ”verktøyperspektivet”.

1.2.1 Generelt om new public management-tankegangen (NPM)

Fra 1980 tallet og framover har den forvaltningspolitiske trenden innen kommunesektoren (og den statlige forvaltning) vært preget av nyliberalisme og en mer kritisk holdning til den etablerte velferdsstaten. Det er gitt uttrykk for at offentlig forvaltning har blitt for stor, for mektig og for kostbar, og at den bør reduseres og effektiviseres. Den toneangivende forvaltningspolitiske bevegelse som ses på som løsningen på disse problemene har fått betegnelsen ”New Public Management” (NPM), og ble presentert som en slags global diagnose og en standardmedisin for hvordan man kunne lege det som av mange ble oppfattet som sykdomstegn ved den offentlige forvaltning (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000). NPM-verktøyene har med andre ord blitt presentert som universalistiske og apolitiske (Stigen og Vabo, 2000). NPM-trenden er internasjonal og har sine røtter i de konservative partienes ønske om omstrukturering av offentlig sektor i Storbritannia, New Zealand og USA (Kleven, 1997).

NPM-tankegangen er markedsorientert og har sitt viktigste teoretiske fundament innen den såkalte ”public choice”-skolen (Stigen og Vabo, 2000). Kjennetegnet for denne skolen er ideen om at den til dels ukontrollerte veksten i offentlig virksomhet i stor grad drives av organisasjonsmedlemmenes egeninteresser, og at dette må korrigeres ved større bruk av markedsmekanismer. Det er altså en økonomistisk organisasjonsforståelse basert på at mennesket gjennom rasjonell, målrettet atferd er ute etter å maksimere egen nytte, som er basisen for disse tankene. Innen NPM betraktes forskjellen på offentlig og privat virksomhet som liten og det forutsettes at de samme virkemidler kan benyttes innen begge sektorer. I en slik markedstankegang vil det være

større fokus på resultater enn på regler og rutiner, på individuelle valg fremfor kollektive valg, på selvstyre fremfor ansvarlighet, på ledelse fremfor profesjon, på kunde fremfor borger etc. (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000). NPM retter fokuset vekk fra kommunen som byråkrati basert på legitim makt, slik Weber beskriver og vekk fra kommunen som institusjon hvor normer, skikker og en uensartet organisasjonskultur er sentrale faktorer. NPM setter fokuset på kommunen som organisasjon med klare ambisjoner om kostnadseffektivitet og produktivitet.

Pollitt og Bouckaert (2000) peker på fire grunnleggende strategier (4-M-strategier) som i denne sammenheng benyttes for å håndtere presset mot statsapparatet:

1. Mobilisering (Maintain)

Forsterke tradisjonelle kontrolltiltak som for eksempel begrense offentlige utgifter, gå til ansettelsesstopp, økt press fra det politiske systemet mot byråkratiet

2. Modernisering (Modernize)

Strategi i forhold til det administrative systemet ved å ta i bruk raskere og mer fleksible systemer som for eksempel nye budsjettssystemer, serviceerklæringer for spesifiserte brukerytelser og nye ledelsesprinsipper. Metodene kommer gjerne fra det markedsøkonomiske system.

3. Markedsgjøring (Marketize)

Innebærer å ta i bruk mest mulig markedslignende mekanismer i det administrative systemet, for eksempel konkurrere for å øke effektiviteten og brukerorienteringen.

4. Minimalisering (Minimize)

Innebærer at det administrative systemet overlater flest mulig oppgaver til det markedsøkonomiske systemet, for eksempel konkurranseutsetting og privatisering.

I følge Pollitt og Bouckaerts sammenlignende studie (2000) påpeker de at de nordiske landene har passert stadiet med mobilisering og modernisering med noe modifisering. I sin bok *Modernisering av offentlig sektor; New Public Management i praksis*, legger Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo moderniseringsstrategien og markedsgjøringsstrategien i Pollitt og Bouckaerts strategier til grunn når de går inn i temaene

modernisering og NPM. Ser en på bruk av markedslignende mekanismer ser det fra vårt ståsted ut som dette er på vei inn i den offentlige sektor i Norge, mens minimalisering er etter vår erfaring tatt i bruk i noe mindre grad.

Christoffer Hood (1998) omtaler modernisering som en tvetydig idè, og stiller spørsmål ved påstandene og de vedtatte sannheter rundt begrepet. Han kommenterer at visjonen om en "en gang for alle modernisering" som raser gjennom offentlig ledelse har appell. Hood mener at ved nærmere undersøkelse er de visjonære moderniseringspåstandene mer utfordrende fordi de mangler historisk perspektiv, er tvetydige og er avhengig av i hvilken sammenheng en benytter uttrykket. En kan se modernisering som trenden og NPM som løsningen.

NPM er ikke *en* klar teori, men en samlebetegnelse hvor flere organisatoriske og ledelsesmessige elementer inngår - eller om man vil, et sett av reformtiltak med noen mer eller mindre felles kjennetegn. Christensen og Lægreid (1997) peker på følgende sentrale elementer:

- profesjonell managementorientert ledelse; desentralisering og økt lokal autonomi over ressursbruken
- mål- og resultatstyring; tallfestede resultatmål og resultatkontroll
- økt konkurranse og markedslignende arrangementer; privatisering
- skille mellom dem som bestiller og dem som produserer offentlige tjenester
- oppsplitting av tradisjonelle forvaltningsorganer gjennom endring i tilknytningsformer
- serviceorientering, servicekvalitet og tjenesteyting
- større innslag av prestasjonslønn, kontrakter og lokal lønnsfastsettelse
- kostnadskutt og budsjettdisiplin

Av disse elementene er det særlig mål- og resultatstyring som har blitt vektlagt i den kommunale forvaltning, selv om innslagene av de andre elementene er økende, bl.a. lederavtaler som vi har ønsket å belyse ved dette prosjektarbeidet. Vi vil senere komme

tilbake til hva mål- og resultatstyring innebærer og hvordan dette preger kommunal forvaltning og den utvikling som skjer.

I følge Øgård (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000) er følgende elementer representert i begrepet NPM:

New Public Management	Tro på ledelse om innebærer:	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på økt effektivitet • Lederne blir gitt mulighet til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering • Profesjonalisering av lederrollen • Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav • Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp til resultatkrav
	Med bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av:	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisering/fristilling av kommunal virksomhet • Prestasjonsbasert belønningssystem • Fokus på kvalitet/kvalitetssikring • Delegering av ansvar og myndighet • Målstring/resultatstyring • Vektlegging av marked og kontrakter • Konkurransneeksponering • Benchmarking
	Bruker-/borgerfokusering i form av:	<ul style="list-style-type: none"> • Brukervalg/valgfrihet • Rettighetslovgivning • Citizen Charter/servicegarantier • Voucher/penger følger brukeren • Borger-/brukerundersøkelser • Brukerstyring • Borger-/brukerpaneler/høringer • Kommunedels-/bydelsutvalg • IT demokrati (cyber democracy) • Folkeavstemninger

Figur 1

De tre hovedområdene har hver for seg en bred teoretisk forankring. Det som i oversikten over betegnes som "tro på ledelse", er i stor grad basert på "management"-teorier, men har også sterke innslag av "Human-relation"-inspirert ledelsesforskning hvor mellommenneskelige relasjoner i organisasjonen også tillegges vekt. I denne bolken inngår det elementet som i denne oppgaven er omtalt som lederavtaler, nemlig kon-

trakter mellom overordnet og underordnet knyttet opp mot resultatkrav. Dette elementet har sine røtter i ”prinsipal-agent”-teorier, hvor man skiller mellom prinsipalen som har behov for å få utført en oppgave, og agenten som benyttes for å utføre handlingene for prinsipalen (Notat til OLU, januar 2001, Helge Ramsdal). Ofte er lederavtaler også knyttet opp mot prestasjonsorientert belønningssystemer, for å øke lederens personlige motivasjon for å bidra til god resultatoppnåelse (Stigen og Vabo, 2000)

Det andre hovedområdet, ”indirekte kontroll på bekostning av direkte autoritet” er i følge Øgård tydelig basert på ”Public-choice”-teorien (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000). Gjennom oppbygging av selvstendige kostnads- og ressursenheter legges hovedvekten her på å forenkle det tradisjonelle hierarkiet og regelstyringen innen produksjonen. Dette kan skje gjennom fristilling av enheter, privatisering, konkurranseeksponering etc. Styringen av fristilte enheter skal skje gjennom delegering av ansvar, målstyring og kontrakter.

Det tredje hovedområdet har sin bakgrunn i forestillingen om at det offentlige har for liten fokus på innbyggernes preferanser og behov. I mangel av et marked som gir signaler om behovene, trenger det offentlige i henhold til NPM mekanismer for å kartlegge og registrere innbyggernes ønsker. Dette omtales ofte som brukerfokusering. Serviceerklæringer, valgfrihet og høringer er elementer i dette området. Øgård påpeker at elementene i dette hovedområdet er inspirert av teorier som ”Public Service Orientation” og ”public accountability” (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000).

Som vi ser er mange av NPM-elementene allerede innbakt og ligger som forutsetninger i kommuneloven av 1992. Det gjelder spesielt troen på ledelse, målstyring og delegering av ansvar. Vi har derfor valgt å fokusere spesielt på disse elementene i resten av dette kapitlet om NPM.

1.2.2 Mål og resultatstyring

Målstyring er altså et av de mest sentrale begrepene innen NPM og det må også oppfattes som et styrende prinsipp ved innføringen av ny kommunelov. Stenberg (1991) legger bl.a. vekt på følgende forhold når han definerer målstyring:

Målstyring er en betegnelse eller "merkelapp" som vi setter på en ledelsesprosess hvor det legges verdi i at både bedriften totalt og den enkelte leder arbeider mot på forhånd avtalte mål, og at tiltak systematisk treffes for at man skal nå de mål man har satt seg. Det legges vekt på å skape en integrering mellom den enkelte leders arbeidsmål og bedriftens totale mål. Målstyring innebærer systematisk resultatoppfølging... (s. 15).

I Christensen og Lægreid (1997) gis følgende definisjon av mål- og resultatstyring som styringsform:

Mål- og resultatstyring bygger på følgende elementer: For det første skal målene presiseres, konkretiseres, spesifiseres og ordnes i et målhierarki med hovedmål og delmål. De skal være operasjonaliserbare, klare, konsistente og stabile slik at de kan fungere som konkrete og forpliktende målestokker for vurdering av oppnådde resultater. For det andre skal det legges større vekt på resultatmåling og tilbakeføring av informasjon om hvordan offentlige tiltak virker. Dette skal skje gjennom utvikling av målesystemer som gjør det mulig systematisk å etterprøve måloppnåelse, blant annet gjennom utvikling av tallfestede resultatindikatorer og økt vektlegging av evaluering av hvordan offentlige tiltak virker. For det tredje skal informasjon om oppnådde resultater ha atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene (s. 378).

Med utgangspunkt i Christensens og Lægreids definisjon kan man si at målstyring er en metode som generelt består av kombinasjonen prosess og plan.

Målstyring som prosess innen de enkelte virksomheter har to hensikter:

1. Gjennom en systematisk samarbeids- og planprosess arbeider ledere og medarbeidere sammen for å sikre at forpliktende målsettinger realiseres ved at ulike mål og strategier er forstått og blir fulgt innen en angitt periode.
2. Ledelsesfunksjonen påvirkes ved at lederne ikke bare skal påse at virksomheten vurderes og styres etter målene, men de enkelte enheter innen virksomheten får også ansvar for resultater og rapportering.

For å vurdere om målstyring i en angitt tidsperiode har gitt ønskede resultater, inngår tertialrapporter og årsrapporter og evalueringsmetoder som en del av arbeidsprosessen. Gjennom systematiske tilbakemeldinger foregår selvkontrollen og avviksstyringen. I oppfølgingen justeres mål, strategier og ressursfordelingen.

Det er målstyringsmetoden som hjelper den enkelte leder i ledelsesprosessen og som tar utgangspunkt i ønskede resultater og ikke i regler, rutiner og aktiviteter. Målstyring innebærer å synliggjøre ledelse ved å utvikle ledelsesprosesser der så mange som mulig ser sammenhengen mellom mål og budsjetter, tiltak for å nå disse, og de resultater dette fører til. Ledelsesformen krever også at man kan prioritere bruk av ”knappe” ressurser mot behov som forandrer seg – for å skape de resultater man i fellesskap har blitt enige om. Metoden baserer seg på en felles erkjennelse av behov for forandring fra den situasjonen man er i og det kreves personlig ansvar og forpliktelse av de som er med på å fastsette mål og en konsekvent resultatoppfølging som sikrer styring og utvikling.

1.2.3 Balansert målstyring

Balansert målstyring – eller The Balanced Scorecard – er et samlet ledelsesinformasjonssystem som representerer en videreføring av det opprinnelige og økonomifokuserte målstyringskonseptet. Det gir et balansert bilde av virksomheten ut fra de økonomiske og de ikke-økonomiske nøkkeltall, og kobler disse opp mot virksomhetens strategi. (Bonner, Lund, Meldegaard, 2000). Bak denne utviklingen ligger en erkjennelse av at de økonomiske målene må suppleres for å gi bedre informasjon om virksomhetens produksjon. Kravet til raskere reaksjonstid, stadig sterkere brukerkrav setter krav til fleksibilitet og hurtigere omstillingsevne for hele virksomheten. Kravet til smidige interne prosesser og maksimal utnyttelse av disse, setter høye krav til kvalitets- og prosessmål. Og ikke minst kravet fra en mer og mer kompetanseintensiv arbeidsstyrke setter ledere overfor store utfordringer i forhold til trivsel, medarbeiderlojalitet, kompetanseutvikling og arbeidsmiljø.

Det har vært rettet kritikk mot den tradisjonelle økonomistyringen fordi denne ikke har gitt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Til tross for denne kritikken har økonomi fortsatt et styringshegemoni i forhold til andre mål som medarbeidertilfredshet, kundertilfredshet, kvalitet osv., og det har hatt prioritet når strategiske beslutninger skal fattes.

Et sentralt forhold ved budsjett og økonomistyring er at disse tallene representerer fortiden, og ikke et kort utdrag fra virksomhetens historie det siste kvartal, måned eller år. Faren ved å styre på de økonomiske parametrene alene er det som noen kaller ”bakspeilorientert ledelse”. Løsningen er selvfølgelig ikke å fjerne de økonomiske målene som styringsvariabler, men å supplere disse med andre viktige faktorer i virksomhetens kjerneprosesser og gi disse like stor betydning (Solheim, 2000).

Kaplan og Norton (1998) redegjør for fire perspektiver som bør inngå i et Balansert Målstyringskart: Det økonomiske perspektiv, lærings- og vekstperspektivet, kundeperspektivet og perspektivet knyttet til de interne prosesser. De fire perspektivene omfatter på ingen måte en uttømmende liste over hvilke områder virksomheten bør konsentrere seg om. Kaplan og Nortons bidrag er en mal for noen av de viktigste områder som mange virksomheter bør fokusere på. Det betyr at fire perspektiver kan bli fem, seks eller bare tre når en virksomhet implementerer Balansert Målstyring. Som et eksempel kan det nevnes at Rissa kommune, som vi vil omtale senere i prosjektoppgaven, innførte Balansert Målstyring i 1998, og har valgt følgende fire perspektiv for sitt Balansert Målstyringskart:

- Brukerfokus
- Intern-fokus
- Økonomifokus
- Utviklingsfokus

Balansert Målstyring er like mye en metode som et måleverktøy, og spesielt for Balansert Målstyrings-tankesettet er fokus på både virksomhetens resultatmål som dekningsbidrag, medarbeidertilfredshet, kundetilfredshet etc. I tillegg ønsker Balansert Målstyringsmetoden å fokusere på drivkreftene bak oppnåelsen av gode resultater på resultatmålene. Hensikten er å feste konkrete mål på drivkreftene (tiltakene) for å etablere et tidlig ”varslingssystem” som gir indikasjoner på avvik fra den vedtatte kurs før dette blir synlig i det økonomiske regnskapet.

1.2.4 Resultatrettet ledelse

Selve ledelsesformen som er nyttet til målstyring omtales ofte som resultatrettet ledelse. I Stenberg (1991) har Dag Bålerud følgende definisjon på resultatrettet ledelse:

I praksis innebærer resultatrettet ledelse å sette mål, gjennomføre tiltak og følge opp resultater gjennom en integrert samarbeids- og medvirkningsprosess på alle nivåer i etaten. (s 67)

Denne ledelsesformen forutsetter altså målstyring og bygger på denne tankegangen, men setter i tillegg fokuset på *måten* som mål og planer blir formulert på. Man må i følge Bålerud legge opp en ledelsesprosess hvor medarbeiderne stimuleres til delaktighet, kreativitet og forpliktelse i utformingen av målene. Denne formen for ledelsesprosess er en forutsetning for at målstyringen skal fungere etter intensjonen.

Dette kan f.eks. gjøres gjennom medvirkning i målsettingsarbeidet og gjennom at målene nedfelles i målkontrakter (i vår sammenheng lederavtaler eller vedlegg til denne) hvor rådmann og leder i fellesskap bestemmer hva som er de riktige tingene å gjøre. I en slik kontrakt kan det også lages opplegg for premiering (f.eks. økt lønn) for bruk av fantasi, initiativ og raskt og effektiv handling for å nå mål og få til resultater.

Resultatet blir mest effektivt når den enkelte leder og medarbeider ser sammenheng mellom egne mål, egne tiltak og handlinger og de resultater disse fører til. Evnen til å lære av egne handlinger og erfaringer vil være et vesentlig konkurransemoment i moderne ledelse. Ledere som greier å legge til rette for å ta ut effektiv læring fra egen virksomhet kommer til å oppnå de beste resultatene. Fordi alle mennesker og alle virksomheter har sin egenart, vil det å kopiere andre aldri gi så gode resultater som en effektiv utnyttelse av egne sterke sider og ved å skape spesielle forutsetninger for seg selv.

Mulighetene til å måle resultatene er ikke uten videre like gode på alle områder. Relevante måleverktøy vil derfor være et viktig element i resultatrettet ledelse. Det er i resultatoppfølgingen at styring skjer. For å sikre at styring skjer så tidlig som mulig, er det viktig at eventuelle avvik synliggjøres raskt. Gode resultatrapporter er en forutsetning for dette. Den som har ansvaret for oppfølgingen, bør ha en klar ”kontrakt” om mål/resultat med alle som skal følges opp.

For å kunne sette inn styringstiltak må lederne synliggjøre hvor de står i forhold til de mål som er satt. Hensikten er at man raskt kan ta konsekvensene av avvik og gjøre nød-

vendige endringer. I praksis viser det seg at dette er noe av det som volder størst vanskelighet. Intensjonene om å synliggjøre avvik er i orden, men kompromissånd og unnsikthet holder en ofte tilbake fra å ta de viktige grepene som i henhold til målstyringstankegangen er nødvendig. Dette kan få alvorlige konsekvenser både for resultatene og for medarbeidernes engasjement og lojalitet til de fastsatte mål.

1.2.5 Oppsummering av NPM-teorien og verktøyperspektivet

Som vi ser av vår gjennomgang er NPM-begrepet ikke en entydig teori, men en sammensatt og løs teoretisk konstruksjon. Den legger vekt på normativ styring av en organisasjon, fokuserer på ledelse og mål/resultater, og betrakter kontrakter og avtaler som et relevant og entydig instrument/verktøy for å nå mål. I avslutningen av dette teorikapitlet vil vi med utgangspunkt i våre 6 problemstillinger og denne instrumentelle NPM-teorien, sette opp et sett med hypoteser om norske kommuners bruk av lederavtaler.

1.3 ET KRITISK PERSPEKTIV PÅ NPM-INSPIRERTE REFORMTILTAK MED HOVEDFOKUS GJENNOM INSTITUSJONALISERINGSTEORI

For å kunne belyse lederavtalebruken også i et alternativt teoretisk lys, vil vi i dette kapittelet forsøke å få frem et kritisk perspektiv til de NPM-inspirerte reformtiltakene. Vi vil spesielt sette fokus på institusjonaliseringsteoriens forståelsesmodeller og begrepsapparat.

Først gir vi en innføring i hva som legges i institusjonaliseringsbegrepet og det symbolperspektivet man innen denne teoriretningen kan ta på organisasjonsendringer. Vi vil deretter gå dypere inn i kritikken av NPM-reformene, slik den har fremkommet gjennom debatt.

Det har gått en meget høylytt debatt både i partipolitikken, interesseorganisasjone og ikke minst rundt om i mange kommuner der denne type tiltak ("NPM-tiltak") er lansert. I tillegg er frontene trukket opp innenfor det akademiske miljø. (Baldersheim og Rose, 2000, s.34)

Noen påpeker også at *det kan ta 1 minutt å vedta en modell, men å få den institusjonalisert kan ta år.*

1.3.1 Institusjonaliseringsteoriens kritiske syn på NPM

Kommuner er, i motsetning til virksomheter i det private næringsliv, det Christensen, Lægereid, Roness og Røvik (2004) kaller multifunksjonelle organisasjoner. I dette ligger at de skal *ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakende fra berørte parter, medbestemmende fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlig innsyn i beslutningsprosessen, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet.*

Vi har tidligere under kapitelet om NPM-virkemidlene beskrevet at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som redskap eller verktøy for ledelsen. I det institusjonelle perspektivet legges det til grunn at kommunen som organisasjon utvikler

regler, verdier og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd og derfor ikke uten videre tilpasser seg skiftende styringssignaler utenifra. Dette fører til at det handles ut fra erfaring av hva som har fungert godt i fortid, eller hva som oppleves som rimelig og akseptert i det handlingsmiljø organisasjonen fungerer innenfor.

I det instrumentelle perspektivet er målene som skal nås i kommunen gitt gjennom politiske beslutninger og administrasjonens oppgave er å velge de riktige virkemidlene for å nå disse målene. I det institusjonelle perspektivet vil målene i større grad utvikles internt, og dette vil føre til at politiske beslutninger også dreier seg om meningsdanning og om å oppdage mål. Ut fra det institusjonelle perspektivet vil kommuner, i motsetning til private organisasjoner framstå som mer robuste og trege, og utviklingen vil skje mer som gradvise tilpassninger, enn som en konsekvens av beslutninger om innføring av for eksempel nye NPM virkemiddel.

Den politiske (og vel ideologiske) kritikk som er rettet mot den offentlige sektor generelt og i vår sammenheng kommunen spesielt, hevdes det at virksomhetene mangler:

- evne til strategisk og overordnet tilpassning
- omstillingsevne på grunn av byråkratisk, hierarkisk/sentralstyrt oppbygging og regelstyring
- effektiv ressursutnyttelse, produktivitet og måloppnåelse
- bruker- og serviceorientering
- brukervalg
- personalpolitikk
- synlig ledelse

Det er interessant å merke seg at denne kritikken også kan rettes mot en rekke private virksomheter, som vel å merke ikke har det multifunksjonelle oppgaven som kommunen har. Det er problematisk at NPM ikke har evnen til å se den offentlige kontekst, hvor mål og oppgaver fastleggs politisk og ivaretar rettsikkerhet, likhet i muligheter og behandling, forvaltning av tradisjon og offentlige interesser m.v.(Klausen

1999). Man kan ikke bare erstatte et byråkrati- og regelstyrt system med et system som er markeds- og hensiktsstyrt, om regler og byråkrati er det som sikrer at oppgavene utføres i samsvar med rammene for offentlig virksomhet jfr. for eksempel kravet til rettssikkerhet. Og man kan heller ikke ha en klar hensikt når virkeligheten er politisk og problemene komplekse. Kortsiktig markeds- og effektiviseringstenkning kan gå ut over de langsiktige interessentene og man må derfor stille spørsmål om marked kan erstatte politikk i styring av offentlig sektor.

Røvik (1998) henviser til Olsen (1990) og Læg Reid (1988, 1991) som har vært opptatt av å peke på hvordan offentlige organisasjoners institusjonelle særtrekk gjør det vanskelig å implementere universelle ledelsesprinsipper med utspring i privat sektor. Hvordan kobler man det "gamle" til det "nye"? Måten en organisasjon snakker om et fenomen på er en faktor. Har man samme forståelse av de nye begrepene, eller benyttes begrepene kun som ord som gjør organisasjonen moderne men mangler innhold? Har alle ledd i organisasjonen et felles språk? Lederavtalen er et papir som viser organisasjonens tolkning av et verktøy. Endres verktøyet da det møter praksis? Blir "oppskriften" endret slik at resultatet blir annerledes? På hvilken måte kobles teori og praksis sammen? Hvorfor velger så mange kommuner standardiserte modeller og hvordan har utvelgelsen av nytt organisasjonskonsept foregått? Hvorfor mener en at moderne organisasjonsformer skal kunne skape bedre resultater/kundetilfredshet enn det man kan oppnå med kjente "gamle" modeller? Dette er spørsmål som stilles gjennom institusjonaliseringsteoriens kritiske syn på NPM. Gjennom å fokusere på en alternativ analytiske tilnærming til NPM-teoriens "verktøyperspektiv" vil vi her belyse et teoretisk "symbolperspektiv" (Røvik, 1998).

1.3.2 Symbolperspektivet

Som vi har sett i kapittelet om instrumentelle teorier fremstår lederkontrakter som et redskap som ledelsen kan velge å bruke i det kontinuerlige arbeidet med å gjøre organisasjonen mer effektiv. Helt grunnleggende er at organisasjonen har en formålsrasjonell ledelse som adopterer eller forkaster oppskrifter ut fra kunnskap om verktøyet. Det legges vekt på at en må finne instrumentelle oppskrifter som matcher de problemer som organisasjonen har. Denne rasjonalistiske verktøyfortolkningen av moderne organisasjoner har blitt sterkest utfordret av bidrag innen ny-institusjonell teori (Røvik,

1998). Utfordringene kommer også fra etnometodologisk inspirerte organisasjonsforskere og fra den europeiske konstruksjonistiske tradisjon. Med en fellesbetegnelse kalles disse bidragene for symbolperspektivet. De grunnleggende resonnementer er klarest utformet av ny-institusjonalister:

Formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til en hver til bør være utformet. Det understrekes at institusjonelle omgivelser ikke er naturgitte, objektive realiteter, men snarere samfunnsskapt fenomen. Disse egentlig sosialt konstruerte normer for "god" organisering oppfattes imidlertid gjerne som ytre, objektive og gitte betingelser. Og det er nettopp gjennom institusjonalisering at denne transformasjonen er mulig. (Røvik,s.36)

Moderne og svært utbredte institusjonaliserte oppskrifter må i denne forbindelse forstås som en "sosialt" skapt konvensjon for hva som er "riktig" organisering – en konvensjon som av involverte aktører ikke nødvendigvis oppfattes som et skapt sosialt produkt, men derimot som et regel-lignende faktum, noe som mange i en periode (gjerne av relativ kort varighet) betrakter som den riktige og moderne måte å organisere på. (Zucker 1987, Røvik 1988; Moderne organisasjoner). Sett i dette perspektivet er det oppskrifter får betegnelsen institusjonaliserte standarder og det selv om de etter relativ kort tid skulle tape sin status som forbilde. Populære institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår gjerne som samtidens ypperste redskaper for, og som symboler på utvikling, effektivitet, fremskritt, fornuft og fornyelse. Torodd Strand (2001) uttrykker dette slik:

Også offentlig virksomhet har behov for den positive bedømmelsen en får ved å flagge signaler for effektivitet og tilpasningsevne. Noen av reformtiltakene kan en forstå som en symbolsk tilpasning: Ved å snakke i tidens språk om effektivitet og kundetilfredshet framstår en som moderne og gir uttrykk for vilje til å reformere og forbedre. Det gjelder i offentlige organisasjoner å holde motet oppe og holde fanen høyt.

Det er med lederen i sentrum at en ny og dynamisk organisasjon skal tuftes. Gjennom ulike tiltak skal det gis rom for ledelse, samtidig som det gjennom lederavtaler, blir stilt krav om resultater og måloppnåelse. Institusjonelle omgivelser er ikke stabile. Normene til hvordan organisasjoner skal drives endres, noe som kan skape et høyt endringstrykk

og stadig nye reformer. Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår dermed som meningsbærende symboler og blir dermed ikke bare et verktøy for effektiv problemløsning. De blir ”rasjonaliserte symboler” (Meyer 1994); det legges vekt på å fremstille dem som finslipte redskaper for effektivisering og modernisering. Når organisasjoner tar opp i seg institusjonaliserte standarder kan det gi legitimitet overfor omgivelsene, men også ha innvirkning på den organisasjonsinterne selvoppfatning. Dette kan påvirke organisasjonens identitet.

Røvik (1998) kommer inn på oppskrifers livssyklus og betrakter dette gjennom symbolperspektivet som et fenomen som kan få stor spredningskraft om de blir til et forbilde, et symbol på noe som er nytt og hører fremtiden til. Når den avinstitusjonaliseres taper den seg som forbilde, ikke nødvendigvis fordi den ikke holder mål som effektiviseringsverktøy, men fordi den er foreldet og dermed gir en negativ signaleffekt. Dette sammenlignes med moter. Når en oppskrift forkastes, hva etterfølges den av? Her utfordres forestillingen fra verktøyperspektivet om en forbedring av organisasjonsoppskrifter gjennom læring og gjennom historiens effektivitet som ville ført til stadig mer treffsikre og effektive redskaper. Oppskriftene kan tape terreng, men senere komme igjen i ny drakt, en gjenvinning av gamle oppskrifter.

1.3.3 Verktøyperspektivet eller symbolperspektivet, to motpoler?

Det kan utledes to resonnementer om den organisasjonsinterne håndtering.

1. Det oppstår et lokalt problem, deretter forsøker man å finne en oppskrift som kan bidra til å løse problemet (verktøyperspektivet). Dette utfordres gjennom symbolperspektivet ved et resonnement hvor en peker på at noen i organisasjonen først ble oppmerksom på en populær oppskrift, deretter oppleves det organisasjonsproblemer som må løses.
2. Institusjonaliserte oppskrifter finsiktes og files til slik at de kobles tett sammen slik at organisasjonen blir planmessig utformet og de enkelte deler er avstemt i forhold til hverandre (verktøyperspektivet). Gjennom et symbolperspektiv kan man si at oppskrifter ikke bare velges med bakgrunn i effektivitet, men også ut fra hensyn til organisasjoners profil, legitimitet og identitet i forhold til andre organisasjoner.

Røvik legger vekt på at verktøyperspektivet og symbolperspektivet på ingen måte er likeverdige hva angår status og aksept.

Blant organisasjonskonsulenter, ledere og forskere har den rasjonalistisk funderte verktøylogikken et så klart overtak at man kan snakke om et rasjonalistisk-instrumentelt hegmoni. (Røvik, 1998, s.40)

Organisasjoner som velger å innføre nye populære organisasjonsoppskrifter bør begrunne innføringen med et behov for effektivisering, med andre ord definere omstillingsarbeidet som utviklingsorientert, problemløsende og dermed rasjonelt (verktøyperspektivet). Dette er argumenter som det er svært vanskelig å motsi. Hadde argumentet vært at en organisasjon endret kurs for å bli mer ”moderne” eller ta i bruk ”siste mote”, ville dette vært mer i tråd med symbolperspektivet. Mote-argumentet ville ikke hatt samme effekt da dette er lite legitimt som offisiell begrunnelse.

Verktøy- og symbolperspektivene oppfattes og fremstilles som direkte motpoler og fortolkes gjerne normativt som et skille mellom den riktige og den gale orientering; mellom det man ønsker seg (gode pålitelige verktøy) og det man ønsker å unngå (moter og uekte varer). Røvik (1998) argumenterer for at organisasjoner og aktører som oftest opptrer på grunnlag av en kompleks dobbel logikk der begge disse hensyn taes med når man vurderer gamle og nye organisasjonsoppskrifters hensiktsmessighet.

1.3.4 Debatten rundt NPM-inspirerte reformtiltak

Innføringen av NPM- inspirerte reformtiltak i kommunene har ikke skjedd uten kritikk. Kritikken har økt i takt med utbredelsen av reformtiltakene og den har tatt ulike fokus: Fra å hevde at disse reformtiltakene reduserer politikkenes betydning og utgjør en motkraft til demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk, til å påstå at NPM er et element i kampen om ”statsmakt” og markedsandeler. Ramsdal og Skorstad (2004) vektlegger særlig reformtiltakenes bidrag til arbeidsintensivering og de hevder at NPM-tiltakene fører til en brutalisering av arbeidslivet i offentlig sektor.

Mer nyansert finner vi drøftingen som Øgård gjennomfører i Baldersheim og Rose (2000). Han trekker frem en del argumenter for og imot NPM-inspirerte reformtiltak.

Antakelsen om at incitament- og kontraktsbaserte annsettelseformer bygd på prestasjoner er nødvendig for å motivere de menneskelige ressursene i de relativt arbeidskraftintensive kommunene, anføres her som et argument for avtaleregulering av arbeidsforhold. Et sentralt motargumentet mot dette er at den markedstenkingen som dette representerer lett vil overstyre politikk og administrasjon. Vi vil nedenfor omtale flere av argumentene for og mot NPM-reformtiltak generelt, hovedsakelig basert på Øgårds betraktninger.

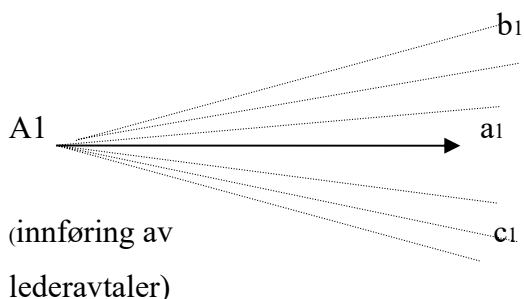
NPM har som tidligere nevnt, en økonomisk forankring og den setter fokus på kostnadseffektivitet, brukerperspektiv, kvalitetsstyring, ledelse, mål/resultatstyring etc. Dette medfører at kommuner som velger NPM, ofte omstruktureres til resultatenheter med en flat struktur og en strategisk ledelse hvor konkurranse og markedsorientering benyttes. Kritikken av NPM går her på at offentlig forvaltning ikke ene og alene er bygd opp omkring et effektivitetsmål, men at det må taes høyde for at sentrale verdier som likhet, rettssikkerhet etc. skal ivaretas.

Tilpassningsprosessen, *institusjonaliseringsprosessen* gir organisasjonene, ut over trekk ved deres formelle struktur, et spesielt preg med tanke på sentrale verdier og normer. Disse verdiene og normene er relatert til organisasjonens "naturlige" historie hvor selvoppholdelse og overlevelse er et mål i seg, i tillegg til deres instrumentelle mål. Offentlige organisasjoners institusjonelle særpreg er med på å skape stabilitet, om ikke også stillstand, og dette vil virke som en motvekt til raske endringer som kan gå på bekostning av tjenestekvalitet (March og Olsen, 1989). Eksterne forsøk på å endre en organisasjons grunnleggende normer og verdier kan derfor vekke stor indre motstand. Her kan man stille spørsmål ved bruk av konsulenthjelp, men også være klar over at hver resultatenhet kan føle seg som en "bedrift i bedriften" og ha motstand mot toppledelsens valg av moderne reformtiltak. Med dette som utgangspunkt kan man stille seg spørsmål om hvilke sentrale verdier og normer kommunen representerer. Hvilke betingelser for innføring og bruk av lederavtaler gir disse normene og verdiene? Er det et motsetningsforhold mellom deres institusjonelle særpreg og de verdier NPM-begrepet og lederavtaler representerer?

NPM-teorien som en gren av rational choice-teorien, ser på mennesket som rasjonelt og hovedsakelig egoistisk: enkeltmennesket velger det som er best for seg og handler stra-

tegisk for å nå egne mål. Hvordan harmonerer dette synet med de ansattes plikt til å ivareta brukernes interesser og hva med velferdsstatmodellen? En rendyrket NPM-tankegang kan bidra til at disse tradisjonelle verdiene svekkes.

I kjølvannet av de NPM-inspirerte reformtiltakene er det også i ferd med å finne sted en ”dekobling mellom ledelse og profesjoner” (Øgård i Baldersheim og Rose, 2000, s. 35). Dekoblingen fører til spenninger mellom såkalt generalistledelse og fagprofesjoner om hvem som skal bestemme hva. Ejersbo og Greve (2002) konkluderer med at en nedtoning av det faglige over tid vil medføre en reell risiko for at tjenestetilbudet blir dårligere. Tradisjonelt i kommunene har en sett ledelse som ledelse ”av eget fag”, mens NPM ser på ledelse som ”et eget fag”. NPM oppfatter menneskelige ressurser som et styringsinstrument man velger å ta frem, eller velger bort blant mange andre alternativer (f.eks IT). NPM kritiseres videre for at den ikke har begrep om hvilke eventuell motstand som ligger i organisasjonen ved innføring. Ved å endre styringsform tror en at en endrer praksis og glemmer at ”nissen er med på lasset”. NPM sier at følger man oppskriften (A1), får man det forventede resultatet (a1). Er dette tilfelle? Hva om menneskene som arbeider i organisasjonen tenker annerledes enn det som forventes gjennom NPM og dermed handler ut fra andre motiver? Er dette tilfelle, medfører det at organisasjonen igangsetter en prosess (fra A1), men endrer kurs vekk fra det opprinnelige målet (a1), noe som medfører at resultatet er mer uforutsigbart. Hvor vil en da ende opp? Alternativene er mange (b1, c1...). Dette kan illustreres gjennom modellen i figur 2.



Figur 2

Tankegangen i modellen løser opp det instrumentelle og rasjonelle perspektivet. Den påpeker at etablerte kulturer og verdier vil påvirke retningen og utfallet av de verktøy og oppskrifter som innføres. Kunnskapen om disse etablerte forholdene må, sammen med vissheten om at institusjonalisering av et nytt verktøy tar tid, være representert i utformingen og gjennomføringen av endringsprosessene. Ser man norske kommuner i lys av modellen, vil innføringen av NPM og lederavtaler trolig være knyttet til et ønske om å nå et mål/resultat. En innføring av lederavtaler vil likevel ikke føre til ett resultat, men vil med stor sannsynlighet åpne opp for ulike resultater. Skal et vellykket resultat oppnås, er man avhengig av at lederavtaler blir institusjonalisert og ”samordnet” med organisasjonens verdier, normer etc.

1.3.5 Oppsummering av NPM-kritikken og institusjonaliseringsteorien

Som vi ser er kritikken mot NPM-verktøyene sammensatt og omfattende, samtidig som institusjonaliseringsteoriene er nyanserte og reflekterte når det gjelder virkningen av denne type verktøy i en organisasjon. De unike sidene og egenarten ved den enkelte organisasjon må vektlegges når nye styringsformer innføres. Dette appellerer til å studere kommunenes bruk av lederavtaler også i dette teoretiske lyset og å sette opp noen alternative hypoteser om kommunenes lederavtalebruk. Før vi gjør dette i slutten av teorikapitlet, vil vi imidlertid ta med oss begge våre teoretiske tilnærminger inn i studiet av selve kontraktsbegrepet.

1.4 KONTRAKTSTEORI

Som vi nå har sett er styring gjennom kontrakter et aktuelt virkemiddel innen NPM-tankegangen. Det kan synes som om kontraktene eller avtalene, forventes å opptre som en nøytral ”garantist” for at målene nås og evt. avvik behandles på en foreskrevet måte. Trygve Gulbrandsen hevder at *kontrakter reduserer framtidig usikkerhet om hva som ble avtalt og legger til rette for løsning av framtidige konflikter om hver av partenes forpliktelser*. (Gulbrandsen, 2000, s. 77)

At kontraktsbruken er økende ser vi innen mange samfunnsområder. I artikkelen *Contract Culture even in Scandinavia*, skrevet av Magne Eikås og Per Selle (2000), argumenterer forfatterne for at velferds-Norge er i ferd med å forandre seg på et grunnleggende plan. Den nye organiseringen knyttet til en økende bruk av kontrakter og større mangfoldighet med hensyn til de som leverer tjenester, handler på samme tid om en forandring av det offentlige, og dermed også om en forandring av relasjonene mellom ulike samfunnssektorer. Det er allikevel vanskelig å peke på en bestemt faktor som kan forklare hvorfor samfunnet beveger seg vekk fra et gjensidig tillitsforhold, basert på uformelle kontrakter og i retning av et mer strømlinjeformet ”kontraktsforhold” mellom forskjellige aktører. Det kan som tidligere påpekt synes som om de nyliberalistiske trendene med fokus på konkurranse, marked og kostnadseffektivisering har stor betydning for innføring av kontrakter både på makro- og mikronivå innen offentlige organisasjoner.

Vi skal i dette kapitlet komme nærmere inn på både den klassiske, juridiske kontrakts-teorien og på institusjonaliseringsteoretikernes betraktninger rundt kontrakter.

1.4.1 Juridisk/klassisk kontraktsteori

Før vi presenterer de viktigste elementene i den juridiske kontraktsteorien, vil vi kort gjenta det grunnleggende verdisynet bak den klassiske kontraktstankegangen, slik det gir seg til kjenne i principal-agent-teorien. Kjernen i denne teorien er i følge Ejersbo og Greve (2002) en relasjon mellom en principal (bestiller) og en agent (leverandør/utfører). Principalen ønsker å få agenten til å utføre en oppgave og begge aktørene antas å handle rasjonelt og nyttemaksimerende for *sin egen* del. Utfordringen i samarbeidet

mellom disse blir altså å regulere og å finne et incitaments- og kontrollsystem som kan få agenten til å etterleve principalens ønsker. Kontrakten er da virkemiddelet som benyttes for sikre dette. Principal-agent-teorien bygger med andre ord ikke på at det finnes en felles lojalitet til et felles overordnet mål i en hierarkisk bygget organisasjon, slik byråkrati-teoriene forutsetter. En detaljert beskrivelse av "leveransen" i form av en kontrakt er det som skal sikre både principalens og agentens interesser i samarbeidet.

Det mest grunnleggende trekket ved kontrakter er at de representerer en avtale mellom to parter, og at denne avtalen er inngått mer eller mindre *frivillig* (Haaskjold, 2002).

Ejersbo og Greve (2000) karakteriserer kontrakter generelt på følgende måte:

- Kontrakten er inngått mellom to eller flere likeverdige parter.
- Kontrakten er inngått frivillig.
- Det er sanksjoner spesifisert i kontrakten, og uoverensstemmelser kan prøves av en domstol.

Haaskjold (2002) setter opp følgende tre grunnleggende kontraktsrettslige prinsipper som må være til stede for at en kontrakt skal ha den samfunnsmessige betydning som vi vanligvis tillegger denne type dokumenter og for at parter skal kunne forhold seg til hverandre gjennom avtaler:

- Prinsippet om *avtalefrihet*
- Prinsippet om at *avtaler skal holdes*
- *Lojalitetsprinsippet*

Prinsippet om avtalefrihet innebærer at enhver kan inngå avtaler med hvem man vil og at partene står fritt til å bestemme avtalens innhold. På tilsvarende måte innebærer prinsippet også friheten til ikke å inngå avtale.

Prinsippet om at avtaler skal holdes, er knyttet opp mot nødvendigheten av at begge parter skal kunne stole på at motparten oppfyller sine forpliktelser. Dette prinsippet har imidlertid en del unntak som er verd å nevne. For det første svekkes dette prinsippet

hvis avtalen er blitt til på ikke-regulært vis, f.eks. ved at avtalen er inngått under tvang eller på falske premisser. Prinsippet gjelder heller ikke hvis avtalen som er inngått strider mot gjeldende lover.

Det tredje og siste prinsippet, lojalitetsprinsippet er også interessant. Det kan uttrykkes ved at hver av partene har en plikt til å ta rimelig hensyn til den annens interesser og virke for realiseringen av den felles målsettingen som er avtalt (Haaskjold, 2002). Dette prinsippet vil f.eks. innebære at man har en plikt til å underrette avtalepartneren om forhold som har betydning for kontraktsforholdet, både før og etter at kontrakten er inngått. Det er interessant å merke seg at dette prinsippet kan ha stor betydning også før kontrakt er inngått. Bare ved å innlede kontraktsforhandlinger gis det signal som kan skape berettigede forventninger hos motparten. Plikten til å bidra til å avdekke misforståelser og å informere om for avtalen viktige forhold, står i denne sammenhengen sentralt. Det finnes eksemplarer på at brudd på lojalitetsplikten i forhandlings-situasjonen har ført til at kontrakten er blitt kjent ugyldig i ettertid.

Kontraktsretten skiller videre mellom *formelle* og *materielle* sider ved en kontrakt. De formelle forholdene dreier seg om de kontraktsrettslige kilder som lovgivning og kontraktspraksis, mens de materielle forholdene dreier seg om innholdet i forpliktelsene som avtales (Haaskjold, 2002). Når det gjelder det formelle grunnlaget for lederavtaler, kan vi slå fast at det ikke finnes noen direkte lovkilde som henviser til denne type avtale/kontrakt. Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver og arbeidstaker å inngå en arbeidsavtale, men ut over dette har verken arbeidsmiljøloven eller avtaleverket bestemmelser som berører den type kontrakter vi studerer i denne rapporten. Vi har heller ikke klart å finne kilder som beskriver rettspraksis eller rettsanvendelse rundt lederavtaler mellom rådmenn og nærmeste linjeledere, selv om dette sikkert finnes for rådmenns lederavtaler med kommunestyret. Vi vil derfor i det videre her nedtone den formelle kontraktsteorien og fokusere på de materielle sidene ved kontrakter.

Generelt kan kontrakter inneholde en mengde ulike bestemmelser som avtales mellom partene. Den vanligste og kanskje mest generelle måten å dele inn bestemmelsene på er i følgende tre hoveddeler (Haaskjold, 2002):

1. Bestemmelser som beskriver den *ytelsen* som skal presteres.
2. Bestemmelser som angir hvilke *misligholdsvirkninger* som inntreter dersom kontrakten ikke oppfylles som den skal.
3. Bestemmelser om lovvalg og forum for *tvisteløsning*.

For lederavtalenes del vil beskrivelsen av *ytelsen* dreie seg om en angivelse av hva lederen skal gjøre i sin ledergjerning, dvs. hvilken atferd eller hvilke resultater han skal gjennomføre og oppnå. Det vil også kunne dreie seg om evt. ytelser som arbeidsgiver forplikter seg på å yte til lederen, både handlinger fra overordnet leder og ytelser knyttet til lønn og evt. bonuser m.m. De forpliktelser som avtales i en lederavtale vil i kontraktsteorien kunne betegnes som *resultat- eller omsorgsforpliktelser* (Haaskjold, 2002). Dette betyr at ytelsens innhold defineres gjennom det resultat man skal frem til (resultatforpliktelse), eller ved at avtaleparten (lederen) har gjennomført den avtalte innsats uavhengig av om det ønskede resultat er oppnådd (omsorgsforpliktelse). Om avtalen har hovedtyngden på den ene eller andre typen forpliktelse, avhenger av hvordan den er formulert. Hvis ytelsene er angitt i form av innsats, atferd, bidrag e.l., kan de defineres som omsorgsforpliktelser. Er ytelsene angitt i form av en beskrivelse av et resultat, snakker vi om resultatforpliktelser. Skillet mellom disse to typene av forpliktelser kan imidlertid være flytende. Hvis ytelsene som er avtalt har preg av omsorgsforpliktelser, vil det ofte være et skjønsspørsmål å avgjøre hvilken innsats som kreves av lederen for at forpliktelsene er innfridd. Her vil det være riktig å se på hvilken innsats som etter forholdene fremstår som rimelig (Haaskjold, 2002). Hvilken erfaring og kompetanse lederen har og hvilke rammebetingelser han jobber under, vil i denne sammenheng ha betydning både for hvordan ytelsene beskrives på i avtalen, og for hvordan graden av oppfyllelse vurderes.

Når det gjelder bestemmelser knyttet til *mislighold*, er dette sekundære bestemmelser som forutsetter at de grunnleggende ytelsesforpliktelsene ikke blir oppfylt. Som regel vil bakgrunnsretten (i dette tilfelle arbeidsmiljølovens bestemmelser) avgjøre hva som skal skje ved kontraktsbrudd, men avtalen kan selv inneholde avvikende eller mer detaljerte bestemmelser enn det lovverket inneholder (Haaskjold, 2002). Forhold rundt mislighold som kan tas inn i kontrakten er f.eks.: Omfanget av evt. sanksjoner og bestemmelser om adgangen til å foreta avhjelp (mulighet for å rette opp ytelsen).

Når det gjelder den siste gruppen kontraktsbestemmelser, bestemmelser om *lovvalg og forum for tvisteløsninger*, er dette bestemmelser som har som oppgave å angi prosedyrer for å løse uenighet om kontrakten. Utgangspunktet er her at tvister løses ved de ordinære domstoler, men voldgift eller andre former for tvisteløsning kan også avtales når partene er enige om det (Haaskjold, 2002). Når det gjelder tvister om kontrakter generelt, er det også viktig å merke seg at *kontraktsypen* har betydning. En tolkning av kontraktsforpliktelsene gjøres ikke ut fra en isolert vurdering av kontrakten alene, men ut fra en samlet analyse av ulike relevante forhold. Hvilken kontraktstype det dreier seg om vil avgjøre hvilket lovverk m.m. (bakgrunnsretten) som er relevant for å tolke bestemmelsene og evt. tvistespørsmål. Hvis kontrakten er mangelfull vil man kunne bruke bakgrunnsretten til å fylle kontraktens huller (Haaskjold, 2002). For lederavtalene som vi studerer i denne oppgaven, vil arbeidsretten og lov- og avtaleverket knyttet til arbeidslivet være de viktigste kildene for denne bakgrunnsretten.

1.4.2 Institusjonelle betraktninger rundt kontrakter

Som vi har vært inne på tidligere har institusjonaliseringsteorien blant annet lagt vekt på å forklare hva som skjer når en organisasjon innfører nye verktøy. Innføring og bruk av kontrakter i offentlig virksomhet er derfor også studert og betraktet i dette teoretiske lyset og vi vil her gi innblikk i denne teorien.

Ejersbo og Greve (2002) slår fast at det er to typer kontrakter som forekommer i offentlig sektor. Den ene type er konkurranseutsettingskontrakter, som inngås med en part i privat sektor om levering av tjenester. Dette er en juridisk bindende kontrakt, med den offentlige parten som bestiller og den private leverandøren som utfører/leverandør. Den andre typen kontrakter er interne kontrakter som kjennetegnes ved følgende momenter:

- Kontrakter inngås formelt mellom en overordnet enhet og en underordnet enhet.
- Kontraktene kan være frivillige, men kan også være et påbud fra den overordnede til den underordnede enhet.
- Det er sjelden spesifikke sanksjoner nedfelt i kontrakten.

Denne type interne kontrakter skiller seg fra kontraktene som den generelle kontrakts-teorien beskriver, fordi det ikke representerer en likeverdighet mellom avtalepartene. I følge Ejersbo og Greve, kan fraværet av likeverdighet i mange tilfeller føre at den underordnede kontraktsparten ikke har noe valg, altså at kontrakten inngås under tvang. De påpeker også at det ofte er uklart hvilke sanksjoner som gjelder hvis kontraktsforpliktelsene ikke holdes. Ut fra dette stilles det spørsmålsteget ved om den type interne kontrakter kan kalles reelle kontrakter, eller om de fungerer som en annen type internt ledelsesverktøy. Hvis en intern kontrakt av den type vi her snakker om skal håndheves som en reell kontrakt, forutsetter det i følge Ejersbo og Greve at *...deltakerne er innstilt på "å leke med", og at de vil overholde kontraktens krav og spilleregler.*

Innen institusjonaliseringsteoriene er man med andre ord mindre opptatt av hvorvidt kontraktene er kontrakter i juridisk forstand, men mer opptatt av hvordan de faktisk brukes og tilpasses andre styringsverktøy, og hvordan aktørene velger å forholde seg til dem. I denne sammenheng er begrepene "harde" og "myke" kontrakter interessant å omtale.

1.4.3 Harde og myke kontrakter

Den tradisjonelle kontraktsteorien oppfatter slik det er beskrevet foran kontrakten som en detaljert og presis angivelse av de ytelser og leveranser som skal gjøres. Graden av tillit mellom bestiller og leverandør er såvidt lav at kontrakten betraktes som et avgjørende virkemiddel for å sikre den output som bestilleren vil ha. Kontrollen av avtalen og samarbeidsforholdet foregår gjennom bestillerens kontroll av outputen. Denne kontraktsoppfatningen og -praksisen omtales i den institusjonelle teorien som "harde" kontrakter.

Begrepet "myke" kontrakter benyttes som en motsetning til dette, på mer relasjonelle kontrakter. Dette innebærer at man innser at et samarbeidsforhold og en leveranse ikke kan beskrives fullt ut og i detalj i en kontrakt. I følge Ejersbo og Greve (2002) er *..formålet med kontrakten å skape en ramme for dialog om leveringen av en gitt ytelse.* Kontrollen av denne type samarbeid vil i større grad foregå gjennom prosesskontroll og i mindre grad gjennom måling av mål og resultater. "Politikken" og implementeringen

vil ofte flyte sammen og det vil være behov for avklaringer og dialog mellom partene også etter at kontrakten er underskrevet.

Ejersbo og Greve (2002) oppsummerer skillet mellom harde og myke kontrakter slik:

	Hard/klassisk kontrakt	Myk/relasjonell kontrakt
Detaljeringsgrad	Høy	Lav
Formål	Oppnå spesifikt resultat	Redskap til dialog
Kriterium for å velge leverandør	Velge det "beste bud" i situasjonen	Velge en leverandør som inngår i et langtidssamarbeid
Kontrollform	Outputkontroll	Prosesskontroll
Grad av tillit	Lav	Høy
Politikkens rolle	Politikk irrelevant etter at kontrakten er inngått	Kontrakter er stadig integrert i politikk

Figur 3

Mens den klassiske, "harde" kontraktsteorien som nevnt kan ses i lys av den såkalte principal-agent-teorien, er studiet av "myke" kontrakter i følge Ejersbo og Greve (2002) motivert ut fra følgende to forhold:

1. Utarbeidelse og kontroll av klassiske/harde kontrakter gir for høye transaksjonsomkostninger fordi kontrakten ikke kan spesifiseres i tilstrekkelig grad.
2. Kontrakten er i større grad en inngangsport til samarbeid enn den er et styrings- og kontrollinstrument - kontrakten må med andre ord betraktes som et medium for å oppnå kontakt mellom ulike parter som skal samarbeide.

Disse betraktningene vil vi nå ta med oss i utformingen av våre 2 sett med hypoteser om norske kommuners lederavtalebruk.

1.5 HYPOTESER OM NORSKE KOMMUNERS BRUK AV LEDERAVTALER

Avslutningsvis i dette teorikapittel vil vi nå ta utgangspunkt i de problemstillingene vi presenterte i innledningen til oppgaven og sette opp to sett med hypoteser om kommunenes bruk av lederavtaler. I lys av våre to teoretiske retninger – den instrumentelle/verktøyperspektivet og den kritiske/institusjonelle retningen – vil vi konsentrere oss om selve kjernen for oppgaven, nemlig kontrakten, kontraktsteorien og kontraktsbruken, og gjøre antakelser/hypoteser knyttet til problemstillingene.

1.5.1 Hypoteser i lys av den instrumentelle teorien og verktøyperspektivet

På bakgrunn av den instrumentelle teorien, verktøyperspektivet og den klassiske, kontraktsteorien, vil vi her sette opp følgende hypoteser, som vi senere i oppgaven (i drøftingsdelen) vil forsøke å bekrefte eller avkrefte med basis i vår empiri fra norske kommuner:

Hovedhypotese:

Lederavtaler sikrer oppnåelsen av spesifikke resultater.

Underhypoteser:

1. Lederavtalene legges til grunn for systematisk evaluering av lederne.
2. Lederavtalene er inngått som en klassisk, juridisk kontrakt og det er grunnlag for å bruke betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy.
3. Lederavtalene bidrar til ønsket lederatferd i kommunen og:
 - a) graden av overholdelse av avtalene har konsekvenser for lederne i form av belønning og sanksjoner, og
 - b) lederavtalene bidrar til sunn konkurranse i organisasjonen.

1.5.2 Hypoteser i lys av den institusjonelle teorien

Institusjonaliseringsteoriene gir anledning til å studere lederavtalene i et mer nyansert lys. På bakgrunn av den institusjonelle teorien, det symbolske perspektivet og den alternative, ”myke” kontraktsteorien, vil vi her sette opp følgende hypoteser, som vi senere i oppgaven (i drøftingsdelen) vil forsøke å bekrefte eller avkrefte med basis i vår empiri:

Hovedhypotese:

Lederavtaler er i hovedsak et rammeverk for kontakt og dialog.

Underhypoteser:

1. Lederavtalene har hovedsakelig en symbolsk betydning og legges i liten grad til grunn for systematisk evaluering av lederne.
2. Lederavtalene har i hovedsak en ”myk” karakter med lav detaljeringsgrad, høy grad av tillit og større fokus på prosesskontroll enn output-kontroll.
3. Andre forhold i organisasjonen bidrar mer til ønsket lederatferd enn lederavtalene, og:
 - a) overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner, og
 - b) lederavtalene bidrar til mindre samarbeid i organisasjonen.

2. METODE

Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller sagt på en annen måte; data om virkeligheten.

Uansett hva slags empiri det dreier seg om, bør den tilfredsstillende følgende krav:

- *Empirien må være gyldig og relevant (valid)*
- *Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel)*

(Dag Ingvar Jacobsen "Hvordan gjennomføre undersøkelser?", 2000, s.19)

Hva er nå egentlig virkeligheten? Hvordan får man empirien til å være gyldig, relevant, pålitelig og troverdig? Vi bærer med oss erfaringer og kunnskaper som fører til at vi ser virkeligheten i ulikt lys og vektlegger forskjellige sider av den. Vi så det som vesentlig at vi i arbeidet med oppgaven var klar over at vår måte å oppfatte og tolke hendelser på ville få innvirkning på resultatet. Det finnes ikke noen perfekt forskningsprosess. Slike prosesser vil alltid være beheftet med feil og mangler. Poenget med å kunne forskningsmetode er ikke å unngå feil, for det er ikke mulig. Hensikten blir da å være klar over svakhetene i undersøkelsen og gjøre rede for disse (Jacobsen, 2000).

2.1 FASER I FORSKNINGSPROSESSEN

Forskningsprosessen kan deles i ulike faser. Ottar Hellevik (1995) benytter 6 faser når han beskriver forskningsprosessen. Vi har brukt samme inndeling og har først beskrevet hvordan vi kom frem til problemstillingen i et samlet underkapittel. Deretter har vi valgt å dele fremstillingen ved å presentere kvantitativ metode og kvalitativ metode i separate underkapitler. Vi har benyttet Helleviks faser og beskriver her undersøkelsesopplegget, utvelgingen av informasjon/data, arbeidet i selve datainnsamlingen og analysearbeidet. Til slutt beskrives tolknings- og drøftingsprosessen i et samlet underkapittel.

2.2 VALG AV PROBLEMSTILLING

Valg av temaet "lederavtaler" har vært knyttet til flere forhold. Det har sammenheng med skolens krav til masteroppgave, felles interesse for ulike "lederverktøy" og en stor relevans til vårt daglige arbeid. Da vi første gang studerte bruken av lederavtaler i

Larvik og Rissa kommuner i 2001, var vi fire studenter med ulik praktisk og faglig bakgrunn. Felles for oss alle var erfaring fra offentlig sektor. Vi fant at det var forsket lite rundt dette spesielle fenomenet og at omverdenen var interessert i og etterspurte kunnskapen vår. I tiden etter 2001 har vi både i jobb og samfunnsdebatt sett at kravene til kommunene og kommunenes ledelse har økt ytterligere og at lederavtaler stadig oftere er å finne i rådmennenes verktøyskrin. Når vi tre bestemte oss for å samarbeide om selve masteroppgaven, var valget om å foreta en bredere studie av norske kommuners lederavtalebruk relativt opplagt. Vi opplevde at inntil da hadde verken vår egen eller andres studier av dette fenomenet gitt tilfredsstillende oversikt over temaet.

To av oss har erfaring med bruk av lederavtaler i nåværende jobber, mens en jobber som virksomhetsleder i en kommune uten lederavtaler. Alle våre arbeidsgivere har vært aktive i innføring av nye organisasjons- og ledelsesverktøy siden slutten av 1990-tallet. Vi hadde et ønske om å tilføre rådmenn og ledere i norske kommuner mer kunnskap om dette aktuelle lederverktøyet. Som beskrevet i innledningskapitlet, ønsket vi å stille det grunnleggende spørsmålet:

Hvilke erfaringer har man med bruk av lederavtaler i norske kommuner?

For å kunne besvare spørsmålet på en nyansert måte lagde vi oss følgende underliggende problemstillinger:

1. Hvor utbredt er bruken av lederavtaler i norske kommuner?
2. I hvilken grad forekommer lederavtaler sammen med andre ledelsesorienterte NPM-virkemidler?
3. I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?
4. Er lederavtalene utarbeidet og inngått som en reell kontrakt og er det grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy?
5. Er det grunnlag for å si at lederavtaler medfører eller bidrar til ønsket lederatferd i kommunen? Herunder også:
 - Har bruken av avtalene betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere?
 - Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?

Siden vi hadde erfaringer med økt utbredelse av både lederavtaler og andre NPM-virkemidler i tiden etter 2001, var avtalenes utbredelse og sammenheng interessante tema for oss. Studiet av Larvik og Rissa hadde også gjort oss nysgjerrige på oppfølgingen og bruken av avtalene. Det samme gjaldt det kontraktsteoretiske perspektivet på dette lederverktøyet – i hvilken grad tilsa kommunenes praksis at dette var en kontrakt i tradisjonell forstand. Den siste del-problemstillingen valgte vi for å fokusere på avtalens konsekvenser, både for den enkelte leder og evt. for kommunen for øvrig. Har innføringen av denne type lederverktøy virkning på verdier, klima eller arbeidsmiljø i organisasjonen?

På denne bakgrunn ble våre problemstillinger dannet og fokus for oppgaven avgrenset. Det er mange interessante og aktuelle organisasjons- og ledelsestema i norske kommuner som vi på denne måten har valgt bort, men vi har sett det som viktig å komme frem til tydelige og klart avgrensede problemstillinger.

For å belyse problemstillingene best mulig, valgte vi som beskrevet i teorikapitlet, å se på lederavtaler gjennom 2 ulike teoretiske perspektiv; både instrumentelt og institusjonelt. Hvordan vi benyttet disse perspektivene er nærmere forklart senere i dette metodekapitlet.

Når vi hadde bestemt oss for hva vi ønsket å undersøke, med andre ord hadde klargjort problemstillingene, var neste skritt å belyse dem. Her sto vi ovenfor valgmuligheter med tanke på fremgangsmåter for innsamling, bearbeiding og analyse av data. Dette kalles valg av forskningsstrategi eller -design. Skulle studiet gå i bredden (ekstensivt) eller i dybden (intensivt)? Skulle vi benytte kvantitative eller kvalitative metoder?

Siden vår problemstilling var sammensatt og vi hadde ønske om å si noe om utbredelse, bruk og betydning av lederavtaler, valgte vi både å benytte kvantitative metoder for innsamling av store mengder data og å gå i dybden gjennom bruk av kvalitativ metode.

2.3 BRUK AV KVANTITATIV METODE; UNDERSØKELSE SOPPLEGG, UTVELGING AV DATA, DATAINNSAMLING OG ANALYSEARBEID.

For å kunne belyse våre 2 første underliggende problemstillinger – lederavtalenes utbredelse og sammenhengen med andre NPM-virkemidler – fant vi det nødvendig å benytte en kvantitativ forskningsmetode.

Gjennom litteratursøk ble vi klar over at Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført landsomfattende undersøkelser av norske kommuners organisering i år 2000. Undersøkelsen har blitt gjennomført i alle landets kommuner hvert fjerde år siden 1992. Vi ønsket å undersøke om vi kunne benytte data fra denne kilden til å belyse de innledende spørsmålene i vår problemstilling. Siden NIBR i sine undersøkelser henvender seg til alle landets kommuner, ville vi på denne måten få data som var representative for alle kommuner. Om NIBRs database ikke inneholdt relevante data for oss, ville vi forsøke å få spørsmålene vi trengte inn i NIBRs neste undersøkelse for 2004.

Etter en grundigere gjennomgang av undersøkelsen fant vi at flere av spørsmålene i grove trekk kunne gi svar på de problemstillinger vi var opptatt av og belyse. I oktober 2003 tok vi kontakt med den forskeren ved NIBR som var ansvarlig for undersøkelsen i 2000, med det formål å undersøke om vi kunne få tilgang på dataene fra undersøkelsen som skulle gjennomføres i 2004 og om vi kunne få inn våre forslag til spørsmål. Responsen fra NIBR var positiv og vi ble enige om at vi så raskt som mulig måtte komme med innspill, noe vi gjorde i november måned i 2003.

Her ønsket vi å få inn flere spørsmål som direkte og entydig ville belyse våre problemstillinger. Vi ønsket også spørsmål som kun ga svar på et tema i hvert spørsmål og som inneholdt entydige begreper som vi mente i det alt vesentlig blir brukt i den kommunale hverdag. Selv om mange av NIBRs spørsmål var godt egnet til å belyse flere av våre problemstillinger, opplevde vi med vår kommunale erfaring at enkelte av NIBRs spørsmål var upresise og vanskelig for respondentene å besvare på en presis måte. Vi ønsket også endringer i rekkefølgen på spørsmålene. Det siste var NIBR ikke enige i, fordi logikken i spørsmålene skulle gå fra det ”forsiktige” til det mer ”bindende”. Flytting slik vi ønsket ville føre til at spørsmålene ville komme ”hulter til bulter”.

Den 5. desember fikk vi tilbakemelding fra NIBR på våre innspill hvor de meddelte at de måtte skuffe oss, litt i alle fall, da de i sin undersøkelse ikke kunne være så spesifikke i sine spørsmål som vi ønsket. Årsaken til dette var at hensikten med deres organisasjonsdatabase var å scanne – og ikke gå i dybden. De mente allikevel at de hadde forsøkt å tilpasse spørsmålene noe og håpet at dette kunne hjelpe oss til å finne de svarene vi søkte. Det vi på denne måten hadde oppnådd var å få inn ett spørsmål som spesifikt berørte forekomsten av lederavtaler og ett spørsmål vedr. utbredelsen av systematisk lederevaluering.

Etter at resultatene forelå, har vi sett at spørsmålene ikke har vært entydige nok til at vi med sikkerhet kan si at for eksempel x antall kommuner benytter lederavtaler med den definisjon vi her har benyttet på avtalene. Vi kan imidlertid si at det er klare tendenser til at så og så mange kommuner har valgt å inngå en form for avtale/kontrakt mellom rådmann og nærmeste ledernivå. Dette forholdet kan eksemplifiseres ved følgende spørsmål som ble stilt: ”Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l.” Svaret på dette spørsmålet kan innbefatte andre enn de som er ansatt som ledere i den enkelte kommune og vil av den grunn ikke gi oss et entydig svar. Denne smule uklarhet som ligger i NIBRs spørsmålsstillinger og dermed i tolkningen av dataene, er nærmere drøftet i empiridelen. Selv om enkelte av dataene har visse svakheter i forhold deler av vår problemstilling, ga tilgangen til NIBRs datainnsamling oss en unik mulighet for å sanke representative kvantitative data om våre problemstillinger i norske kommuner.

Etter at spørsmålene i NIBRS omfattende spørreskjema var avklart, gjennomførte de denne datainnsamlingen uten medvirkning fra oss. Undersøkelsen ble sendt ut i brev fra kommunal- og regionaldepartementet til alle landets kommuner og fylkeskommuner 5. januar 2004. Brev og spørreskjema er gjengitt i vedlegg 1. Kommunenes frist for å besvare skjemaet var 24. januar, men oppfølging, puring og bearbeiding av dataene fra NIBRs side gjorde at vi mottok de dataene vi ønsket fra NIBR så sent som forsommeren 2004.

NIBRs undersøkelse for Kommunal- og regionaldepartementet inneholder en lang rekke spørsmål om norske kommuner. Spørreskjemaet er i sin helhet vist i denne rapportens vedlegg 1 og spørsmålene er delt inn i følgende fire områder:

- I. Politisk organisering (med bl.a. spørsmål om struktur på folkevalgte organer, antall møter i formannskap og kommunestyre og kjønnsfordelingen og sakstypene i de folkevalgte organ).*
- II. Administrativ organisering (med bl.a. spørsmål om administrativ organisasjonsstruktur og graden av delegering av myndighet).*
- III. Informasjon og kommunikasjon (med bl.a. spørsmål om serviceerklæringer, brukergarantier og ulike former for brukerundersøkelser og dialog med innbyggere).*
- IV. Konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer (med bl.a. spørsmål om forekomsten av konkurranseutsetting, benchmarking, frie brukervalg og OPS (offentlig-privat samarbeid)).*

Spørsmålene som best er egnet til å belyse problemstillinger i vår studie av lederavtaler fant vi i undersøkelsens del II - administrativ organisering. Slik det tidligere fremgår, fant vi for det første her spørsmål som egnet seg til å belyse utbredelsen av lederavtaler. Videre valgte vi å benytte data fra en rekke av spørsmålene som dreier seg om delegering av myndighet innen økonomi og personal, og spørsmål som belyser fokuset kommunene har på lederrollen og lederutvikling. Spørsmål som beskriver den administrative organisasjonsstrukturen og spørsmål vedr. prestasjonsmåling og prestasjonslønn, valgte vi også å ta med. I henhold til vår beskrivelse av New Public Management i teorikapitlet, oppfatter vi denne type data som beskrivende for NPMs tro på ledelse og fokus på indirekte kontroll fremfor direkte autoritet.

Ved hjelp av NIBRs data kunne vi gått enda lenger i å analysere sammenhengen mellom lederavtaler og bruk av mer generelle NPM-virkemidler, så som konkurranseutsetting, OPS, frie brukervalg etc. Vi kunne også valgt å analysere lederavtalebruken i lys av kommunens politiske organisering og i lys av kommunestørrelse og geografiske lokalisering, men har med utgangspunkt i våre problemstillinger valgt å ikke benytte dette datagrunnlaget i vårt arbeid.

Vi valgte som tidligere nevnt å se nærmere på undersøkelsens del II med fokus på 3 overordnede spørsmål her (numrene er i henhold til nummereringen i NIBRs spørreskjema):

24. *Hva karakteriserer kommunens administrative struktur per i dag? (med underspørsmål fra A til E).*
25. *Hvor fritt kan administrasjonssjefen/rådmannen, leder for overordnet enhet/etat eller enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ)? (med 8 underpunkter).*
31. *Nedenfor har vi listet opp noen tiltak som kan relateres til personalforvaltning/utvikling av de menneskelige ressurser i en organisasjon. Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak? (med angivelse av 18 ulike tiltak i underpunkter).*

Vi fikk bistand til å benytte programmet SPSS 11.0 til å sette NIBRs svardata på disse spørsmålene inn i matriser med svarfordeling i antall og prosenter. Vi valgte her å fordele alle svar på spørsmålene angitt ovenfor inn i følgende tre grupper (kolonner) for å gjøre en deskriptiv analyse av funnene:

1. Kommunen spesifiserer *ikke* forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l.
2. Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l. *på noen tjenesteområder.*
3. Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l. *på alle tjenesteområder.*

På bakgrunn av disse grunnlagstabellene valgte vi å lage firefeltstabeller for de spesifikke spørsmål som vi hadde besluttet å benytte videre.

I disse firefeltstabellene som er benyttet i rapportens empiridel, valgte vi å utelate tall fra gruppe 2 i listen ovenfor. *Vi valgte altså å fokusere på forskjellen i de ulike svar/fenomener mellom kommuner som ikke har lederavtaler på noen tjenesteområder og kommuner som har lederavtaler på alle tjenesteområder.* Siden tema for vår studie er lederavtaler og kommuner som har lederavtaler, fant vi det mest interessant å presentere dataene slik at vi kan spore evt. forskjeller mellom kommuner som har valgt lederavtaler som et bevisst og gjennomgående styringsverktøy og kommuner som ikke har tatt denne type verktøy i bruk. Siden vi på denne måten valgte å utelate data fra

kommuner som bare har lederavtaler på noen tjenesteområder, gir våre tabeller over funn ikke en komplett oversikt over utbredelsen av de ulike svar/fenomener i norske kommuner.

Våre funn på bakgrunn av NIBRs data har vi altså valgt å presentere på følgende måte i empiridelen senere i denne rapporten:

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Det finnes ikke innslag av	Antall Antall i %	Antall Antall i %
Det finnes innslag av innen noen tjenesteområder	Antall Antall i %	Antall Antall i %
Det finnes innslag av innen alle tjenesteområder	Antall Antall i %	Antall Antall i %

Eksempeltabell

Prosentfordelingen i tabellen er kolonneprosenter og viser det enkelte fenomens/tiltaks utbredelse innenfor den enkelte kommunegruppe. Dette gir oss dermed grunnlag for å analysere om f.eks. forekomsten av lederutviklingsprogram er større i kommuner som konsekvent har innført lederavtaler enn i kommuner som ikke har lederavtaler.

At kolonnesommene i flere av tabellene ikke summeres til 100%, skyldes at noen kommuner har utelatt å besvare enkelte av spørsmålene.

Når det gjelder de kvantitative dataene som vi har sanket, analysert og tolket, har det utvalget som har deltatt i undersøkelsen vært identisk med hele populasjonen, altså alle landets kommuner. Svarprosenten for hele NIBRs undersøkelse var på 80% (347 kommuner). Det er til dels store variasjoner mellom kommunene både i svarprosent og i frafall når en fordeler dem fylkesvis. I Akershus, Oppland og Troms er svarprosenten over 90, mens den ligger på rundt 70 i Finnmark, Hordaland, Østfold og Hedmark. Ser man på landsdeler i materialet så har Vestlandet laveste svarprosent med 75 og Østlandet og Sørlandet høyest med henholdsvis 83 og 87. Undersøkelsen til NIBR deler kommunene inn etter sentralitet og bosettingstetthet, men resultatene viser i følge NIBR ingen sammenheng mellom svarprosent og disse forholdene. Kommunene er for øvrig delt inn i tre størrelseskategorier målt i innbyggertall pr. 1. januar 2001 og det viser seg

at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og svarprosent. De små kommunene (under 3000 innbyggere) har en svarprosent på 73.9, de mellomstore (3000-9000) 83.1 og de store (over 9000) 84.1. Med unntak av kommunestørrelse er det ikke noe klart mønster i frafallet i NIBRs materiale. Frafallet i de minste kommunene er imidlertid vesentlig større enn i de mellomstore og store kommunene. Svarprosenten varierer også mye mellom fylkene. Når det gjelder øvrige betraktninger om undersøkelsens gyldighet og svarprosenten for de enkelte spørsmål, viser vi til NIBRs Notat 2004-124.

2.4 BRUK AV KVALITATIV METODE; UNDERSØKELSESOPPLEGG, UTVELGING AV DATA OG KOMMUNER, DATAINNSAMLING OG ANALYSEARBEID

I tillegg til å studere utbredelsen av bruken av lederavtaler og andre relevante NPM-virkemidler i norske kommuner gjennom bruk av kvantitativ metode, så vi også behovet for å benytte kvalitative metoder for å belyse de øvrige underproblemstillingene, og for å få en god drøfting av vår hovedproblemstilling. Vi ønsket med andre ord å gå i dybden i noen få utvalgte kommuner for å få gode svar på våre problemstillinger sett i lys av de to teoretiske retningene vi hadde valgt.

Vi benyttet da et intensivt design; "Små-N-studier (numbers)". I metodelitteraturen beskrives dette som en type studier hvor det velges ut kun et fåtall enheter, noe som gir forskeren mulighet til å gå i dybden. Ofte vil studiene trekke ut enheter utfra ulike kontekster, f.eks. ulike kommuner. Dette medfører at denne typen studier har fokus på et spesifikt fenomen, men at fenomenet belyses fra ulike ståsteder. I forhold til case-studier tones betydningen av et spesielt sted eller tid ned, mens betydningen av fenomenet blir viktigere (Jacobsen, 2000). Grensen mellom case-studier og små-N-studier er uklar og flytende. Tommelfingerregelen er at når en ønsker å beskrive et spesielt sted eller spesiell situasjon er case-studier best egnet. Hvis en derimot ønsker en rik beskrivelse av et spesielt fenomen, bør en velge små-N-studier. Valget vårt falt naturlig på små-N-studier da det var fenomenet lederavtaler og ikke de spesifikke kommunene som sto sentralt i vår undersøkelse. Vi ville derfor på bakgrunn av data fra NIBRs base velge ut et fåtall kommuner for å avdekke så mange nyanser som mulig i noen få kommuner.

Vi tok som nevnt utgangspunkt i data fra NIBRs database for å velge ut kommuner for de detaljerte studiene. Ved valg av kommuner for kvalitative studier valgte vi for det første å ta med de to kommunene som vi har studert tidligere, Rissa og Larvik. Selv om det ikke inngår i vår problemstilling eller metodevalg å studere utviklingen av lederavtalebruken over tid i disse to kommunene, antok vi at det ville være mange fordeler ved å velge kommunene vi allerede hadde god kunnskap om. Fordelene ville bl.a. være av praktisk karakter – vi antok at det ville være lettere å få avtaler i kommuner som kjente til vårt arbeid. Vi stilte oss også åpne for at nye funn i disse kommunene ville gi oss anledning til å si noe om utviklingen av lederavtalebruken over tid, og at vi ved å gjennomføre studier i disse kommunene kunne komme tilbake med betraktninger om dette i våre avsluttende drøftinger.

For å få et bredere datatilfang enn i vår forrige studie, var vi imidlertid ute etter også andre kommuner for den detaljerte studien. Vi tok utgangspunkt i at studier i totalt 6 kommuner ville gi en tilstrekkelig bredde på de kvalitative dataene og at dette omfanget var passende for denne type oppgave. I valg av de øvrige 4 kommunene la vi da vekt på å finne kommuner som i stor grad hadde gått inn i de nye New Public Management-prinsippene for sin organisering og ledelse. Vi ønsket med andre ord å studere kommuner som kunne betegnes som ”moderne”. Vi antok at disse kommunene i større grad enn andre hadde gjort bevisste valg av sine virkemidler og organisasjonsprinsipper og at det her ville være mer nyanserte refleksjoner og hente i intervjuene. Våre problemstillinger er også slik formulert at vi ved denne måten å velge kommuner på, kunne få avdekket om disse ”moderne” kommunen i virkeligheten er like ”moderne” som de har opplyst i NIBRs-undersøkelse, dvs. om de oppgitte prinsipper og virkemidler er innført i den grad som det fremgår av NIBRs data, eller om de ”skryter” på seg siste mote.

Ved valg av de 4 kommunene i tillegg til Larvik og Rissa, la vi dermed følgende 8 kriterier fra NIBRs database til grunn (valgene av kriterier er gjort på bakgrunn av figur 1 i teorikapitlet om NPM):

1. Kommunen har oppgitt at den spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler eller lignende på alle tjenesteområder (dvs. har lederavtaler etter vår forfortolkning).

2. Kommunen har oppgitt at den gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år) på alle tjenesteområder.
3. Kommunen har oppgitt at den har lederutviklingsprogram på alle tjenesteområder.
4. Kommunen har oppgitt at rådmannen har myndighet til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer, og at denne myndigheten også er videredelegert til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.
5. Kommunen har oppgitt at rådmannen har myndighet til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett, og at denne myndigheten også er videredelegert til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.
6. Kommunen har oppgitt at rådmannen har ansvar for å dekke inn underskudd på neste års budsjett, og at dette ansvaret også er videredelegert til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.
7. Kommunen har oppgitt at den er organisert slik at det er 10 eller flere administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået.
8. Kommunen har oppgitt at den er organisert slik at det er ingen faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefs-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene.

Kriterium 1 ble benyttet for å sikre at vi valgte kommuner som faktisk har lederavtaler. Kriterium 2 ble benyttet fordi det er et uttrykk for generell fokus på ledelse, samt at det direkte berører vår ene problemstilling og at vi derfor ønsket å studere kommuner som oppgir at de driver systematisk lederevaluering. Kriterium 3 ble benyttet fordi det er et uttrykk for generell fokus på ledelse og profesjonalisering av lederrollen. Kriterium 4, 5 og 6 ble benyttet for å velge kommuner som har stor grad av delegering både innen personalansvar og økonomi. Kriterium 7 ble benyttet fordi vi tok det som en indikasjon på at kommunen har forlatt den tidligere etatsmodellen til fordel for en annen og ”nyere” organisasjonsstruktur. Kriterium 8 ble benyttet fordi det er kjennetegnet på det som kalles ”flat struktur”. Kriterium 7 og 8 i kombinasjon forsterker antakelsen om at kommunen har flat struktur, som igjen er et uttrykk for stor grad av selvstendighet og delegering ut til den enkelte virksomhetsleder.

Ved å benytte disse 8 kriteriene i NIBRs database, fikk vi ut følgende kommuner som tilfredsstilte alle 8 kriteriene:

- Eide kommune
- Bømlo kommune
- Mandal kommune
- Lier kommune
- Trondheim kommune

Det var interessant at antallet kommuner som tilfredsstilte våre kriterier kun var 5, og at de representerte en såvidt stor bredde i kommunestørrelse og geografisk spredning. Eide er den minste av kommunene med drøyt 3000 innbyggere, mens Trondheim er desidert størst med omlag 156.000 innbyggere. Siden vi var ute etter 4 kommuner, valget vi vekk den største og dermed mest ”spesielle” kommunen, nemlig Trondheim, fordi vi mente at de andre kommunene i større grad representerte norske ”gjennomsnittskommuner”. Siden vi skulle foreta kvalitative studier i kommunene, fant vi også av praktiske grunner å utelate en så stor kommune som Trondheim.

Etter dette satt vi altså igjen med følgende kommuner som vi ville foreta mer detaljerte studier i:

- Larvik kommune
- Rissa kommune
- Eide kommune
- Bømlo kommune
- Mandal kommune
- Lier kommune

Som kilde for informasjon om de valgte kommunene valgte vi innledningsvis et fåtall skriftlige kilder. Kommunenøkkelen, kommunenes hjemmesider på internett og den enkelte kommunes mal for lederavtaler ble benyttet for å få nødvendig bakgrunnsinformasjon.

Vi valgte å foreta en enkel presentasjon og sammenligning av selve avtaledokumentene, slik at dokumentene og formuleringene også kan trekkes inn i våre drøftinger av problemstillinger og hypoteser. I denne presentasjonen har vi forsøkt å illustrere hvordan den enkelte kommunes avtaledokument forholder seg til de kontraktselementer som vi har presentert i kontraktsteorien i teorikapitlet.

Som kilder for detaljinformasjon om hver enkelt kommunes avtalebruk, ville vi velge et visst antall respondenter i hver kommune. Vi ønsket å konsentrere oss om den informasjonen og opplevelsen som gruppene toppledere (rådmenn), enhetsledere og tillitsvalgte hadde. I hver av de 6 kommunene ønsket vi å intervjuvise rådmannen (eller en med hans myndighet), 3 enhetsledere innen henholdsvis skole, pleie- og omsorg og teknisk virksomhet, samt en tillitsvalgt. Vi mente dette ville gi oss et godt informasjonsgrunnlag og at vi på denne måten ville få et tilnærmet likt bakgrunnsmateriale fra alle kommuner. Ved å intervjuvise rådmennene ville vi få betraktninger om avtalene fra topplederen (bestilleren). Ved å intervjuvise 3 enhetsledere innen samme type ansvarsområder i alle kommunene, ville vi få belyst avtalene bredt fra virksomhetsledernivå, samtidig som vi ville få grunnlag for å se om det er ”faglige” forskjeller i opplevelsen av avtalene. Vi valgte også å intervjuvise hovedtillitsvalgt (HTV) i de utvalgte kommuner, for å bringe inn de ansattes syn.

Vi kontaktet kommunene med brev og pr. telefon for å avtale intervjuer. Kommunene valgte selv ut de konkrete respondentene i tråd med våre ønsker om hvilke stillinger vi ville intervjuvise. Dette medførte at kommunene måtte velge mellom enhetsledere der hvor det var flere med samme rolle. Årsakene til kommunenes valg er ukjente for oss. Tid, fysisk plassering og kjennskap til tema kan være aktuelle årsaker, holdninger og aksept kan være andre. Dette kan ha gitt en effekt på resultatene.

Når det gjelder datainnsamlingen i Larvik kommune, lyktes det oss dessverre ikke å gjennomføre denne. Etter gjentatte forsøk med henvendelser for å avtale intervjuer, både pr. brev, mail og telefon, uten å oppnå kontakt med personalansvarlig, måtte vi utelate Larvik i den kvalitative delen av oppgaven. At antall kommuner dermed ble redusert fra 6 til 5 betrakter vi imidlertid ikke som noen stor svakhet i studien.

I alle kommunene unntatt en fikk vi avtale om 5 intervjuer, slik det er beskrevet foran. I denne kommunen ble det kun avtalt og gjennomført 3 intervjuer. Kommunen hadde ikke anledning til å bruke mer tid på intervjuene, så der er kun 1 virksomhetsleder intervjuet (innen pleie og omsorg). Alle tre nivåene (rådmann, tillitsvalgt og virksomhetsleder) i organisasjonen er imidlertid representert også i denne kommunen. Når vi i empiridelen sammenstiller informasjon etter ledernes funksjoner, må man være klar over at kun 4 av de 5 kommunene har deltatt med virksomhetsledere innen teknisk og skole. Dette fremgår også av presentasjonene av de enkelte funn i empiridelen.

Metodevalget for datainnsamling i de utvalgte kommunene ble drøftet nøye og vi ble enige om å benytte åpent intervju med de utvalgte respondentene. Vi ønsket å gå i dybden fremfor bredden og vi ønsket derfor et redskap som bidro til god kjennskap til våre respondenters synspunkter og meninger. Det finnes ulike måter å samle inn data på. Her beskrives kun det vi har valgt.

Kvalitative studier viser mennesket som fritt, kreativt, bevisst og beveger seg dermed tett opptil hverdagsbildet av menneske. Teksten er det sentrale uttrykket og arbeidsmaterialet i denne metoden (Repstad, 1998, s. 13-16).

Hva en spør respondentene om og hvordan en spør er helt sentralt. Med dette i tankene utformet vi en intervjuguide som gjengis i sin helhet i vedlegg nr. 2. For å ivareta den dynamiske dimensjonen var det viktig å tilrettelegge temaene i guiden på en måte som kunne bidra til en flytende og avslappet intervjuinteraksjon, der informantene kunne fortelle åpent om erfaringer og opplevelser. Dessuten så vi for oss at en slik struktur kom til å bidra til at informasjon som ble hentet inn i neste omgang ville kunne analyseres, tolkes og rapporteres på en overkommelig og meningsfull måte. Spørsmålene skulle være relevante i forhold til temaet. De ble formulert på en måte, og i en rekkefølge, som skulle sørge for god dynamikk i selve intervjusituasjonene.

Fotland (2000) har i sin artikkel listet opp hva en bør ta hensyn til i intervjusituasjonen. Basert på denne listen, samt noen egne refleksjoner, laget vi et notat hvor det punktvis fremstilles hva vi skulle legge vekt på i samtalen med informanten (se vedlegg nr. 3). Denne huskelisten var ment å sikre at prosedyren ble tilnærmet likt i alle 23 intervjuene.

Vi valgte å innlede intervjuet med noen få generelle spørsmål om bakgrunn. Deretter delte vi spørsmålene i 2 hovedbolker med tilhørende oppfølgingsspørsmål. Dette for å sikre at viktige underordnede temaområder kom med. Hovedspørsmålene dreide seg om *erfaringer med lederavtaler og betraktninger om lederavtalenes påvirkning på lederatferd og på klima/arbeidsmiljø*. Vi avsluttet de to hovedspørsmålene med et skalaspørsmål fra 1-6 for å få en bekreftelse på vår egen forståelse av de opplysningene vi hadde fått. Her trekker vi inn et element fra kvantitativ metode; en numerisk vurderingsskala. Vi la ned mye arbeid i intervjuguiden, noe vi mener å ha fått igjen for da materialet var lett å bryte opp i de utvalgte elementer og bearbeide videre.

Intervju er en tidkrevende metode. I vår forrige studie av lederavtaler i Larvik kommune og Rissa kommune gjennomførte vi intervjuer ved å reise til den enkelte kommune (Meyer, 2001). Ut fra vår arbeidssituasjon og prosjektets økonomi så vi at dette ville bli uoverkommelig med våre planlagte 23 intervjuer i 5 kommuner. Vi valgte derfor å gjennomføre intervjuene med hjelp av telefon. Ved valg av telefonintervju mistet vi muligheten til å observere respondenten underveis. Hadde vi valgt å reise til kommunene kunne vi benyttet observasjon som metode når vi beskriver antagelser og miljøet omkring intervjuene. Ansiktsuttrykk, kroppsspråk, håndbevegelser og talemåte kan understreke eller stå i kontrast til respondentens svar. Vårt valg medførte av vi mistet denne kilden til informasjon, men telefonintervjuene viste seg å være gode og effektive på mange måter.

Vi avtalte tidspunkt for intervjuene via brev, mail eller telefon. Med unntak av 3 av intervjuene hvor 2 av oss deltok, var vi alle tre aktivt med i intervjuene. Vi organiserte arbeidet på en slik måte at intervjuet foregikk på telefon med høyttaler. Med unntak av 2 av intervjuene ble samtalen/intervjuet gjennomført av samme person, mens de to andre overhørte samtalen og tok hver sine notater på PC. På denne måten fikk vi spesialisert våre roller under intervjuet og sikret at både samtaler og notater ble gjort på en lik måte for de ulike intervjuene. Dette ga et godt grunnlag for bearbeiding av funnene etterpå.

Vi så det som viktig at intervju spørsmålene var enkle, klare og lette å oppfatte. Det var også nødvendig å ha et bevisst forhold til bruk av ledende spørsmål, for i størst mulig grad å unngå dette.

Ideelt sett skal en som forsker ikke benytte slike, men i praktisk gjennomføring opplever en vel oftest at en innimellom spør på en ledende måte (Fotland, 2000).

Erfaringsmessig så vi at det ved enkelte tilfeller var både naturlig og nødvendig å ta i bruk noen ledende spørsmålstyper på en gjennomtenkt måte. Dette for å få fram informasjon og refleksjon som var viktig.

En svakhet ved intervju som metode er faren for at en kan endre opplegget underveis og dermed motta lite entydig data, noe som kan gi problemer ved tolking av dataene. Vi mener selv at vi stort sett klarte å holde oss til spørsmålene i intervjuguiden.

Metoden er preget av stor åpenhet noe som kan være en styrke med tanke på forståelse av problemstillingen, men kan være en svakhet fordi vi visste mindre om problemstillingen når vi startet det første intervjuet enn det siste. Vi opplevde også stor forskjell i respondentenes kjennskap og refleksjoner om lederavtaler. Dette bidro sammen med respondentenes ulike roller i forhold til selve lederavtalen, til at enkelte av spørsmålene måtte forklares/innledes på litt ulike måter i de ulike intervjuene. Vår bakgrunn og kjennskap til kommunenes virksomhet og respondentenes roller hjalp oss i dette. Vi opplevde at dette i større grad bidro til å få sammenlignbare funn fremfor det motsatte.

Når vi var ferdige med våre åpne intervju i de 5 utvalgte kommunene, satt vi igjen med en bunke notater fra intervjuene og andre tekstnotater som var innhentet. Hvordan skulle vi greie å trekke noe fornuftig ut av den enorme bunken? Her kommer analyseprosessen inn.

En styrke ved den kvalitative tilnærmingen er at skille mellom planlegging, gjennomføring og analyse er forholdsvis liten. Jacobsen peker på viktige sider ved analysen:

1. Lete etter likheter og ulikheter mellom enheter
2. Trekk frem avvik
3. Tegn modeller
4. Beskriv innholdet i forbindelsene mellom forholdene
5. Bruk sitater

Disse forholdene har vi hatt i tankene gjennom analysefasen og gjennomført etter beste evne.

Selve analysen av kvalitative data kan beskrives i følgende 3 faser (Jacobsen, 2000):

1. Beskrive

Vi noterte underveis, skrev intervjuet ned i stikkordsform i to versjoner, mens det pågikk. Etterpå sørget vi for å sammenfatte de to versjonene i en. Det viset seg å være nyttig at to hadde notert parallelt, for man hadde fått med seg litt forskjellige nyanser i svarene. De to stikkordsversjonene supplerte hverandre godt og ga til sammen god informasjon fra det enkelte intervju. Sammenstillingen ble gjort kort tid etter intervjuene og på denne måten ble analysen av materialet påbegynt mens inntrykkene var ferske og vi sikret at de andre i gruppa fikk del i materialet før det var bearbeidet. Her forsøkte vi å beskrive dataene rikt på detaljer, uten å farge opplysningene. Dette kalles tykke beskrivelser. De tykke beskrivelsene blir i sin helhet for omfattende til å kunne videreformidles og presenteres derfor ikke i denne rapporten.

2. Systematisere og kategorisere.

Ved gjennomlesning og bearbeiding var det naturlig å sette egne kommentarer i teksten til senere bruk. Vi hadde deretter en prosess for å få frem det vi alle så på som de viktigste funn i datamaterialet, dvs. det som hadde mest direkte relevans for våre problemstillinger. Her reduserte vi den uoversiktlige informasjonen som alltid foreligger før en analyse og foretok en forenkling av informasjonen. Dette var nødvendig for at vi kunne videreformidle det vi har funnet.

3. Sammenbinde

Under sammenbindingen løsrives analysen noe fra den enkelte enhet og setter fokuset på ulike fenomener. Vi koblet kategorier som var felles for enhetene og fortsøkte å tolke og se mønster i dataene, med andre ord lete etter meninger, årsaker, forsøke å generalisere eller bringe enn viss orden inn i datamaterialet. I tolkningen/analysen har vi for enkelte av de mest sammensatte spørsmålene også valgt å "telle" antall svar i

tabellform. Nedenfor følger malen som vi valgte å benytte for å systematisere de viktigste funn innenfor enkelte av de sammensatte tema/spørsmål:

Spørsmål/tema x

Rådmann x kommune	Hovedtillitsvalg x kommune	Pleie- og omsorgsleder x kommune	Skoleleder x kommune	Teknisk leder x kommune
Rådmann y kommune	Hovedtillitsvalg y kommune	Pleie- og omsorgsleder y kommune	Skoleleder y kommune	Teknisk leder y kommune
...				

Som nevnt stilte vi også respondentene 2 skala-spørsmål og valgte å benytte og analysere det ene av disse videre. Skala-spørsmålet må ses på som en kvantitativ metode som ble benyttet under intervjuene. I dette skala-spørsmålet har vi i enkelte tilfeller regnet ut gjennomsnittsscorer for å se tendensen samlet eller kommune- eller funksjonsvis.

Hovedtrekkene i funnene har vi presentert kommunevis for de ulike problemstillingene i innledningsvis i empiridelen, mens vi avslutningsvis har foretatt en nærmere analyse av informasjonen. Her har vi i tillegg gruppert flere av våre funn funksjonsvis (i rådmenn, ledere, tillitsvalgte) som et supplement til den kommunevise presentasjonen.

I presentasjonen og analysen av funn har valgt å anonymisere informasjonen fra de 5 utvalgte kommunene hvor vi har foretatt kvalitative studier. Dette har vi gjort for å sikre anonymiteten til våre respondenter. Med så få respondenter fra hver kommune, ville det ellers vært lett å identifisere enkeltpersoner. Anonymiseringen er foretatt ved at vi omtaler kommunene som kommune A, kommune B, osv. i denne rapportens empiridel.

2.5 TOLKNING AV FUNN

For deler av våre problemstillinger har vi studert empiri fra de 5 utvalgte kommunene. Dette betyr at vi for noen av våre spørsmål bør være forsiktig med å tillegge vår tolkning større gyldighet enn for nettopp disse 5 kommunene.

For andre deler av vår problemstilling har vi valgt å studere data fra en stor del av landets kommuner. Siden vår studie har dreid seg om å belyse bruken av lederavtaler ut fra to ulike teoretiske tilnærminger og siden vi ikke har hatt full kontroll på utformingen av spørsmålsformuleringene i den kvantitative undersøkelsen, har vi imidlertid valgt å ikke gjennomføre en statistisk deduktiv hypotesetesting av våre kvantitative data. Vi har i vårt drøftingskapittel valgt å benytte den deskriptive presentasjonen av de kvantitative funnene som basis for en kvalitativ drøfting av to sett med hypoteser som er knyttet til problemstillingene. For spørsmål om signifikans for NIBRs data generelt, viser vi til NIBR-notat 2004:124 (Hovik, m.fl., 2004).

Hvorfor forekommer funnene våre og hvordan stemmer de med våre hypoteser og spørsmål? Her hadde vi behov for et teoretisk perspektiv når vi skulle tolke våre funn. Alle mennesker har sin egen virkelighetsforståelse; sin forenklede modell av virkeligheten. Teorien kan hjelpe oss å skille ut de forhold som er mest relevante og bidra til at vi klarer å sette funnene våre inn i en større sammenheng.

Vi sto ovenfor valget mellom å se empirien i sammenheng med en eller flere teorier. Gareth Morgan (1998, s. 354) sier følgende:

Det finnes ikke en enkelt teori eller metafor som gir et for alle formål godt utsiktspunkt. Det finnes ikke en "korrekt teori" som kan forme det vi gjør.

Vi valgte å benytte to teorier; vi ville se på lederavtaler både gjennom et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Dette fordi vi ønsket å se hvilken av de teoretiske innfallsvinklene som hadde størst forklaringskraft på våre funn.

Vi utarbeidet så to hypotesesett, tuftet på de to utvalgte teoretiske retninger – den instrumentelle/verktøyperspektivet og den kritiske/institusjonelle retningen. Hovedfokus for hypotesene skulle være kontrakten, kontraktsteorien og kontraktsbruken. Hypotesene er beskrevet nærmere i avslutningen av teorikapitlet foran i rapporten. I rapportens drøftingsdel gjennomfører vi drøftingen av våre problemstillinger med utgangspunkt i hypotesene og empirien.

I enhver undersøkelse er det fare for at vi leser mer inn i dataene våre enn vi har grunnlag for og dermed trekker uriktige konklusjoner. Dette kalles en feilslutning. De vanligste feilslutningene er nivåfeilslutning (f.eks. at en har informasjon på et kollektivt nivå og trekker individuelle slutninger og omvendt), tidsfeilslutning (f.eks. drar slutninger avhengig av tidsperspektiv når vi bare har et tverrsnittsstudie) og kausalitetsfeilslutning (f.eks. ser sammenheng mellom to variabler som i virkeligheten ikke er der). Vi har prøvd å være bevisst på disse feilkildene når vi i drøftingsdelen drøfter våre funn opp mot teorien. Vi har også vært bevisst på at våre egne erfaringer med lederavtaler kan ha påvirket oss i tolknings- og drøftingsfasen. Dette har vi forsøkt å unngå, og det har vist seg at karakteren av våre funn avviker ganske mye fra egne erfaringer i egne kommuner. Vi er av den oppfatning at vår egen kommuneerfaring og kjennskap til lederavtaler har bidratt til å heve presisjonsnivået på hele forskningsarbeidet - fra utforming av problemstillinger, spørreskjema-spørsmål og intervjuguide, til tolkning og analyse.

Ingen undersøkelser kan gi objektive, riktige, og absolutte svar. Resultatene vil alltid være tvetydige, og må derfor tolkes av den som lager undersøkelsen. Vi har forsøkt å skape mening i de signalene undersøkelsen gir oss. Å sette resultatene fra en undersøkelse inn i en teoretisk sammenheng, er det vi kaller drøfting av resultater og som vi gjennomfører i vår avsluttende drøftingsdel. I tillegg til å forsøke å svare på våre problemstillinger og vurdere våre teoretiske hypoteser, har vi avslutningsvis i drøftingen også trukket noen tråder til videre forskning og antydte nye problemstillinger som åpner seg etter vår arbeid.

DEL II

EMPIRI

1. INNLEDNING

I denne delen vil vi presentere funn og foreta analyser basert på empiri fra våre kvantitative og kvalitative undersøkelser. Først vil vi presentere funnene fra NIBRs spørreundersøkelse, gruppert slik at de kan benyttes til å belyse 3 av våre problemstillinger. Etter presentasjonen vil vi foreta en oppsummering av NIBR-funnene og forsøke å gi svar på våre to første underproblemstillinger;

- om lederavtalenes utbredelse, og
- lederavtalenes sammenheng med andre NPM-virkemidler

Vi vil deretter presentere funn fra de 5 utvalgte kommunene i følgende rekkefølge: Grunnlagsfakta om de utvalgte kommunene, innholdet i kommunenes lederavtaler, og funn fra intervjuer. Vi vil deretter foreta en nærmere analyse av intervjufunnene. Både intervjufunn og -analyse har vi gruppert etter de problemstillinger de er egnet til å belyse. Vi foretar ingen samlende oppsummering av våre kvalitative studier i de 5 utvalgte kommunene ut over selve analysen i denne empiridelen. Oppsummeringen av relevante hovedfunn foretar vi samtidig med drøftingen av de resterende problemstillingene og våre to hypotesesett i rapportens avsluttende drøftingsdel.

2. FUNN FRA NIBRS UNDERSØKELSE

Data fra NIBRs undersøkelse gir oss grunnlag for å belyse følgende problemstillinger:

1. Hvor utbredt er bruken av lederavtaler i norske kommuner?
2. I hvilken grad forekommer lederavtaler sammen med andre ledelsesorienterte NPM-virkemidler?
3. I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?

347 kommuner deltok med besvarelser i NIBRs undersøkelse. Dette utgjør 80% av Norges 434 kommuner.

2.1 UTBREDELSEN AV LEDERAVTALER

Spørsmålet fra NIBR som direkte omhandler lederavtaler er formulert på følgende måte:

Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter eller lignende. Svaralternativene for kommunene var: nei, ja, på noen tjenesteområder, og ja, på alle tjenesteområder.

Som vi har vært inne på i vårt metodekapittel er spørsmålet ikke entydig. Spørsmålet åpner opp for positive svar fra kommuner som benytter en eller annen form for ”avtalelignende” eller ”kontraktslignende” dokumenter for å spesifisere forventninger til ledere og/eller andre ansatte. Rent språklig og kun sett ut fra spørsmålsstillingen til NIBR, er de altså ikke gitt at de kommuner som har svart på spørsmålet har hatt den type avtaler (lederavtaler) som vi studerer i denne oppgaven i tankene når de har besvart spørsmålet. Spørsmålsformuleringen åpner på den ene siden opp for tanken på andre ”forventningssignaliseringer” enn *avtaler*, og på den andre siden at det også kan være ”forventningssignaliseringer” overfor *andre ansatte enn ledere*. Strengt tatt kunne man si at spørsmålet er så udefinert at det kun bidrar til å kartlegge kommuner som ”bruker *et eller annet* til å signalisere forventninger overfor *en eller annen* i organisasjonen”.

På bakgrunn av vår kjennskap til norske kommuner har vi imidlertid grunn til å tro at det er avtaler i retning av den type lederavtaler som vi studerer i denne oppgaven som kommunene som har svart på spørsmålet har referert til. Vi velger derfor å tolke dette spørsmålet som hovedspørsmålet i forhold til å kartlegge utbredelsen av lederavtaler og få belyst våre øvrige 2 problemstillinger. Dette spørsmålet er det eneste som eksplisitt benytter begrepet lederavtaler, og i tillegg er vi gjennom vår kommunale praksis ikke kjent med at det finnes mange andre dokumenter/styringsverktøy i kommunene som det ville være relevant for respondentene å tenke på ved utfyllingen av spørsmålet. Det er 339 kommuner som har svart på dette spørsmålet.

Ut fra vår tolkning er det da 123 kommuner (36% av kommunene som besvarer spørsmålet) som har lederavtaler på alle tjenesteområder. Det er 57 kommuner (17% av de som besvarer) som har lederavtaler på noen tjenesteområder. Mens det er 159 kommuner (47% av kommunene som besvarer) som ikke har lederavtaler i det hele tatt.

2.2 SAMMENHENGEN MED ANDRE NPM-VIRKEMIDLER

Data fra NIBRs undersøkelse gir oss grunnlag for å undersøke om kommunene med lederavtaler i større grad enn kommunene uten lederavtale også benytter andre NPM-virkemidler. Vi har valgt å se nærmere på følgende områder i NIBRs undersøkelse som har preg av NPM-tankegangen og som har innvirkning på ledernes handlingsfrihet, jfr. figur 1 i teorikapitlet:

1. Forekomsten av leder med kontrakt med resultatkrav
2. Forekomsten av lederutviklingsprogram
3. Evt. samarbeid med privat sektor om lederutvikling
4. Bruk av kriterier for å måle prestasjoner
5. Evt. innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner
6. Evt. innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers/fagenheters prestasjoner
7. Forekomsten av ledere på åremålskontrakter
8. Antall administrative enheter
9. Hvilke enheter rapporterer direkte til Rådmannsnivå
10. Hvor mange faktiske ledernivå det er mellom rådmannsnivå og de utøvende tjenestene
11. Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme
12. Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter
13. Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett
14. Plikt til å dekke underskudd på neste års budsjett
15. Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer
16. Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatssjefer
17. Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger
18. Anledning til å foreta interne omorganiseringer

I undersøkelsen benyttes betegnelsen administrasjonssjefen/rådmannen, nedenfor vil vi heretter benytte betegnelsen Rådmann. Vi har i presentasjonen av funnene i hovedsak valgt å betrakte kommunene som har lederavtaler på *alle* tjenesteområder opp mot de som ikke har lederavtaler i det hele tatt. Vi er med andre ord ute etter å se på forskjellene mellom de kommunene som har valgt lederavtaler som et bevisst og

gjennomgående styringsverktøy i hele sin virksomhet og de kommunene som har valgt å ikke bruke dette verktøyet. For å nyansere bildet har vi imidlertid i enkelte sammenligninger i tillegg valgt å se på forskjellen mellom kommuner som har lederavtaler på *alle* områder og de øvrige kommunene (altså kommuner som bare har avtaler på noen områder og kommuner som ikke har lederavtaler over hodet). Ved enkelte sammenligninger har vi også valgt å sammenligne kommuner hvor lederavtaler forekommer, innen noen eller alle områder, med kommuner hvor lederavtaler ikke forekommer. Dette er nærmere forklart ved presentasjon av det enkelte funn.

2.2.1 Forekomsten av lederkontrakter med resultatkrav

I tillegg til å kartlegge utbredelsen av lederavtaler har NIBR også kartlagt bruken av lederkontrakter med resultatkrav. NIBRs data viser oss at det er relativt få kommuner som har denne type kontrakter. Nesten ingen (3,2%) av kommunene uten lederavtaler har denne type kontrakter, mens 36,7% av kommunene med lederavtaler innen noen eller alle tjenesteområder har det. Omlag en fjerdedel av kommunene med lederavtaler innen alle områder har også kontrakter med resultatkrav innen alle tjenesteområder. Ut fra dette kan det synes som hver fjerde kommune som har valgt å avklare forventninger til lederne gjennom lederavtaler e.l., i tillegg til dette har valgt å stille resultatkrav til ledere innen alle områder. Resultatkrav i kontrakter forekommer omtrent ikke i kommunene uten lederavtaler.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Det finnes ikke eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	150 96,8%	76 63,3%
Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav inne noen tjenesteområder	5 3,2%	15 12,5%
Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav inne alle tjenesteområder	0 0%	29 24,2%

Tabell 1

2.2.2 Forekomsten av lederutviklingsprogram

NIBRs funn viser at hele 65,9% av kommunene som har lederavtaler på alle områder også har lederutviklingsprogram på alle områder. Tilsvarende tall for kommunene uten lederavtaler er 31,6%. Det er kun 13,0% av kommunene med lederavtaler på alle områder som ikke har lederutviklingsprogram, mens det for kommunene uten lederavtaler er 44,3% som ikke har dette. Se tabellen nedenfor. Dette er betydelige forskjeller og de viser at kommunene med lederavtaler som gjennomgående prinsipp har satset mer helhetlig på lederutviklingsprogram.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Har ikke lederutviklingsprogram	70 44,3%	16 13,0%
Har lederutviklingsprogram på noen områder	38 24,1%	26 21,1%
Har lederutviklingsprogram på alle områder	50 31,6%	81 65,9%

Tabell 2

2.2.3 Lederutviklingsprogram i samarbeid med privat sektor

NIBR har også kartlagt forekomsten av lederutvikling i samarbeid med privat sektor, i form av kontaktforum, lederutviklingsprogram, hospitantordninger e.l. Av tabellen nedenfor ser vi ingen stor forskjell mellom kommuner som har lederavtaler på alle tjenesteområder og kommuner uten lederavtaler. Hele 72,1% av kommunene med lederavtaler driver ikke lederutvikling i samarbeid med privat sektor. Blant kommunene uten lederavtaler er fraværet av denne type samarbeid bare litt høyere (84,1%).

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Driver ikke lederutvikling i samarbeid med privat sektor	132 84,1%	88 72,1%
Driver lederutvikling i samarbeid med privat sektor innen noen tjenesteområder	20 12,7%	23 18,9%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Driver lederutvikling i samarbeid med privat sektor innen alle tjenesteområder	5 3,2%	11 9,0%

Tabell 3

2.2.4 Forekomsten av prestasjonsmålinger

Når det gjelder prestasjonsmålinger, f.eks. i tilknytning til lønnsforhandlinger, ser vi til dels tydelige forskjeller på kommuner med og uten lederavtaler. Blant kommunene med lederavtaler på alle områder er det 32,5% som har utarbeidet slike kriterier på alle tjenesteområder, mens 55,0% av disse kommunene har slike kriterier for alle eller noen av tjenesteområdene. For kommunene uten lederavtaler er disse tallene henholdsvis 11,4% og 28,5%. De fleste kommunene som ikke har lederavtaler (71,5%) har altså ikke utviklet kriterier for å måle prestasjoner, mens litt over halvparten av kommunene med lederavtaler (55,0%) har gjort dette innen alle eller noen tjenesteområder. Se tabell 4.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Det er ikke utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner	113 71,5%	54 45%
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner innen noen tjenesteområder	27 17,1%	27 22,5%
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner innen alle tjenesteområder	18 11,4%	39 32,5%

Tabell 4

2.2.5 Innslag av individuell prestasjonslønn

Vi kan videre studere utbredelsen av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner. Vi ser først av tabell 5 at dette forekommer i godt over halvparten (63,3%) av alle kommuner. Av tabell 6 ser vi også på tilsvarende måte som ovenfor, at litt over halvparten (55,7%) av kommunene som har lederavtaler på alle områder har innslag av slik individuell prestasjonslønn på noen eller alle tjenesteområder. Tilsvarende tall for kommunene som ikke har lederavtaler er 20,4%.

	Alle kommuner
Det finnes ikke innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner	212 63,3%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner innen noen eller alle tjenesteområder	123 36,7%

Tabell 5

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Det finnes ikke innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner	125 79,6%	54 44,3%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner innen noen tjenesteområder	22 14,0%	36 29,5%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner innen alle tjenesteområder	10 6,4%	32 26,2%

Tabell 6

2.2.6 Innslag av kollektiv prestasjonslønn

Hvis vi ser på tilsvarende prestasjonslønn, knyttet til *kollektive* prestasjoner, dvs. avdelingens eller fagenheters prestasjoner, ser vi for det første at utbredelsen av dette totalt sett er langt mindre enn individuell prestasjonslønn. Bare 11,0% av kommunene, uavhengig av om de har lederavtaler eller ikke, svarer at det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til kollektiv innsats, mens 36,7% av kommunene oppgir at det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner. Se tabell 7.

I tabellen nr. 8 nedenfor ser vi også at en relativ liten andel av kommunen som har lederavtaler har innslag av prestasjonslønn knyttet til kollektive prestasjoner (19,0%), mens en enda lavere andel av kommunene uten lederavtaler har dette (6,4%).

	Alle kommuner
Det finnes ikke innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers/fagenheters prestasjoner	299 88,9%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers/fagenheters prestasjoner innen noen eller alle tjenesteområder	37 11,0%

Tabell 7

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Det finnes ikke innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers prestasjoner	148 93,7%	98 81%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers prestasjoner innen noen tjenesteområder	8 5,1%	16 13,2%
Det finnes innslag av prestasjonslønn knyttet til avdelingers prestasjoner innen alle tjenesteområder	2 1,3%	7 5,8%

Tabell 8

2.2.7 Bruken av åremålskontrakter

Det er også interessant å betrakte forskjellen på kommuner med og uten lederavtaler med hensyn på forekomsten av åremålskontrakt for rådmannen eller andre toppledere. For det første ser vi av tabellen nedenfor at åremålskontrakter for rådmann eller andre toppledere er relativt lite utbredt, uavhengig av forekomsten av lederavtaler. Kun 22,8% av kommunene har rådmann eller andre toppledere ansatt på åremål. Videre ser vi av tabell 10 at 28,7% av kommunene med lederavtaler innen alle områder har rådmann eller toppledere innen noen eller alle tjenesteområder ansatt på åremålskontrakt. Tilsvarende tall for kommunene uten lederavtaler er 16,5%. Når det gjelder utbredelsen av åremålskontrakter er det altså ingen store forskjeller mellom kommuner med og uten lederavtaler.

	Alle kommuner
Rådmann eller toppledere er ikke ansatt på åremålskontrakt	260 77,2%
Rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt innen noen eller alle tjenesteområder	77 22,8%

Tabell 9

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmann eller toppledere er ikke ansatt på åremålskontrakt	132 83,5%	87 71,3%
Rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt innen noen tjenesteområder	17 10,8%	23 18,9%
Rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt innen alle tjenesteområder	9 5,7%	12 9,8%

Tabell 10

2.2.8 Antall administrative enheter

Av NIBRs data ser vi for det første at 5 eller færre enheter er svært vanlig i kommunene som ikke har lederavtaler. Halvparten (49,0%) av disse kommunene har 5 eller færre enheter. I lederavtalekommunene er forekomsten av så få enheter langt mindre, bare 7,4% av disse kommunene har så få enheter. I kommunene med lederavtaler er det omtrent like vanlig å ha 6-10, 11-15 eller 16-20 enheter. Over halvparten (52%) av disse lederavtalekommunene opererer faktisk med mellom 6 og 20 administrative enheter. Like interessant er det å se at hele 39% av kommunene med lederavtaler faktisk har mer enn 20 administrative enheter.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
0-5 administrative enheter	73 49,0%	9 7,4%
6-10 administrative enheter	40 26,8%	24 19,8%
11-15 administrative enheter	17 11,4%	20 16,5%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
16-20 administrative enheter	12 8,1%	20 16,5%
21-25 administrative enheter	5 3,4%	10 8,3%
26-30 administrative enheter	2 1,3%	8 6,6%
31-35 administrative enheter	0 0%	7 5,8%
36-40 administrative enheter	0 0%	4 3,3%
41-100 administrative enheter	0 0%	16 13,2%
101 -225 administrative enheter	0 0%	3 2,5%

Tabell 11

2.2.9 Hvilke enheter rapporterer direkte til rådmannsnivået?

NIBRs data gir oss grunnlag for å si noe hvilke type enheter som rapporterer direkte til rådmannen. Her er det imidlertid viktig å merke seg at flere enhetstyper er aktuelle innenfor den enkelte kommune. Av tabellen nedenfor ser vi for det første at i godt over halvparten (66,7%) av kommunene med lederavtaler er det enkeltvirksomheter (den enkelte barnehage, skole, sykehjem etc.) som rapporterer direkte til rådmannen. I kommuner uten lederavtaler er det en langt mindre andel kommuner (30,9%) hvor dette forekommer. I kommunene uten lederavtaler er det etater eller tilsvarende som i størst grad rapporterer direkte til rådmannen (66,4%). I kommunene med lederavtaler forekommer rapportering fra etater langt sjeldnere (26,5%). Det er også interessant å merke seg at rapportering fra funksjonsorganiserte enheter, som driftsavdeling, utviklingsavdeling etc., er mest vanlig i kommuner med lederavtaler. 30,8% av disse har rapportering fra slike enheter, mens i kommuner uten lederavtaler er det kun 15,4% som opplyser om rapportering fra denne type enheter.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Enkeltvirksomheter rapporterer direkte til rådmannen	46 30,9%	78 66,7%
Mer overordnede enheter hvor flere virksomheter inngår rapporterer direkte til rådmannen	16 10,7%	22 18,8%
Etat eller lignende rapporterer direkte til rådmannen	99 66,4%	31 26,5%
Virksomheter innenfor geografiske områder rapporterer direkte til rådmannen	4 2,7%	12 10,3%
Funksjonsorganiserte enheter rapporterer direkte til rådmannen	23 15,4%	36 30,8%

Tabell 12

2.2.10 Antall faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefen/ rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?

Av NIBRs data ser vi at de aller fleste (61,7%) av kommunene med lederavtaler oppgir at det ikke er noen ledernivåer mellom rådmannen og de utøvende lederne. I kommunene uten lederavtaler er forekomsten av en så ”flat” struktur langt lavere, bare 29,5% av disse kommunene oppgir at det er ingen ledernivåer her. Nesten halvparten (46,3%) av kommunene uten lederavtaler oppgir at det er ett ledernivå mellom rådmannen og tjenestelederne. Denne andelen er kun 26,7% i kommunene med lederavtaler. Tilsvarende fordeling ser vi for de som oppgir at det er to ledernivåer mellom rådmannen og tjenestelederne, andelen som har det slik er 18,1% i kommuner uten lederavtaler og bare 9,2% i kommunene med lederavtaler.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
<u>Ingen</u> faktiske ledernivåer mellom rådmannsnivå og lederne for de utøvende tjenestene	44 29,5%	74 61,7%
<u>Ett</u> faktisk ledernivå mellom rådmannsnivå og lederne for de utøvende tjenestene	69 46,3%	32 26,7%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
<i>To</i> faktiske ledernivåer mellom rådmannsnivå og lederne for de utøvende tjenestene	27 18,1%	11 9,2%
<i>Flere</i> faktiske ledernivåer mellom rådmannsnivå og lederne for de utøvende tjenestene	9 6,0%	3 2,5%

Tabell 13

2.2.11 Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme

Vi ser at i de aller fleste (79,5%) av kommunene med lederavtaler har rådmannen fullmakt til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme. Tilsvarende tall for kommunene uten lederavtaler er 63,8%. Hvis vi ser på videredelegeringen av denne myndigheten til overordnede enheter/etater, forekommer dette i relativt få (32,3%) av kommunene med lederavtaler og hvor rådmannen har denne myndigheten. Tilsvarende tall for kommuner uten lederavtaler er 51,5%. Når det gjelder videredelegering av denne budsjettmyndigheten til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter, ser vi at i litt over halvparten (52,7%) av kommunene med lederavtaler hvor rådmannen har denne myndigheten, har videredelegert til denne type enheter. Tilsvarende tall for kommuner uten lederavtaler er bare 26,8%.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmannen har <i>ikke</i> fullmakt til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	55 36,2%	24 20,5%
Rådmannen har fullmakt til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	97 63,8%	93 79,5%
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme er <i>ikke</i> videredelegert til overordnet enhet/etat	47 48,5%	63 67,7%
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme er videredelegert til overordnet enhet/etat	50 51,5%	30 32,3%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme er <i>ikke</i> videregitt til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	71 73,2%	44 47,3%
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme er videregitt til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	26 26,8%	49 52,7%

Tabell 14

2.2.12 Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter

Av tabell 15 nedenfor ser vi at rådmannen har fullmakt til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter i nesten tre fjerdedeler (73,3%) av kommunene med lederavtaler. Tilsvarende tall i kommuner uten lederavtaler er kun 59,2%. I lederavtalekommunene hvor rådmannen har denne fullmakten, har litt over en fjerdedel (27,1%) videregitt fullmakten til overordnede enheter/etater, mens nesten halvparten (47,1%) har videregitt myndigheten til enkeltvirksomheter. Når det gjelder videregitt av denne type fullmakt i kommuner uten lederavtaler er videregitt delegeringen omtrent like utbredt, men her er det i størst grad delegering til overordnede enheter/etater (52,2%), mens det i mindre grad er videregitt delegering til enkeltvirksomheter (23,3%).

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmannen har <i>ikke</i> fullmakt til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter	62 40,8%	31 26,7%
Rådmannen har fullmakt til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter	90 59,2%	85 73,3%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter er <i>ikke</i> videredelegert til overordnet enhet/etat	43 47,8%	62 72,9%
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter er videredelegert til overordnet enhet/etat	47 52,2%	23 27,1%
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter er <i>ikke</i> videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	69 76,7%	45 52,9%
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når det motsvares av økte inntekter er videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	21 23,3%	40 47,1%

Tabell 15

2.2.13 Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett

Når det gjelder denne økonomi-fullmakten ser vi at i en fjerdedel (26,5%) av kommunene med lederavtaler har rådmannen denne fullmakten. I kommunene uten lederavtaler er det sjeldnere at rådmennene har denne fullmakten (16,1%). Når det gjelder videredelegering til overordnede enheter/etater er det svært få av kommunene med lederavtaler hvor rådmannen har videredelegert til denne type enheter (16,1%). Av rådmennene som har denne type fullmakt i kommunene uten lederavtaler er denne type videredelegering langt mer vanlig (40,0%). Også for denne type fullmakt blir forholdet til videredelegering motsatt hvis vi ser på videredelegering til enkeltvirksomheter. 38,7% av rådmennene i kommunene med lederavtaler har videredelegert denne fullmakten til denne type enheter. Kun 8,0% av rådmennene i kommunene uten lederavtaler har videredelegert til denne type enheter.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmannen har <i>ikke</i> fullmakt til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	130 83,9%	86 73,5%
Rådmannen har fullmakt til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	25 16,1%	31 26,5%
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett er <i>ikke</i> videredelegert til overordnet enhet/etat	15 60,0%	26 83,9%
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett er videredelegert til overordnet enhet/etat	10 40,0%	5 16,1%
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett er <i>ikke</i> videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	23 92,0%	19 61,3%
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett er videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	2 8,0%	12 38,7%

Tabell 16

2.2.14 Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett

I kommunene med lederavtaler er det mer utbredt at rådmannen har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett enn det er i kommuner uten lederavtaler. I 29,6% av kommunene med lederavtaler har rådmannen slik plikt, mens dette er tilfelle bare i 15,8% av kommunene uten lederavtaler. Rådmennene som har slik plikt har i kommunene med lederavtaler i mindre grad enn i kommunene uten lederavtaler videredelegert plikten til overordnede enheter/etater (17,6% i kommuner med lederavtaler, kontra 33,3% i kommuner uten lederavtaler). Forholdet er motsatt når det gjelder rådmennenes videredelegering til enkeltvirksomheter. Her har rådmennene i kommunene med lederavtaler i større grad enn de andre videredelegert plikten til enkeltvirksomhetene (38,2% kontra 20,8%).

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmannen har <i>ikke</i> plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	128 84,2%	81 70,4%
Rådmannen har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	24 15,8%	34 29,6%
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett er <i>ikke</i> videre delegert til overordnet enhet/etat	16 66,7%	28 82,4%
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett er videre delegert til overordnet enhet/etat	8 33,3%	6 17,6%
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett er <i>ikke</i> videre delegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	19 79,2%	21 61,8%
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett er videre delegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	5 20,8%	13 38,2%

Tabell 17

2.2.15 Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer

Når vi beveger oss inn på personalområdet, ser vi først at det er en tendens til en grunnleggende forskjell mellom kommuner med og uten lederavtaler. I over 2/3 (67,5%) av kommunene med lederavtaler har rådmannen fullmakt til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer. I kommunene uten lederavtaler er det under 1/3 (29,1%) av rådmennene som har denne myndigheten til selv å velge sine medarbeidere.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmannen har <i>ikke</i> fullmakt til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer	105 70,9%	38 32,5%
Rådmannen har fullmakt til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer	43 29,1%	79 67,5%

Tabell 18

2.2.16 Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer

Når vi ser på forhold rundt delegering og videredelegering av personalmyndighet, ser vi bl.a.: At rådmannen har anledning til å ansette personale under toppledere/ etatsjefer er svært utbredt både i kommuner med og uten lederavtaler. Rådmennene i 94,7% av lederavtalekommunene har denne fullmakten, mens tilsvarende tall i kommunene uten lederavtaler er 84,4%. At rådmannen har denne fullmakten er altså noe vanligere i kommunene med lederavtaler enn i kommunene uten. Når vi ser på rådmannens videre-delegering av denne fullmakten til overordnede enheter/etater, er utbredelsen langt lavere, men forskjellene på kommunene fortsatt små. I 23,4% av kommunene med lederavtaler har rådmannen videredelegert denne myndigheten til denne type enheter. Tilsvarende tall for kommunene uten lederavtaler er 34,6%. De virkelig store forskjellene mellom kommunene får vi når vi ser på videredelegering av denne ansettelses-myndigheten til enkeltvirksomheter. I nærmere halvparten (41,1%) av kommunene med lederavtaler har rådmannen videredelegert myndigheten til enkeltvirksomhetene. I kommunene uten lederavtaler er det kun 13,1% av rådmennene som har videredelegert sin myndighet til denne type virksomheter.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmann har ikke fullmakt til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer	24 15,6%	6 5,3%
Rådmann har fullmakt til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer	130 84,4%	107 94,7%
Rådmann har anledning til å ansette personale på nivået under toppledere /etatsjefer, men har <i>ikke</i> videredelegert ansvaret til overordnet enhet/etat	85 65,4%	82 76,6
Rådmann har anledning til å ansette personale på nivået under toppledere /etatsjefer og har videredelegert ansvaret til overordnet enhet/etat	45 34,6%	25 23,4
Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer er <i>ikke</i> videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	113 86,9%	63 58,9%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer er videregitt til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter	17 13,1%	44 41,1%

Tabell 19

2.2.17 Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger

At rådmannen har myndighet til å føre lokale lønnsforhandlinger er relativt vanlig både i kommuner med og uten lederavtaler. I kommunene med lederavtaler er det hele 87,6% som har gitt rådmannen denne myndigheten, mens det i kommunene uten lederavtaler er et noe lavere tall, 67,9% av rådmennene har denne myndigheten her. At rådmannen videregitt denne myndighetene er imidlertid relativt uvanlig, uavhengig av kommunetype. I 11,3% av lederavtalekommunene har rådmannen videregitt forhandlingsmyndigheten til overordnet enhet/etat, mens tallet i kommuner uten lederavtaler er så lavt som 4,7%. Forekomsten av videregitt til enkeltvirksomheter ligger på et enda lavere nivå. I lederavtalekommunene er det 5,7% av rådmennene som har videregitt forhandlingene til denne type enheter, mens det i kommunene uten lederavtaler kun er 2,8% som har videregitt lønnsforhandlingene til enkeltvirksomheter. Forskjellene mellom kommunene med og uten lederavtaler er på dette siste området prosentvis store, men i absolutte tall ser vi at det uansett er svært få kommuner det er snakk om (henholdsvis 6 og 3).

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmann har ikke anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	50 32,1%	15 12,4%
Rådmann har anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	106 67,9%	106 87,6%
Anledning til å føre lønnsforhandlinger er <i>ikke</i> videregitt til overordnede enhet/etat	101 95,3%	94 88,7%
Anledning til å føre lønnsforhandlinger er videregitt til overordnede enhet/etat	5 4,7%	12 11,3%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Anledning til å føre lønnsforhandlinger er <i>ikke</i> videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	103 97,2%	100 94,3%
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger er videredelegert til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter	3 2,8%	6 5,7%

Tabell 20

2.2.18 Anledning til å foreta interne omorganiseringer

Andelen rådmenn som har anledning til å foreta interne omorganiseringer er relativt høyt, uavhengig av forekomsten av lederavtaler. Forekomsten er imidlertid noe høyere i kommunene (86,7%) med lederavtaler enn i kommunene uten lederavtaler (73,0%). Relativt få av rådmennene som har denne myndigheten har videredelegert den til overordnede enheter/etater. Forekomsten er imidlertid omtrent like stor i kommunene uavhengig om de har lederavtaler eller ikke, tallene er henholdsvis 16,3% for lederavtalekommunene og 12,6% i kommunene uten lederavtaler. Når det gjelder videredelegering til enkeltvirksomheter er imidlertid forskjellene store mellom kommuner med og uten lederavtaler. I over en fjerdedel (26,0%) av kommunene med lederavtaler har rådmannen videredelegert myndigheten til å foreta interne omorganiseringer til enkeltvirksomheter. Tilsvarende tall i kommunene uten lederavtaler er bare 3,6%. Videredelegering av denne type myndighet til denne type enheter forekommer altså omtrent ikke i kommuner uten lederavtaler.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmann har <i>ikke</i> anledning til å foreta interne omorganiseringer	41 27,0%	16 13,3%
Rådmann har anledning til å foreta interne omorganiseringer	111 73,0%	104 86,7%
Rådmann har anledning til å foreta interne omorganiseringer, men har <i>ikke</i> videredelegert ansvaret til overordnet enhet/etat	97 87,4%	87 83,7%

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Rådmann har anledning til å foreta interne omorganiseringer og har fullmakt til å videredelegere ansvaret til overordnet enhet/etat	14 12,6%	17 16,3%
Anledning til å foreta interne omorganiseringer er <i>ikke</i> videredelegert til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter	107 96,4%	77 74,0%
Anledning til å foreta interne omorganiseringer er videredelegert til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter	4 3,6%	27 26,0%

Tabell 21

2.3 FOREKOMSTEN AV SYSTEMATISK LEDEREVALUERING

En sentral problemstilling i studiet av lederavtaler er hvorvidt kommunene driver systematisk evaluering av ledernes arbeid. I denne sammenheng er det interessant å se om kommunene med lederavtaler evaluerer ledernes arbeid og om det her evt. er forskjell på kommuner med og uten lederavtaler. Tabellen nedenfor viser funnene fra NIBRs undersøkelse. Kommunene har her svart på om de driver systematisk lederevaluering minst 1 gang pr. år. Vi ser at hele 75,2% av kommunene som ikke har lederavtaler ikke gjennomfører systematisk lederevaluering. Tilsvarende tall for kommunene med lederavtaler som gjennomgående prinsipp er på bare 13,8%. Hele 75,6% av disse kommunene oppgir derimot at de har slik systematisk lederevaluering på alle tjenesteområder. Dette er en relativt høy andel. Kun 14,6% av kommunene uten lederavtale sier at de gjennomfører slik evaluering på alle tjenesteområder. Forekomsten av systematisk evaluering kun på *noen* tjenesteområder er omtrent like stor i kommuner uten lederavtaler som i kommuner med lederavtaler. Av dette kan vi altså se at det er en tydelig større utbredelse av systematisk lederevaluering i kommuner med lederavtaler enn det er i kommuner uten lederavtaler.

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på alle områder
Kommunen gjennomfører ikke systematisk lederevaluering	118 75,2%	17 13,8%
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering på noen tjenesteområder	16 10,2%	13 10,6%
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering på alle tjenesteområder	23 14,6%	93 75,6%

Tabell 22

Her kan det også være interessant å se om forskjellen i utbredelse av systematisk lederevaluering er like stor hvis vi slår sammen kommunene som har lederavtaler på alle områder (som ovenfor) med kommunene som har lederavtaler kun på noen områder. Tabell 23 viser at tendensen her blir noe svakere, men at det er en betydelig større forekomst av systematisk lederevaluering i kommuner hvor lederavtaler forekommer (78,3%) enn det er i kommuner hvor lederavtaler ikke forekommer (24,8%).

	Har ikke lederavtaler på noen områder	Har lederavtaler på <i>noen eller alle</i> områder
Kommunen gjennomfører ikke systematisk lederevaluering	118 75,2%	39 21,7%
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering på <i>noen eller alle</i> tjenesteområder	39 24,8%	141 78,3%

Tabell 23

2.4 OPPSUMMERING AV FUNN FRA NIBRS UNDERSØKELSE

Data fra NIBRs undersøkelse er som nevnt egnet til å besvare følgende av våre delproblemstillinger:

- Hvor utbredt er bruken av lederavtaler i norske kommuner?
- I hvilken grad forekommer lederavtaler sammen med andre ledelsesorienterte NPM-virkemidler?

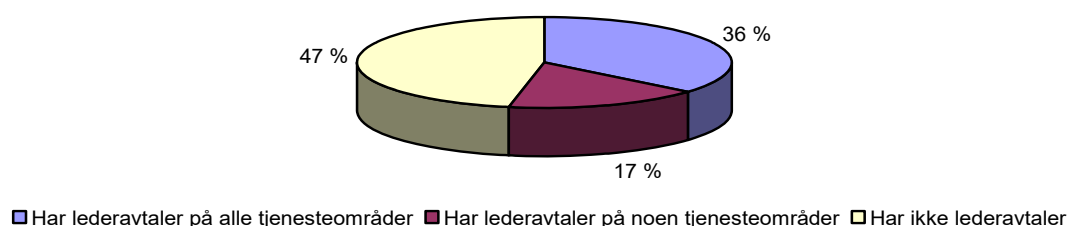
NIBR-dataene vil også hjelpe oss til å belyse og drøfte følgende problemstilling:

- I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?

Utbredelsen av lederavtaler

Av det vi kjenner til er det ikke tidligere foretatt noen systematisk kartlegging av utbredelsen av lederavtaler i norske kommuner. Med det forbehold at spørsmålet som er stilt i NIBR undersøkelsen ikke er helt entydig rettet på lederavtaler, mener vi at resultatene allikevel gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at i overkant av halvparten (53%) av de kommunene som har svart på undersøkelsen har innført lederavtaler for hele eller deler av kommunen. Som vi ser av figur 4 nedenfor har hele 36% av kommunene lederavtaler innen alle sine tjenesteområder. Vår konklusjon blir dermed at dette ledelsesverktøyet har blitt svært utbredt i Norge.

Ifølge NIBR-notat 2004:124 (Hovik, m.fl., 2004), hvor funn fra hele NIBRs undersøkelse er presentert, ser vi at spesifisering av forventninger gjennom lederavtaler eller lignende, er et av de aller mest utbredte administrative ”lederverktøyene” i norske kommuner. Det er for eksempel mer utbredt enn målstyring og balansert målstyring.



Figur 4 – Utbredelsen av lederavtaler

Sammenhengen med andre NPM-virkemidler

De mest interessante funnene i forholdet mellom inngåelse av lederavtaler og bruken av andre NPM virkemidler finner vi i forhold til resultatkrav, lederutvikling, organisasjonsstruktur og grad av delegering. At ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav er totalt sett ikke så vanlig, men langt mer utbredt i kommuner som har innført lederavtale enn i

kommuner uten lederavtaler. Det er nesten ingen av kommunene som ikke har inngått lederavtale som oppgir at de har ansatt ledere på denne type kontrakt. I forhold til organisasjonsstruktur finner vi klare sammenhenger mellom bruken av lederavtaler og antallet enheter som rapporterer til rådmannsnivået. Jo flere administrative enheter jo hyppigere bruk av lederavtaler. I kommuner med mer enn 30 enheter er det ingen kommuner som ikke har tatt i bruk lederavtaler på ett eller flere tjenesteområder.

På spørsmålet om forekomsten av lederutviklingsprogram viser svarene at det er betydelig mer satsing på lederutvikling i kommuner som har innført lederavtaler enn det er i de kommunene som ikke har avtaler.

I forhold til graden av delegering av fullmakter viser dataene at det generelt delegeres noe mindre innenfor økonomiområdet enn innenfor personalområdet. Materialet viser at de rådmenn som har innført lederavtale har større grad av fullmakter enn de uten, som for eksempel fullmakt til å omdisponere innenfor brutto driftsramme. Rådmenn i kommuner med lederavtaler har videre i større grad enn andre rådmenn valgt å videre-delegere sine økonomifullmakter til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.

På personal og organisasjonsområdet har rådmenn i kommuner med lederavtale noe videre fullmakter enn de uten lederavtaler. Videre delegering til enhetsnivå er imidlertid langt større i de kommunene som har lederavtaler enn i de uten. Dette gjelder både i ansettelsessaker og i forhold til interne omorganiseringer. Rådmenn som har innført lederavtaler har i større grad enn andre myndighet til å foreta interne omorganiseringer og har i større grad enn andre videre delegert dette til enkeltvirksomheter.

Forekomsten av systematisk lederevaluering

På spørsmålet om det foretas systematisk lederevaluering finner vi klare forskjeller mellom de kommunene som har tatt i bruk lederavtaler og de som ikke har dette. Over 75% av kommunene som har innført lederavtaler sier at de har systematisk lederevaluering på alle tjenesteområder, mens 75% av de som ikke har lederavtaler sier at de ikke foretar systematisk lederevaluering. Hva kommuner som oppgir at de driver systematisk lederevaluering legger i begrepet, kommer vi tilbake til i drøftingen av denne problemstillingen i drøftingsdelen.

3. FUNN FRA DE UTVALGTE KOMMUNER

For å belyse våre øvrige problemstillinger, har vi som beskrevet i metodekapitlet hatt behov for å skaffe data av mer kvalitativ karakter enn det NIBR-undersøkelsen har gitt oss. Derfor har vi utført nærmere studier i noen utvalgte kommuner. I metodekapittelet har vi beskrevet inngående hvilke kriterier vi benyttet for å velge ut kommuner for detaljerte studier med kvalitativ metode og hvordan vi måtte justere utvalget litt underveis i arbeidet. Vi har studert følgende 5 kommuner med kvalitativ metode: Eide, Rissa, Bømlo, Mandal og Lier. I dette kapitlet vil vi gå dypere inn i de utvalgte kommunene. Vi vil først gi en kort presentasjon av fakta om kommunene. Deretter vil vi presentere kommunenes lederavtaledokumenter. Til slutt vil vi presentere funnene fra våre intervjuer kommunevis, disponert etter de delproblemstillingene de særlig er egnet til å belyse.

Etter den korte faktapresentasjonen av de utvalgte kommunene har vi i dette kapitlet som nevnt i metodekapitlet, valgt å anonymisere kommunene. Det betyr at kommunene fra og med kapittel 3.2 omtales som kommune A, kommune B, kommune C, kommune D og kommune E.

3.1 FAKTA OM DE UTVALGTE KOMMUNER

3.1.1 Eide kommune:

Eide kommune har 3235 innbyggere, et kommunestyre som består av 21 representanter og en politisk ledelse av Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Den politiske organiseringen består i tillegg til kommunestyret og formannskapet av 3 faste komiteer, planutvalg og kontrollutvalg. Kommunen har 159 årsverk og er administrativt organisert i 18 resultat/virksomhetsområder og er en klar to-nivå modell med mange områder i forhold til kommunestørrelsen. Rådmannsnivået består av rådmann og fagstab.

3.1.2 Rissa kommune:

Rissa kommune har 6382 innbyggere, et kommunestyre som består av 27 representanter og en politisk ledelse av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Den politiske organiseringen består i tillegg til kommunestyre og formannskap av to hovedutvalg, administrasjonsutvalg og kontrollutvalg. Kommunen har 314 årsverk og har en to-nivå modell med 21 enheter. Rådmannsnivået består av rådmann og fagstab.

3.1.3 Bømlo kommune:

Bømlo kommune har 10867 innbyggere, et kommunestyre som består av 27 representanter og en politisk ledelse av Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet. Den politiske organiseringen består i tillegg til kommunestyre og formannskap av to hovedutvalg og kontrollutvalg. Kommunen har 417 årsverk og er organisert i 3 hovedområder etter sektorprinsippet. Rådmannsnivået består av rådmann, to kommunalsjefer og 13 i stabsfunksjoner.

3.1.4 Mandal kommune:

Mandal kommune har 13662 innbyggere, et kommunestyre som består av 35 representanter og en politisk ledelse av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Høyre. Den politiske organiseringen består i tillegg til kommunestyre og formannskap av 3 faste komiteer, klageutvalg og kontrollutvalg. Kommunen har 442 årsverk og er organisert i 11 tjenesteytende resultat/virksomhetsområder. Rådmannsnivået består av rådmann og fire kommunalsjefer, samt ledere for støtte og stabsfunksjoner.

3.1.5 Lier kommune:

Lier kommune har 21638 innbyggere, et kommunestyre som består av 49 representanter og en politisk ledelse av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Den politiske organiseringen består i tillegg til kommunestyre og formannskap av tre faste fagutvalg, planutvalg og kontrollutvalg. Kommunen har 798 årsverk og er organisert i 28 tjenesteytende virksomhetsområder. Rådmannsnivået består av rådmann og fire kommunalsjefer, samt ledere for støtte og stabsavdelinger.

3.2 LEDERAVTALEDOKUMENTENE I DE UTVALGTE KOMMUNENE

Vi vil i dette kapitlet presentere de utvalgte kommunenes lederavtaledokumenter. Som vi har vært inne på tidligere vil utformingen av selve avtaledokumentet være en av kildene for drøftingen av lederavtalene i et kontraktsteoretisk lys - i hvilken grad avtalene kan sies å være reelle kontrakter og i hvilken grad de har en ”hard” eller ”myk” karakter.

Presentasjonen på de neste 4 sidene inneholder en oppstilling av avtaleinnholdet i kommunene A til E i tabellform. Tabellen er satt opp slik at det skal være lett å få en oversikt over avtaleinnholdet og å sammenligne de ulike kommunenes avtaler. Tabellen er bygget opp etter den mest omfattende avtalen (kommune A), og presenterer avtaletemaene i følgende rekkefølge, i den grad temaene er berørt i den enkelte avtale: (Tomme felt i tabellen betyr at den aktuelle avtalen ikke har bestemmelser vedr. det aktuelle temaet)

- Generelt
- Krav og spesifisering av ytelser og ansvar for virksomhetsleder
- Arbeidsgivers plikter/ytelser
- Evt. krav om årlige planer
- Bestemmelser om evaluering og rapportering
- Bestemmelser om mislighold
- Bestemmelser om rettrettstilling
- Prosedyre for avvikling
- Evt. krav om årlige resultatmål
- Annet
- Forhold til lover og avtaleverk

Vi har valgt å presentere innholdet i selve lederavtalene. *Arbeids-/ansettelsesavtalene* som angir tilsettingsdato, lønnsnivå og andre formalia, har vi ikke gått inn på, men den utgjør for flere av kommunene del/kapittel 1 i lederavtalen.

<i>Tema</i>	<i>Kommune A:</i>	<i>Kommune B:</i>	<i>Kommune C:</i>	<i>Kommune D:</i>	<i>Kommune E:</i>
Generelt	Generelt (avtalens formål og rådmannsrollen defineres)	Generelt (avtalens formål og rådmannsrollen defineres)		Generelt (avtalens formål defineres)	(Fastslår at avtalen kan utvikles etter drøfting mellom leder og kommunalsjef og at den følges av en resultatavtale)
Krav og spesifisering av ytelser og ansvar for virksomhetslederen	Krav og forventninger til lederen (fastslår lederens ansvar, forventninger til lederatferd, samt krav om å holde rådmannen orientert)	Krav og forventninger til lederen (fastslår lederens ansvar, forventninger til lederatferd, samt krav om å holde rådmannen orientert)		Krav og forventninger til lederen (fastslår lederens ansvar, forventninger til lederatferd, samt krav om å holde rådmannen orientert)	Beskrivelse av virksomhetens arbeidsområde (en kortfattet ”populistisk” beskrivelse)
	Formelt ansvar	Formelt ansvar		Formelt ansvar	Oversikt over tjenester fra virksomheten som mottas av brukerne (angivelse av virksomhetens ”sluttprodukter”)
	Resultatansvar	Resultatansvar	Resultatmål (definerer lederens ansvar for å nå mål, kvalitet, effektivitet, omstilling, kundebehandling og markedsføring)	Resultatansvar	Resultatansvar (definerer lederens ansvar for å nå mål, kvalitet, effektivitet, omstilling, kundebehandling og markedsføring)
	Personalansvar	Personalansvar/ arbeidsgiveransvar	Personalansvar (definerer lederens ansvar for tilsetting og oppfølging av ansatte)	Personalansvar/ arbeidsgiveransvar	Personalansvar (definerer lederens ansvar for tilsetting og oppfølging av ansatte)
	Organisasjonsansvar	Organisasjonsansvar	Arbeidsgjevaransvar (definerer lederens rolle som arbeidsgiver)	Organisasjonsansvar	Arbeidsgiveransvar (definerer lederens rolle som arbeidsgiver)

<i>Tema</i>	Kommune A:	Kommune B:	Kommune C:	Kommune D:	Kommune E:
	Økonomiansvar	Økonomiansvar	Økonomiansvar (definerer lederens økonomiansvar)	Økonomiansvar	Økonomiansvar (definerer lederens økonomiansvar)
	Serviceansvar	Serviceansvar	Nettverk (definerer lederens plikt til å være med i ledernetverk)	Serviceansvar	Deltakelse i nettverk (definerer lederens plikt til å være med i ledernetverk)
	Atferdskrav: Lojal, profesjonell, respekt for folkevalgte, skape tillit internt, ha "kundefokus"	Atferdskrav: Lojal, profesjonell, skape tillit internt, ha "kundefokus"	Fullmakter (gir lederen alle rådmannens fullmakter unntatt fastsetting av lønn og oppsigelse av ansatte, fastsetter regler for hvordan myndigheten skal utøves)	Atferdskrav: Tydelig kommunikasjon, ta vare på medarbeidere, like lederposisjonen, være nyskapende.	Fullmakter (gir lederen alle rådmannens fullmakter unntatt fastsetting av lønn og oppsigelse av ansatte, fastsetter regler for hvordan myndigheten skal utøves)
Arbeidsgivers plikter/ytelser	Arbeidsgivers og resultatenshetsleders forpliktelser (definerer arbeidsgiverpolitikken overfor ledere, avklarer hva lederne kan forvente av rådmannen og rådgiverne og vice versa)	Arbeidsgivers forpliktelser (definerer arbeidsgiverpolitikken overfor ledere, avklarer hva lederne kan forvente av rådmannen og rådgiverne og vice versa)		Arbeidsgiver og rådmannens forpliktelser (definerer arbeidsgiverpolitikken overfor ledere, avklarer hva lederne kan forvente av rådmannen og vice versa)	Rådmannen v/kommunalsjefs forpliktelser (definerer rådmannens forpliktelser innen veiledning, kommunikasjon, inngripen, informasjon, helhetssyn og fullført saksbehandling)

Tema	Kommune A:	Kommune B:	Kommune C:	Kommune D:	Kommune E:
Evt. krav om årlige planer	Årlige resultat- og utviklingsplaner (viser til vedtatte styringsdokumenter og pålegger virksomhetsleder å utarbeide resultat- og utviklingsplaner med et definert innhold, krav om rapportering gjennom årsmeldingen)	Årlige resultat- og utviklingsplaner (viser til økonomi- og handlingsplanen og pålegger virksomhetsleder å utarbeide tiltaksplan, krav om rapportering gjennom årsmeldingen)		Årlige resultat- og utviklingsplaner (viser til vedtatte styringsdokumenter og pålegger virksomhetsleder å utarbeide en årlig resultat- og utviklingsplan, krav om rapportering gjennom årsmeldingen)	
Bestemmelser om evaluering og rapportering	Evaluering av resultatoppnåelse (det skal minst to ganger pr. år avholdes mål- og medarbeidersamtale mellom lederen og rådmannen. Samtalen skal dokumenteres og inngå i grunnlaget for lønnsvurderinger)	Evaluering av resultatoppnåelse (det skal minst en gang pr. år avholdes mål- og medarbeidersamtale mellom lederen og rådmannen)		Evaluering av resultatoppnåelse (det skal minst to ganger pr. år avholdes mål- og medarbeidersamtale mellom lederen og rådmannen)	Rapportering (pålegger virksomhetsleder å rapportere avvik, samt oppfølgingssamtaler minst hver 8. uke, samt ansvarsfordeling ved virksomhetsleders fravær)
Bestemmelser om mislighold	Prosedyre for drøfting av manglende samsvar mellom krav/forventning og innfridde resultater (en prosedyre med tilbakemelding og oppfølging i 2 faser er beskrevet)	Prosedyrer for drøfting av manglende samsvar mellom krav/forventninger og innfridde resultater (en prosedyre med tilbakemelding og oppfølging)		Prosedyrer for drøfting av manglende samsvar mellom krav/forventninger og innfridde resultater (en prosedyre med tilbakemelding og oppfølging i 2 faser er beskrevet)	Oppfølging (pålegger drøfting av tiltak i egen samtale hvis en av partene ikke oppfyller sin del av avtalen)

Tema	Kommune A:	Kommune B:	Kommune C:	Kommune D:	Kommune E:
Rretrettstilling	Retrettstilling (klargjør leders mulighet for å søke om retrettstilling)	Retrettstilling (klargjør leders mulighet for å søke om retrettstilling)			
Prosedyre for avvikling	Avviklingsordning som leder (Fastlegger prosedyre for avvikling av ansettelsesforholdet eller omplassering i annen stilling ved manglende resultatoppnåelse)			Avviklingsordning som leder (Fastlegger prosedyre for omplassering i annen stilling ved manglende resultatoppnåelse)	
Årlige resultatmål	Resultatmål (angir årlige resultatmål innen: Organisasjon og styring, økonomi, brukertilpasning, diverse og mål på lengre sikt)				
Annet	Annet (Tidspunkt for avtalens gyldighet og bestemmelser om reforhandling og om taushetsplikt om avtalen)	Annet (fastslår at rådmannen forvalter avtalen fra kommunens side)		Annet (fastslår avtalens tiltredelse og at rådmannen forvalter avtalen fra kommunens side)	
Forholdet til lover		Forholdet til lover og avtaleverk (fastslår at avtalen ikke svekker lederens rettsvern)		Forholdet til lover og avtaleverk (fastslår at avtalen ikke svekker lederens rettsvern)	

Tabell 24

Av tabellen ser vi umiddelbart at lederavtalene i våre utvalgte kommuner har mange likhetstrekk, men at de trolig ”stammer” fra to ulike ”kilder”. Avtalene i kommune A, kommune B og kommune D har innholdsmessig svært mange fellestrekk og de er disponert relativt likt. På samme måte har avtalene i kommune C og kommune E tydeligvis felles ”stamtavle” – de bruker i stor grad de samme begreper og disposisjon, dog er kommune E`s avtale mer omfattende enn kommune C`s.

Felles for alle avtalene er at de fremstår som en kontrakt, med underskrift av begge parter, dvs. både virksomhetslederen og rådmannen (eller en kommunalsjef med rådmannens funksjon). Alle avtalene inneholder også relativt omfattende beskrivelser av ytelsene som skal leveres av virksomhetslederne. Disse ytelsene/kravene dreier seg bl.a. om:

- Å nå resultater (mål) for tjenestenes kvalitet og service
- Å ha en god økonomistyring
- Å utøve et godt og effektivt personalansvar
- Å organisere en effektiv virksomhet med godt arbeidsmiljø
- Å ha et arbeidsgiveransvar med lojalitet til kommunen og fattede vedtak

Alle avtalene med unntak av Cs, inneholder også beskrivelser av de ytelser som den andre avtaleparten, nemlig rådmannen/kommunalsjefen skal yte.

Alle avtalene unntatt kommune Cs, inneholder også bestemmelser for mislighold av avtalen, dvs. beskrivelser av hvilke prosedyrer som trer i kraft hvis partene ikke innfrir kravene til ytelse. Det er riktignok kun kommune E som har laget denne type avtalebestemmelse gjensidig, dvs. at den gjelder både når virksomhetslederen og når rådmannen ikke har levert sine ytelser. I kommune A, B og D er misligholdsbestemmelsene kun rettet inn på situasjoner hvor virksomhetslederen ikke innfrir kravene til ytelse. Det er også verdt å merke seg at i disse tre kommunene, og da særlig i kommune A og D, har avtalene relativt omfattende bestemmelser for slike situasjoner (beskrivelse av en avviklingsordning som leder).

Ingen av avtalene inneholder bestemmelser om tvisteløsninger, men kommune B og kommune D`s avtaler har avsluttende bestemmelser som fastslår at avtalen ikke rokker ved ledernes rettigheter i henhold til lover og avtaleverk.

3.3 FUNN GJENNOM INTERVJUER I DE UTVALGTE KOMMUNER

Funnene fra intervjuer i de utvalgte kommunene gir oss informasjon til å belyse og besvare vår hovedproblemstilling og særlig følgende av våre delproblemstillinger:

- I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?
- Er lederavtalene utarbeidet og inngått som en reell kontrakt og er det grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy?
- Er det grunnlag for å si at lederavtaler medfører eller bidrar til ønsket lederatferd i kommunen? Herunder også:
 - Har bruken av avtalene betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere?
 - Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnet, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?

Som vi ser av intervjuguiden kom vi under intervjuene på ulike måter inn på forhold som er egnet til å belyse disse problemstillingene. Vi har i dette kapitlet valgt å presentere intervjufunnene i en rekkefølge som så nært som mulig er i overensstemmelse med problemstillingene nevnt ovenfor. Presentasjonen er derfor disponert i underkapitler på følgende måte:

1. Forekomsten av systematisk lederevaluering
2. Lederavtalene som reelle kontrakter
3. Lederavtalens effekt på lederatferden
4. De viktigste faktorer som påvirker lederatferden
5. Oppfølging av lederavtalen gjennom belønning og sanksjoner
6. Lederavtalens betydning for organisasjonens verdier
7. Lederavtalens betydning for samarbeidsforhold

Funnene er gruppert kommunevis i hvert av underkapitlene.

Innledningsvis i intervjuene stilte vi noen generelle innledningsspørsmål om bl.a. yrkeserfaring og utdanningsbakgrunn. Vi har ikke funnet det relevant å presentere disse opplysningene her i rapporten. Vi stilte imidlertid også spørsmål om noen av respondentene

hadde erfaringer med lederavtaler fra tidligere stillinger. Vi vil derfor innledningsvis nevne at 3 av respondentene opplyste at de hadde hatt lederavtale i en tidligere jobb.

3.3.1 Forekomsten av systematisk lederevaluering

I det påfølgende redegjøres det for hvilke svar respondentene i de fem kommunene gir på spørsmålet om i hvilken grad lederavtalene følges opp med systematiske evalueringssamtaler. Som det framkommer i beskrivelsen av vårt valg av intervjukommuner i metodekapitlet, har alle 5 kommunene oppgitt i NIBRs undersøkelse at de har systematisk lederevaluering innen alle tjenesteområder. Som det fremgår av våre intervjufunn i beskrivelsen nedenfor så oppgir også de fleste av respondentene at det holdes en eller annen form for evalueringssamtale mellom ledernivåene. Som det fremgår av vår problemstilling, har vi imidlertid vært opptatt av å kartlegge lederavtalens rolle og betydning for evalueringssamtalene. Ut fra formuleringen på problemstillingen har vi valgt å helt spesifikt vektlegge om lederavtalen, som er inngått mellom ledernivåene, *legges til grunn* for evalueringssamtalene. Flere av spørsmålene i intervjuguiden ga respondentene anledning til å reflektere og nyansere rundt dette, og nedenfor presenteres våre funn.

A kommune

Alle respondentene i A kommune oppgir at det foretas systematisk evaluering av den inngåtte lederavtalen. Dette skjer minimum en gang pr. år, og det fokuseres på oppnådde resultater i forhold til de mål som ble fastsatt i forrige ledersamtale. Kommunen har egen personalhåndbok som omtaler lederavtalen og som inneholder ledersamtalensmal og dette danner grunnlaget for forberedelsene til evalueringssamtalen. Det oppgis at lederavtalen og virksomhetsplanen ligger framme under samtalen. Tema som vektlegges er for eksempel aktivitetstilbudet i avdelingen, HMS internkontroll, kvalitet, prosjekter, myndiggjøring av alle ansatte og arbeidet med å redusere sykefraværet. Fire av fem respondenter i A vektlegger at selve samtalen (dialogen) og tilbakemeldingen er vel så viktig som selve avtalen

B kommune

Ingen av respondentene i B kommune oppgir at det gjennomføres systematisk evaluering av lederavtalen. Alle oppgir derimot at det holdes medarbeidersamtaler etter standardisert skjema. Samtalene er planlagte og holdes en gang pr. år og det oppgis at dette er i samsvar

med den inngåtte avtalen. Samtalene knytter seg til oppnåelse av mål i virksomhetsplanen i større grad enn til selve lederavtalen. Kommune B har innført balansert målstyring og medarbeidertilfredshetsundersøkelser legges til grunn i oppfølgingsarbeidet. En av respondentene vektlegger at dialog mellom ledernivåene er viktig.

C kommune

En av respondentene i C kommune oppgir at det holdes systematisk evaluering av lederavtalen. De øvrige oppgir at de har medarbeidersamtaler/ledersamtaler som er formelle, men lederavtalen legges ikke til grunn. Det gis i hovedsak tilbakemelding på økonomi. Virksomhetsplaner benyttes ikke. 2 av 3 respondenter i kommune C vektlegger betydningen av at dialog og tilbakemelding er viktig.

D kommune

I D kommune er det en av respondentene som oppgir at det gjennomføres systematisk evaluering av lederavtalen. De øvrige respondentene mener at det foretas evalueringssamtaler, men at disse ikke holdes med bakgrunn i inngått lederavtale. De samtalene som holdes dreier seg om tilbakemelding på mestring og oppnådde resultater. Alle respondentene i D kommune vektlegger også betydningen av at dialog og tilbakemelding er viktig og kanskje vel så viktig som avtalen. Virksomhetsplanen og måling av medarbeidertilfredshet legges til grunn i samtalen.

E kommune

Ingen av respondentene i E kommune svarer at det holdes systematiske evalueringssamtaler med bakgrunn i lederavtalen. Alle oppgir derimot at det holdes oppfølgingssamtaler/ledersamtaler, men at lederavtalens krav til en gang pr. måned ikke gjennomføres. Høyst fire til fem ganger pr. år. Det er en samlet oppfatning at evalueringssamtaler holdes i gjennomsnitt hver annen måned. Samtalene har fokus på økonomi, sykefraværprosjekter og personlige forhold i jobben. Lederavtalen i seg selv oppleves som et ganske "dødt" dokument. Fire av respondentene i kommune E sier at dialogen er viktig mellom ledernivåene.

3.3.2 Lederavtalene som kontrakter

Som nevnt i beskrivelsen av våre problemstillinger er vi opptatt av om lederavtalene er inngått som en reell kontrakt og om det er grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy. For å belyse dette, er som tidligere nevnt både utformingen av avtalene og oppfølgingen av disse, sentrale elementer. Avtaleoppfølgingen i form av sanksjoner og belønning kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet. Her vil vi imidlertid forsøke å belyse omstendighetene rundt selve avtaleinngåelsen. Med dette som utgangspunkt stilte vi under intervjuene spørsmål om hvordan respondentene ble introdusert til lederavtalen.

A kommune

A kommune utpeker seg i undersøkelsen ved at alle respondentene unntatt en forteller at det var dialog og drøfting av avtalene før innføringen. Innføringen ble foretatt i forbindelse med en omorganisering omkring 2001. Arbeidsgiver tok da initiativ til å innføre avtaler. Det er imidlertid ingen av respondentene som forteller om at det ble foretatt endringer i avtaleteksten på bakgrunn av drøftingene. Det er heller ingen som forteller om forhandlinger eller justeringer knyttet til inngåelse av den enkelte avtale. En av respondentene opplyser at han selv ikke forsøkte å forhandle/endre sin avtale ved inngåelse. En annen opplyser at *forhandlinger om tilleggsoder var det eneste man kunne forhandle på i den generelle delen*, dvs. at arbeidsgiver i liten grad inviterte til forhandlinger ved inngåelsen. Ingen av respondentene opplyser at de tillitsvalgte hadde en rolle under utarbeidelse og inngåelse av avtalene.

Alle respondentene synes det er nyttig eller klargjørende at det foreligger en skriftlig avtale. En av respondentene synes imidlertid at den er for omfattende og burde vært forenklet. Ingen av respondentene trekker frem andre skriftlige dokumenter som et alternativ til en avtale.

B kommune

B kommune har hatt lederavtaler siden 1997. Avtalene ble også her innført i sammenheng med en omorganisering og etter bistand fra eksterne konsulenter. De respondentene som var ansatt ved innføringen av avtalene forteller om en høring og drøfting før innføringen. De tillitsvalgte deltok i dette.

De ledere som fikk ansettelse i lederjobber ved omorganiseringen hadde ingen form for forhandling ved inngåelse av den enkelte avtale. En respondent opplyser at han fikk sin avtale etter at han hadde takket ja til jobben. En annen uttaler at man ...*så det slik at lederne bare måtte skrive under avtalen, for nå er det sånn....* De lederne som er ansatt etter at avtalene var innført forteller også at det ikke var forhandling om den enkelte avtale og at de tillitsvalgte heller ikke hadde noen rolle i denne prosessen. En kjente avtaleinnholdet da stillingen ble akseptert, mens en annen tiltro stillingen før avtalen ble introdusert, vedkommende måtte da selv etterlyse en avtale for å få klarhet i sitt ansvarsområde.

Alle respondentene oppfatter at avtalene avklarer forventninger og stiller krav til lederne. To respondenter mener imidlertid at stillingsbeskrivelser ville vært et godt alternativ for å sikre de nødvendige avklaringer. En påpeker også at lederavtalen burde vært mer knyttet til de løpende, konkrete mål som settes i virksomhetsplanen for hver enhet.

C kommune

I C kommune er det som nevnt kun gjennomført 3 intervjuer. Kommunen innførte lederavtaler i 2003 i forbindelse med innføring av 2-nivå modell. Kommunen hadde bistand fra ekstern konsulent, men utarbeidet avtalene selv, basert på erfaringer fra andre kommuner. En av respondentene kjenner ikke til at kommunen har lederavtaler. De to andre opplyser at avtalene ved innføring ble forelagt lederne, men at det ikke var rom for forhandling eller endring av arbeidsgivers forslag ved inngåelse. Alle opplyser at de tillitsvalgte ikke har noen rolle ved inngåelse av avtaler. En respondent mener at lederavtaler er bedre enn stillingsinstrukser når det skal styres mot bestemte mål. En annen respondent påpeker at lederavtalen er som en stillingsbeskrivelse, fordi ...*det ikke er noe som binder arbeidsgiver til avtalen.*

D kommune

D kommune innførte lederavtaler i sammenheng med oppstart av 2-nivå modell i 2002. Eksternt konsulentfirma var involvert i å lage avtalen. Ingen av respondentene kan opplyse om tillitsvalgte hadde en rolle ved innføringen, men flere opplyser at avtalen var kjent da de selv fikk seg forelagt egen avtale. Fire av respondentene opplyser at avtalene ble gjennomlest før inngåelse, men at ingenting ble endret før de selv inngikk avtalen. Kun en av respondentene omtaler dette som ”forhandling”, men heller ikke i hans tilfelle ble

avtaleteksten endret. Ingen hevder at tillitsvalgte har hatt noen rolle i forbindelse med inngåelsen/forhandlingen av den enkelte avtale.

Alle respondentene synes avtalene har en funksjon. En respondent sier at *...avtalen dekker viktige hovedpunkter, men at ...kontakten er viktigere enn selve avtalen*. En annen sier at *...lederavtalen er en bra avtale*. Mens en tredje sier *...synes avtalene er greie og avklarende...avtalen klargjør rollene*.

E kommune

E kommune innførte 2-nivå modell i 1998. Lederavtalene ble innført i etterkant av dette. Lederavtalen har en "statisk del", som er uforandret fra inngåelsen, og en "resultatavtale" som settes opp hvert år. Tre av respondentene oppfatter avtalen som et nyttig dokument for å avklare lederens rolle. To av respondentene forteller at det var informasjon og drøfting av avtalens innhold ved innføringen, og at det ble foretatt justeringer etter innspill fra rektorgruppa. Det er uklart om tillitsvalgte deltok i drøftingene rundt innføringen.

En av respondentene forteller at han ble forelagt avtalen ved tilsetning. Han takket ja til jobben før han undertegnet og det var ingen forhandling rundt inngåelsen av hans avtale. Ingen av respondentene opplyser at det foregår forhandling rundt den enkelte inngåelse eller at tillitsvalgte har en rolle i dette. En respondent presiserer at det ikke er to likeverdige parter som inngår avtale og en annen ordlegger seg slik: *...en forhandler ikke på avtalen 5 dager etter en er begynt i ny jobb....* To av respondentene omtaler avtalen som en rammeavtale. Hele fire av respondentene betegner på ulike måter avtalen som "passiv" eller som "et dødt dokument", og en av dem opplyser at han ikke har benyttet avtalen mellom inngåelsen i 2000 og forberedelsen til vårt intervju nå i 2005. Fire av respondentene uttrykker allikevel eksplisitt at de mener lederavtalen har en funksjon.

3.3.3 Lederavtalens effekt på lederatferd

For å belyse respondentenes syn på i hvilken grad lederavtalen påvirker lederatferden, er det naturlig å se nærmere på spørsmålet vi stilte som et skala-spørsmål: *Hvilken effekt tror du lederavtalen har på lederatferden i kommunen, på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært god og 6 er svært dårlig?*

A kommune

A kommune hadde 5 respondenter fra alle de utvalgte områdene. Det var en svarprosent på 80%, fordi en person tallfestet ikke sitt svar på skalaen, men hadde følgende kommentar :

Bruk av lederavtaler er en krevende avtaleform om det gjøres på denne måten. Lederavtalen er for omfattende og må gjøres enklere. Den må tydeliggjøres på hva som skal gjøres og på hvilken dialog en skal ha. Lederavtaler tar mye tid. Men hadde dette blitt tatt bort nå, ville det ikke vært greit. Folk må akseptere at noen har oppgaven med å sette karakterer på andre.

A kommune hadde en gjennomsnittsscore på 2,25 og differansen var ikke stor mellom svarene. Kommunen hadde den beste gjennomsnittsscoren fra samtlige kommuner i undersøkelsen.

B kommune

B kommune hadde en svarprosent på 100% og deltok med respondenter fra alle de utvalgte områdene. Svarene sprikte fra 2 til 6, med en gjennomsnittscore på 3,8.

C kommune

C kommune hadde kun 3 respondenter, men disse dekker likevel alle nivåer i organisasjonen. De hadde en svarprosent 100%, og en gjennomsnittscore på 4,0 noe som var den laveste scoren i undersøkelsen. Svarene spriker mellom 3 og 5.

D kommune

Fra D kommune var det 5 respondenter og en svarprosent på 100%. Svarene varierer mellom score på 1 til 4, med et gjennomsnitt score på 2,4. Gjennomsnittscoren ligger dermed blant de beste i undersøkelsen.

E kommune

I E kommune var det respondenter fra alle de utvalgte områdene. Respondentene ga en score mellom 3 og 4, variasjonen her var liten, noe som ga en gjennomsnittlig score på 3,2.

3.3.4 De viktigste faktorene som påvirker lederatferd

For å forsøke å få frem respondentenes refleksjoner rundt lederatferd mest mulig uavhengig av lederavtalebegrepet, stilte vi omtrent midtveis i intervjuene følgende spørsmål: *Kan du nevne de tre viktigste faktorer/forhold som påvirker din lederatferd?* Her fikk vi ulike svar og mange oppga færre enn 3 faktorer/forhold. Alle svarene vi mottok er med. *Ingen* av respondentene nevnte eksplisitt den generelle lederavtalen som en aktuell faktor på dette spørsmålet. Vi har kategorisert svarene i følgende kategorier og vil presentere funnene kommunevis nedenfor:

- Ledersamtaler/kommunikasjon
- Økonomi
- Lederfora/opplæring
- Forutsigbare rammer
- Krav til resultat
- Undersøkelser
- Lojalitet
- Lønnsdifferanse

A kommune

I A kommune fikk vi 11 svar fordelt på 6 hovedområder på spørsmålet om de viktigste faktorer som påvirker lederatferd. Det var flest svar innenfor kategoriene ledersamtaler/kommunikasjon (3), økonomi (3) og lederfora/opplæring (2).

Innenfor området kommunikasjon /ledersamtale utdypet respondentene svarene med utsagn som: *Ledersamtalen er nok like viktig som lederavtalen. Kravet til resultatoppnåelse er beskrevet i lederavtalen. Samtalen med rådmannen gir tydelige tilbakemeldinger som innvirker på hvordan jeg tenker og utfører mine oppgaver. Kommunikasjon med leder både skriftlig og muntlig er viktig. Lederavtalen blir nevnt i ledersamtalen med rådmann. Samtalen skjerper avtalen, og gjør meg opptatt av de punktene vi ble enige om.*

Når en ser nærmere på kategorien økonomi, utdyper respondentene dette med bla viktigheten av å holde budsjett, da underskudd skaper dårlig miljø. Det gies følgende utsagn: *Økonomi er viktigst i påvirkning av hva jeg gjør, men en overfokusering på økonomi er heller ikke bra. For mye fokus på økonomi kan gi dårlig miljø.*

2 personer svarte at lederfora/opplæring var blant de viktigste faktorene som påvirker lederatferd. Dette ble begrunnet med bl.a: *Holdningsendringer læres gjennom lederfora med andre resultatledere, og Dele erfaringer med andre ledere i fora gjør at en trekker samme vei.* Det var ett svar på hver av følgende kategorier; forutsigbare rammer, krav til resultater, samt bruker-/medarbeiderundersøkelser.

B kommune

I B kommune er det 7 svar fordelt på 4 kategorier. Her er det flest som svarer innenfor kategoriene krav til resultater (4) og ledersamtalen/kommunikasjon (2) på spørsmålet om de viktigste faktorene som påvirker lederatferd.

Av de som svarte at krav til resultater er en av de tre viktigste faktorer som påvirker lederatferd var det utsagn som: *Det er viktig med en tydelig bestilling gjennom lederavtalen, og Egne høye forventninger til stillingen er viktigst.*

2 respondenter svarer at ledersamtalen/kommunikasjon er blant de viktigste faktorene. Her er det utsagn som: *Ledersamtalen påvirker atferden og en må gjøre endringer og korrigeringer underveis. Ledersamtalen er planlagt og det benyttes standard skjema. Det settes av 2 timer. Rådmann er her opptatt av hvordan jeg arbeider, hva en skal vektlegge i jobben etc. Lederavtalen nevnes ikke i samtalen, men en går igjennom innhold og måloppnåelse i virksomhetsplanen.*

Områdene lojalitet og forutsigbare rammer får begge ett svar hver.

C kommune

Under intervjuene med respondentene fra C kommune fikk vi 3 svar fordelt på 3 ulike områder. Områdene som her ble sett på som blant de viktigste faktorer som påvirker lederatferd var ledersamtaler/kommunikasjon, lederfora/opplæring og krav til resultat.

Respondentene ga viktig informasjon som: *Viktig å vite at det blir stilt krav til en i et miljø der det er lov å gjøre feil, skape trygghet, og Oppfølgingssamtalen med rådmann er alfa omega.*

D kommune

D kommune hadde 13 svar på spørsmålet om de viktigste faktorene som påvirker lederatferd, de fleste svarene var samlet rundt kategoriene lederfora/opplæring (4), krav til resultat (4) og ledersamtaler/kommunikasjon (3).

Innenfor området krav til resultat får vi svar som: *Viktigst med de mål som er satt og resultatene her, og Det er ikke lenger magefølelsen og synsing på hva som er faglig riktig som er styrende. Ved innføring av balansert målstyring håper jeg at målene blir mer styrt av andre ting enn kun økonomi.*

Innenfor området ledersamtaler/kommunikasjon, kommenterer respondentene bl.a. med: *Skape et godt klima med god dialog og bred enighet på tvers av enheter. Viktig å dra i felles retning og unngå for mye konflikter.*

Respondentene i D kommune har også 1 svar innenfor hvert av områdene økonomi og undersøkelser (bruker-/medarbeider-).

E kommune

I E kommune ga respondentene 11 svar fordelt på 3 kategorier på spørsmålet om de viktigste faktorer som påvirker lederatferd, disse fordelte seg på kategoriene krav til resultat (5), økonomi (3) og forutsigbare rammer (3).

Når en ser nærmere på respondentenes svar innen området krav til resultat er det utsagn som: *Det en blir etterspurt på, har en fokus på, og Tilliten styrkes oppover pga. kravene, og glemmer litt den enkelte ansatt.* Innenfor kategorien økonomi, har respondentene gitt svar som: *Budsjettet overstyrer.* Ser en på kategorien forutsigbare rammer, nevnes spesielt de årlige resultatkravene av flere respondenter.

3.3.5 Oppfølging av lederavtalen gjennom belønning og sanksjoner

Vi har som nevnt ønsket å få svar på om bruken av lederavtaler har betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere i intervjukommunene. Dette stilte vi derfor et direkte spørsmål om under intervjuene. Spørsmålet var formulert slik: *Blir lederatferd fulgt opp med belønning eller sanksjoner?*

Her fikk vi kartlagt både vår undring på om det var lønnsdifferanse mellom lederne og om respondentene opplevde at kommunen hadde brukt sanksjoner på sine ledere. Vi vil nedenfor presentere funnene kommunevis.

A kommune

I A kommune svarte 4 respondenter at kommunen hadde lønnsdifferanse mellom lederne, mens 1 ikke visste. 5 svarte at det ikke var gjennomført sanksjoner. Her har respondentene kommentarer om lønnsdifferensiering som: *Har gjennomført en forsiktig lønnsdifferensiering. Tror det er forskjell på lønn og at avtalen legges til grunn ved lønnsfastsettelse.* Når det gjelder sanksjoner har de bl.a. kommentert følgende: *Kjenner ikke til at det har blitt brukt sanksjoner, men dette er det gjeldende system.*

En annen respondent nedtoner imidlertid muligheten for denne type sanksjoner ved å minne om at: *...dette er en offentlig bedrift.*

B kommune

5 respondenter fra B kommune svarte at det fantes lønnsdifferanse mellom lederne. 4 svarte at kommunen hadde gjennomført sanksjoner, mens en visste ikke om dette var gjennomført. Når det gjelder lønnsdifferensiering kommenterte respondentene fra B bl.a. følgende; *Har ny lønnspolitikk. Innfører nå personvurderingskriterier. Ble brukt under årets lønnsforhandlinger og I år har jeg fått økt lønn fordi jeg har utviklet min virksomhet.* 4 av 5 i B svarte at det var gjennomført sanksjoner, mens 1 ikke hadde opplevd at kommunen hadde benyttet dette. En av respondentene svarte: *Avtalen har ført til sanksjoner. 2 stykker måtte gå. Lederavtalen er brutal i så måte.*

C kommune

Fra C kommune svarte de 3 intervjuede at det var lønnsdifferanse mellom lederne.

Kommentar fra en av respondentene var: *Stor forskjell i lønn mellom virksomhetslederne.*

Rådmann har gitt signaler om at det vil bli lønnsdifferensiering. Jeg forventer snart

tilbakemelding fra rådmann på årsaken til egen lønnsøkningen. Ingen av respondentene

kunne fortelle om negative sanksjoner mot ledere med bakgrunn i avtalen. En respondent

viser imidlertid til omplassering av en leder med bakgrunn i bl.a. manglende økonomistyring,

men oppfatter ikke lederavtalen som relevant i denne sammenhengen.

D kommune

Blant respondentene fra D kommune svarte samtlige at kommunen hadde innført lønns-

differensiering. 2 svarte at de kjente til sanksjoner blant lederne. Den ene mente at leder-

avtalen her delvis ble benyttet, men at prosedyren som avtalen legger opp til måtte fravikes

fordi den var for langsom. 1 svarte at de ikke hadde opplevd sanksjoner og 2 visste ikke om

det var gjennomført. Kommentarer fra respondentene var bl.a. *Lønn fastsettes etter*

resultatvurdering, Slag i trynet forrige lønnsoppgjør, gode tilbakemeldinger ellers, og Ja, det

har vært avvirket ledere. Lederavtalen ble benyttet.

Tre respondenter kjenner ikke til at lederavtalene har medført negative sanksjoner overfor

ledere i den forstand at lederrollen har blitt avvirket. To respondenter trekker imidlertid frem

ett tilfelle hvor dette har skjedd.

E kommune

På området lønnsdifferensiering blant lederne i E kommune svarte 2 respondenter positivt, 2

negativt og en visste ikke. Respondentene var delt i svarene på spørsmål om det var

gjennomført sanksjoner; 3 svarte ja og 2 svarte nei. Kommentarer fra respondentene var bl.a.

Forholdsvis stor forskjell på lønn hos virksomhetslederne. Lønnsfastsettelse kommer mer av

ansvarsområde enn resultater. Lederavtalens rolle når noen må fratruke er at avtalen ikke

inneholder rettetmuligheter. Lederavtalen er ikke lagt til grunn ved opplassering av ledere.

Resultatavtalen ligger til grunn ved avvikling.

3.3.6 Lederavtalens betydning på organisasjonens verdier

For å kunne belyse problemstillingen, *Påvirker lederavtalene og eventuelt den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?* Stilte vi under intervjuene følgende spørsmål:

Har lederavtalene og dennes krav til lederatferd betydning for andre forhold i organisasjonen? med underspørsmålene:

- *Har den betydning for organisasjonens verdier, og*

- *Har den betydning for samarbeidsforhold mellom virksomhetene eller internt i virksomhetene?*

Vi har først sett på om respondentene svarer bekreftende eller avkreftende på om lederavtalens krav til lederatferd har betydning for organisasjonens verdier. Deretter har vi sett nærmere på hvilke verdier respondentene bekrefter at de mener lederavtalen har innvirkning på. Svarene er også her presentert kommunevis. Svarene og begrepene som ble benyttet fra respondentene når det var spørsmål om verdier, dreier seg om så vidt ulike ting som: Lojalitet, kommunikasjon, samarbeid, dele kunnskap, medarbeidermålinger, brukermålinger, økonomi, lønnsdifferanse, nedbemanning og fellesskap/trygghet.

A kommune

I A kommune svarte 4 respondenter ja og 1 nei på at lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. 2 respondenter svarte at det hadde innvirkninger på deling av kunnskap og 2 svarte at det hadde innvirkning på lojalitet; De kom med utsagn som: *Det har aldri vært så godt samarbeid på tvers som etter ny modell og lederavtaler. Føler at lojaliteten er påvirket av avtalen, og Avtalen har innflytelse på følelsen av å være en kommune. På samme lag.* Det var også ett svar på hver av de følgende områder; kommunikasjon, økonomi, nedbemanning og fellesskap/trygghet.

B kommune

I B kommune var det 3 respondenter som svarte ja, 1 nei og 1 vet ikke på spørsmålet om lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. Her svarte 2 at den hadde innvirkning på økonomi, 1 mente den hadde innvirkning på fellesskap/trygghet, 1 mente at den virket inn

på målinger, mens 1 svarte at det hadde innvirkning på lønnsdifferanse. Utsagn fra respondentene var bla: *Det har blitt mindre brukerfokus og mer økonomifokus, og Nå måles man mer, noe som gir lønn deretter.*

C kommune

I C kommune svarte alle de 3 respondentene positivt på at lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. Hvilke verdier det har innvirkning på fordelte seg med ett svar på hver av områdene økonomi, lojalitet og fellesskap/trygghet/samarbeid. Respondentene kom med utsagn som: *Det samarbeides på tvers når det er nødvendig. Det står ikke noe om dette i avtalen, men det er vår grunnholdning, og Avtalen sier noe om lojalitet. Stiller krav, går mye på plikt overfor kommunen og lite motsatt. Det er liksom ikke noe som binder arbeidsgiver til avtalen.*

D kommune

Fra D svarte de 5 respondentene følgende på om lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier: 3 svarte ja, 1 svarte nei og 1 svarte vet ikke. På hvilke verdier den har innvirkning på svarte 1 økonomi og 1 lønnsdifferanse, noe som var langt færre svar enn de andre kommunene. De kom med utsagn som: *Rådmann har hovedfokus på økonomi, det er det som gir lønnsuttelling og Jeg har mer fokus på målbare ting enn før, da det er dette som er synbart.*

E kommune

I E kommune svarte 4 positivt og 1 vet ikke på at lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. Det var 1 svar på følgende områder de mente lederavtaler hadde innvirkning på: Økonomi, dele kunnskap, fellesskap/trygghet/samarbeid og lønnsdifferanse/konkurransen. Utsagn fra respondentene fra E kommune var bla: *Vi har valgt å ha de statiske tingene i lederavtalen, mens resultatavtalen er et arbeidsdokument. Lederavtalen er et rammeverk, Lederavtalen er ikke mye i bruk i hverdagen og Jeg liker kravene i avtalen, men den fungerer ikke slik den skal.*

3.3.7 Lederavtalens betydning for samarbeidsforhold

For å kunne belyse problemstillingen, *Påvirker lederavtalene og eventuelt den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?* Stilte vi som sagt også spørsmålet:

- Har den betydning for samarbeidsforhold mellom virksomhetene eller internt i virksomhetene? (tillit, konkurranse, kunnskapsdeling etc.)

Respondentenes svar på dette presenterer vi her kommunevis.

A kommune

I A kommune svarte ingen respondenter verken ja eller nei til om lederavtalen bidrar til konkurranse. Mens alle 5 respondentene svarte ja til at lederavtalen bidrar til samarbeid. De kom med utsagn som: *Lojalitet og helhetsledelse er beskrevet i lederavtalen, og Før var det slik at en passet på sitt eget område og hvem som skulle betale. Nå finner vi ut av det. Det har blitt bedre fordi rådmann har fokusert på det og avtalen påvirker ikke negativt til konkurranse.*

B kommune

Fra B kommune var svarene noe mer delt. 3 av 5 svarte at lederavtalen bidrar til konkurranse, det samme gjaldt om den bidro til samarbeid, resterende visste ikke. Respondentene herfra svarte bl.a.: *Tror lederavtalen bidrar til å styrke samholdet, men det er en tendens til at når krybba er tom bites hestene, Blitt likere privat sektor og deres verdier og det er en tendens til at alle sitter på hver sin nut/tue.*

C kommune

I C kommune var det 2 av 3 som svarte at lederavtaler bidrar til konkurranse, mens ingen svarte på om lederavtalen bidro til samarbeid. Respondentene kom bl.a. med følgende utsagn: *Fått et markert skille mellom de som er gode kremmere og de som ikke er det, Mer fokus på ansvar og økonomi gir mer virksomhetsnærhet, og Avtalen kan føre til konkurranse mellom enheter og kan innvirke på arbeidsklima.*

D kommune

Fra D kommune svarte 3 av 5 at lederavtalen bidrar til konkurranse, 1 svarte at den ikke gjorde det og 1 svar var vet ikke/ubesvart. På spørsmålet om avtalen bidrar til samarbeid svarte 2 ja, 1 nei og 2 vet ikke/ubesvart. Utsagnene varierte fra: *Den som bare jobber for seg selv, vil ikke være vinner hos oss, til Det har blitt mer intern kamp mellom enhetsledere. Mer konkurranse om ressurser og om å vise til gode resultater. Har ikke ressurser til å hjelpe hverandre og vi er mest opptatt av å nå egne mål.*

E kommune

3 av 5 respondenter mente at de opplevde at lederavtalen bidrar til konkurranse, 2 svar var vet ikke/ubesvart. Det var også 1 som mente at lederavtalen bidrar til samarbeid, mens 1 svarte negativt på dette og 1 svar var vet ikke/ubesvart. Her kom respondentene bl.a. med følgende utsagn: *Resultatavtale og lederavtale retter oppmerksomheten inn mot egen virksomhet. Har derfor driftskoordinerende nettverk for å motvirke dette. Det er noen dilemmaer her, og Oppfatter ikke lederavtalen som et verktøy for samarbeid.*

3.4 NÆRMERE ANALYSE AV INTERVJUFUNN FRA DE UTVALGTE KOMMUNER

Vi vil i dette kapitlet foreta en nærmere analyse av våre intervjufunn. Hensikten er å studere informasjonen vi har hentet inn nøyere og å se om den kan bidra til å belyse våre problemstillinger og drøfte våre hypoteser om lederavtalene. I denne sammenheng vil vi bl.a. gruppere vår informasjon etter respondentenes funksjon/nivå og se om det gir et annet bilde enn den rene kommunevise presentasjonen. Inndelingen i dette kapitlet vil følge samme mønster som i funn-kapitlet foran.

3.4.1 Forekomsten av systematisk lederevaluering

Når vi oppsummerer den kommunevise presentasjonen av disse funnene fra det foregående funn-kapitlet, ser vi at det kun er 1 av de utvalgte kommunene hvor alle respondentene oppgir at lederavtalen er gjenstand for systematisk evaluering. To kommuner foretar ikke evaluering av den inngåtte avtalen mens det i de øvrige er to av respondentene i en kommune og en i den siste som svarer at det foregår systematisk evaluering av inngått lederavtale. Til sammen svarer 7 av 23 at lederavtalen blir evaluert minst en gang på år.

Når vi framstiller respondentens svar pr. yrkesgruppe/funksjon viser det seg at det ikke er noen felles oppfatning i gruppene om at det foretas systematisk evaluering av lederavtalen. Blant lederne av skolesektoren er det halvparten som oppgir at det er systematisk lederevaluering med utgangspunkt i avtalen. Av rådmennene er det kun 2 av 5 som mener at avtalen evalueres og dette kan underbygges med at flere rådmenn sier at de i større grad fokuserer på økonomistyring og resultatoppnåelse og således legger virksomhetsplanen til grunn når det holdes ledersamtaler. Det er interessant å merke seg at lederne fra skole i større grad enn rådmennene mener det foretas systematisk evaluering av avtalen, noe som kan skyldes at skoleledere oppfatter avtalen som mer bindende enn sine overordnede med bakgrunn i den kultur skolen har på å forholde seg til statlige retningslinjer og pålegg. Blant lederne for de tekniske virksomhetene er det kun 1 av 4 som mener at avtalen legges til grunn i evalueringssamtalene. De intervjuede lederne av de tekniske områdene er i liten grad opptatt av lederavtalen og begrunner dette med at det de holder på med er veldig lett målbart og derfor er en slik avtale uten særlig betydning. Det er også kun 1 av 4 av lederne for pleie og omsorg som sier at avtalen evalueres. I denne gruppen er det i motsetning til lederne av de

tekniske virksomhetene en annen oppfatning av lederavtalen. De etterlyser i større grad et engasjement fra sine overordnede i å evaluere avtalen som er inngått og de har også klarere oppfatninger om at avtalen er en reell kontrakt med rettigheter og forpliktelser for begge parter. Noe som også kommer fram igjennom intervjuene og kan underbygges med uttalelser som: *...ikke bare lage en avtale som hengende i et vakuum og rapporterer avvik, men får ingen tilbakemelding*. Blant de tillitsvalgte er det kun 1 av 5 som har en oppfatning av at avtalen evalueres og det skyldes nok at de tillitsvalgte ikke er med når det foretas evalueringssamtaler i en eller annen form.

Som det fremgår av kapittel 3.3.1 så er det bare i A kommune at alle respondentene svarer at de oppfatter at systematisk evaluering med bakgrunn i lederavtalen blir gjennomført. I de øvrige kommunene er det noe ulik oppfatning om hvor systematisk evalueringen er. Flertallet oppgir at de har evalueringssamtaler, men ikke med utgangspunkt i den inngåtte lederavtalen.

I redegjørelsen for dataene i kapittel 3.3.1 avgrenser vi spørsmålet om systematisk lederevaluering til å omfatte evaluering *på grunnlag av lederavtalen*. Det er som nevnt flere av respondentene som framholder at det blir foretatt lederevaluering i en eller annen form, enn det antallet som sier at lederavtalen ligger til grunn i evalueringen. 3 av 5 av rådmennene sier at de har ledersamtaler eller medarbeidersamtaler med sine ledere på et annet grunnlag enn lederavtalen. Hele 4 av 5 av de tillitsvalgte og lederne for pleie og omsorg sier at de har denne type ledersamtaler med sine overordnede. 3 av 4 av lederne i teknisk svarer også at det holdes systematiske evalueringssamtaler uavhengig av lederavtalene. For lederne innen for skolesektoren er det tilsvarende tall 2 av 4.

Når vi går nærmere inn på våre funn, er det også interessant å merke seg at det er mange av respondentene som uten direkte spørsmål fra oss framhever at dialog mellom ledernivåene er viktig. 3 av 5 av rådmennene vektlegger at dialogen er viktig, noe som underbygges med uttalelser som at *...mye dialog skaper godt klima*. De tillitsvalgte som ikke selv deltar i samtaler mellom ledernivåene legger stor vekt på dialog og hele 4 av 5 mener at det er viktig. Lederne av de tekniske virksomhetene mener også at dialogen er viktig og understreker dette med å vektlegge tilbakemelding som helt nødvendig for utvikling. En av respondentene sier at *...samtalene er viktigere enn papiret (avtalen)*. 2 av 4 av skolelederne sier at dialog er viktig, mens kun 1 av 5 av lederne innen pleie og omsorg vektlegger dialogen. At så få av lederne i pleie og omsorg legger vekt på dialog kan skyldes at våre

respondenter tilkjennegav missnøye med at den inngåtte lederavtalen i liten grad ble fulgt opp av deres overordnede.

Ser vi alle respondentene under ett finner vi som nevnt at 7 av 23 av de spurte sier at de har systematisk evaluering av den inngåtte lederavtalen. 16 av 23 av de spurte sier at de har annen systematisk evaluering. Legger vi sammen svarene fra alle respondentene som oppgir at de har en eller annen form for lederevalueringssamtale svarer alle at evaluering forekommer. Dette stemmer da godt overens med disse 5 kommunens svar på NIBRs undersøkelse, hvor alle har svart at det gjennomføres systematiske lederevalueringer.

Om vi sammenholder dette med de øvrige svarene i den kvantitative undersøkelsen så sier 75.6 % av de kommunene som har inngått lederavtaler at de har systematisk lederevaluering, mens bare 14.6% av kommunene uten lederavtaler sier at de har systematisk lederevaluering. Vi ser da at det er stort sammenfall mellom kommuner som har tatt i bruk lederavtaler og graden av systematisk lederevaluering, men med bakgrunn i den kvalitative undersøkelsen blir lederavtalen i seg selv i liten grad brukt til å skape innhold i disse samtale. Hvilken rolle og betydning lederavtalen da har, vil vi komme tilbake til under drøftingskapitlet.

3.4.2 Lederavtalene som kontrakter

Intervjufunnene knyttet til respondentenes introduksjon til avtalene og graden av forhandling ved inngåelse, er presentert kommunevis i kapitlet om intervjufunn. For å gjøre en nærmere analyse av funnene kan det også her være interessant å dele disse inn etter respondentenes funksjoner. På grunn av dataenes karakter har vi her valgt å ikke dele inn gruppen "ledere" i de ulike fagområdene (skole, teknisk og pleie/omsorg). De stedene hvor det er markante forskjeller mellom ledernes svar, er allikevel dette nevnt.

Rådmenn/rådmannsfunksjonen

Ingen av de intervjuede rådmennene oppgir at det gjennomføres forhandlinger om den enkelte avtale. En presiserer imidlertid at dialog om avtalepunktene er viktig. En annen påpeker at det føres forhandlinger kun på lønnsforholdene når avtale inngås. Videre oppgir ingen av rådmennene at ledernes tillitsvalgte har noen rolle ved inngåelse av lederavtalene.

Av andre relevante opplysninger kan vi merke oss at alle rådmennene opplever at det er viktig å få den type rolle- og forventningsavklaring som ligger i lederavtalen. En av rådmennene påpeker særlig viktigheten av å ha slike avklaringer skriftlig, men at den bør gjøres kortere og enklere. En annen presiserer avtalens viktighet som en ”rammeavtale”, og mener også den må være enkel i formen. En annen presiserer også avtalens rolle som ”rammeverk” og som et alternativ til stillingsinstruks. Han vil ikke åpne for forhandling om avtaleinnholdet, men mener allikevel at en stillingsinstruks vil bli for ”statisk”. Han omtaler samtidig lederavtalen som ...*et litt dødt dokument*” og presiserer at han ...*ikke har sluppet (lederne) alene ut på havet*.

Enhets-/virksomhetsledere

Kun to av de 13 virksomhetslederne (1 innen pleie og omsorg og 1 innen teknisk) oppfattet inngåelsen av lederavtalen som en forhandling. Den ene av disse (leder i pleie og omsorg) opplyser allikevel at det kun var ”tilleggsgoder” som var tema for forhandlingene. Den andre (leder i teknisk) opplyser at ingenting ble endret i rådmannens avtaleforslag som et resultat av disse ”forhandlingene”. En av lederne begrunner mangelen på forhandlinger med at ...*det ikke var to likeverdige parter*. Flere opplyser at lederne som gruppe fikk informasjon eller ble tatt med på råd ved innføring av avtalene, men velger heller ikke å betegne dette som forhandlinger. En opplyser at han ikke hadde noen oppfatninger om konsekvensene av avtalen da den ble inngått. To opplyser at avtalen ble inngått etter at de var ansatt i stillingen, mens flere sier at avtalene ble innført i forbindelse med en omorganisering og at de ble orientert om avtalene før de fikk tilbud eller måtte søke nye lederstillinger. Flere ledere kommer med uttalelser som indikerer at de ikke har et aktivt forhold til avtalene. En sier at ...*den var viktig ved inngåelse og ”thats it”*. En annen opplyser at han ikke har sett på avtaledokumentet siden 2000. En annen omtaler dokumentet som ...*et dødt dokument*. Fem av lederne oppfatter allikevel lederavtalene som et bedre styringsverktøy enn en stillingsinstruks. En leder (innen teknisk) sier at ...*stillingsinstruks er gammeldags, bedre med avtale*. Kun to ledere (1 innen pleie og omsorg og 1 innen skole) sier at de like godt kunne hatt en tradisjonell stillingsinstruks fremfor avtale.

Hovedtillitsvalgte

De hovedtillitsvalgte er generelt den gruppen som vi har intervjuet som kjente minst til lederavtalene. En av de hovedtillitsvalgte hadde ikke vært klar over avtalenes eksistens før

han ble introdusert til våre intervjuer. En annen var usikker på om han hadde sett et avtaledokument. Ingen av de tillitsvalgte kjenner til at det foregår forhandlinger ved inngåelse av avtalene. En opplyser at han har oppfattet det slik at ...*lederne bare måtte skrive under avtalene, for nå er det sånn*. Tre av de tillitsvalgte opplyser imidlertid at de oppfatter avtalene som nyttig og hensiktsmessig i rolle- og ansvarsavklaringen mellom rådmannen og lederne. Tre av de hovedtillitsvalgte påpeker at lederavtalene ble innført i forbindelse med en omorganisering.

3.4.3 Lederavtalens effekt på lederatferden

For å belyse respondentenes syn på i hvilken grad lederavtalen påvirker lederatferden, stilte vi som nevnt skala-spørsmålet: *Hvilken effekt tror du lederavtalen har på lederatferden i kommunen, på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært god og 6 er svært dårlig?*

Når vi oppsummerer svarene på dette spørsmålet etter samme fordeling som vi gjorde i kapitlet om intervjufunn, nemlig kommunevis, får vi følgende oversikt i tabell 25:

Kommune	Gjennomsnittlig score (1 er svært god og 6 er svært dårlig)
A kommune	2,25
B kommune	3,8
C kommune	4,0
D kommune	2,4
E kommune	3,2

Tabell 25

Ser en på de kommunevise resultatene vedr. om respondentene mener at lederavtalen har effekt på ledeatferden, ser en her at A kommune kommer best ut med et gjennomsnittsvar på 2,25, deretter kommer D, E, B og til slutt C kommune med en gjennomsnitt-score på 4,0.

Hvor lenge kommunene har hatt lederavtaler kan ha sammenheng med tilfredshet, da tidsperspektivet kan vise oss om en har hatt tid til å erfare og tilpasse dette som et verktøy i egen organisasjon. Ingen av respondentene fra A kommune hadde erfaring med bruk av lederavtaler fra før, og de svarer at lederavtaler ble innført 3-4 år tilbake noe som kan tyde på at de har hatt tid til refleksjon rundt temaet.

Det er også mulig at om kommunene får de ulike NPM-verktøyene til å henge sammen så de gir en felles mening, kan dette være medvirkende årsak til at troen på hvert enkelt virkemiddels effekt blir større. Dette vil vi se nærmere på i drøftingsdelen.

Sitat fra A kommune, som hadde den beste gjennomsnittscoren, kan tyde på at det er viktig å bruke tid på å iverksette nye virkemidler og til å erfare, samt evaluere bruken slik at en får et verktøy tilpasset egen organisasjon. Respondentene i A sier bl.a.: *Bruk av lederavtaler er en krevende avtaleform om det gjøres på denne måten. Lederavtalen er for omfattende og må gjøres enklere. Den må tydeliggjøres på hva som skal gjøres og på hvilken dialog en skal ha. Lederavtaler tar mye tid. Men hadde dette blitt tatt bort nå, ville det ikke vært greit. Folk må akseptere at noen har oppgaven med å sette karakterer på andre.*

Hvis vi grupperer scorene etter respondentenes funksjon får vi følgende oversikt (tabell 26):

Funksjon	Gjennomsnittlig score (1 er svært god og 6 er svært dårlig)
Rådmenn	3
Virksomhetsledere	2,8
Virksomhetsledere Teknisk	2,5
Virksomhetsledere PLO	2,6
Virksomhetsledere Skole	3,5
Hovedtillitsvalgte	3,8

Tabell 26

Studerer vi denne tabellen ser en at den mest positive gruppa er virksomhetslederne med en gjennomsnittlig score på 2,8. Ser en nærmere på gjennomsnittscore i de ulike funksjonene i virksomhetsledergruppa, ser en at de tekniske virksomhetslederne gir beste score (2,5), deretter pleie og omsorg (2,6) og til sist skole (3,5). Virksomhetslederne fra Skole gir altså en forholdsvis lavere score enn de andre virksomhetslederne. Dette kan ha årsak i at skolene har sterke tradisjoner og derfor større skepsis til NPM-virkemidler.

Rett i underkant av virksomhetsledergruppen scorer Rådmannsgruppen med en gjennomsnittlig score på 3,0. Hovedtillitsvalgte gir en forholdsvis lav gjennomsnittscore her, på 3,8.

3.4.4 De viktigste faktorene som påvirker lederatferd

For å få frem respondentenes refleksjoner rundt lederatferd mest mulig uavhengig av lederavtalebegrepet, stilte vi som sagt følgende spørsmål: *Kan du nevne de tre viktigste faktorer/forhold som påvirker din lederatferd?*

Når vi kategoriserer svarene slik vi har beskrevet i kapitlet om intervjufunn, og oppsummerer svarene fordelt på kommunene og funksjonsvis, fordeler det seg som i tabellene nedenfor (tabell 27 og 28):

Kommune	Leder-samtaler/kommunikasjon	Økonomi	Lederfora/opplæring	Forutsigbare rammer	Krav til resultat	Under-søkelser	Lojalitet	Lønns-Differanse
A	3	3	2	1	1	1		
B	2			1	4		1	
C	1		1		1			1
D	3	1	4		4	1		
E		3		3	5			
Totalt	9	7	7	5	15	2	1	1

Tabell 27: De viktigste faktorer som påvirker lederatferd – fordelt etter kommuner

Funksjon	Leder-samtaler/kommunikasjon	Økonomi	Lederfora/opplæring	Forutsigbare rammer	Krav til resultat	Under-søkelser	Lojalitet	Lønns-Differanse
Rådmenn	3		1	1	4			
Virksomhetsledere	3	5	5	4	9	2	1	
V.ledere Teknisk		1	1	1	3		1	
V.ledere PLO	2	2	2	2	4	1		
V.ledere Skole	1	2	2	1	2	1		1
Hovedtillit svalgt	3	2	1		2			
Totalt	9	7	7	5	15	2	1	1

Tabell 28: De viktigste faktorer som påvirker lederatferd – fordelt etter funksjoner

Det er som vi har vært inne på, for det første verdt å merke seg at ingen har eksplisitt nevnt lederavtalen blant de 3 viktigste faktorer som påvirker lederatferd.

Svarene til respondentene på spørsmålet om hva som er de viktigste faktorer som påvirker lederatferd, lot seg kategorisere innenfor 8 områder. Her fikk vi 47 svar. Disse fordelte seg på følgende måte: Krav til resultat (15), ledersamtaler /kommunikasjon (9), økonomi(7), opplæring inkludert lederfora (7), forutsigbare rammer (5), medarbeider og brukerundersøkelser (2), lønnsdifferanse (1) og lojalitet(1). Igjen ser en at ikke lederavtaler er med blant de viktigste faktorene.

Det er desidert flest respondenter som svarer at *Krav til resultat* har påvirkning på lederatferd. Sitater som: *Kravet til resultatoppnåelse er beskrevet i lederavtalen. Samtalen med rådmannen gir tydelige tilbakemeldinger som innvirker på hvordan jeg tenker og utfører mine oppgaver, og Viktig å vite at det blir stilt krav til en i et miljø der det er lov å gjøre feil, skape trygghet, underbygger dette.*

Ser en på de kommunevise svarene, har alle kommunene svarene spredt utover flere kategorier. Det varierer fra 3 svar på 3 ulike kategorier fra C kommune (hadde med 3 respondenter), til 13 svar fordelt på 5 kategorier fra D kommune. D kommune har mest samstemte svar med 4 svar på både *krav til resultat* og *lederfora/opplæring*. En respondent fra D kommune svarte: *Viktigst med de mål som er satt og resultatene her.* Dette kan være et tegn på at lederne har tydelig definerte krav å styre etter.

Ser en på svarene fordelt etter funksjon, får en i tillegg andre opplysninger. Rådmennene legger vekt på *krav til resultat* og på *ledersamtaler /kommunikasjon*. I virksomhetsledergruppen er det også flest svar på området krav til resultat, deretter prioriterer flest økonomi og lederfora/opplæring. Blant de hovedtillitsvalgte er ikke tendensen så tydelig, men flest svarer at *ledersamtaler/kommunikasjon* er viktig deretter kommer *økonomi* og *krav til resultat*.

3.4.5 Oppfølging av lederavtalen gjennom belønning og sanksjoner

For å belyse forhold rundt belønning og sanksjoner knyttet til avtalen, stilte vi som nevnt også spørsmålet: *Blir lederatferd fulgt opp med belønning eller sanksjoner?*

Hvis vi oppsummerer funnene kommunevis i en tabell, får vi tabell 29 på neste side.

Kommune	Lønns-Differanse ja	Lønns-Differanse nei	Vet ikke/ ikke svart	Sanksjoner ja	Sanksjoner nei	Vet ikke/ ikke svart
A	4		1		5	
B	5			4	1	
C	3			1	2	
D	5			2	1	2
E	2	2	1	3	2	
Totalt	19	2	2	10	11	2

Tabell 29: Oppfølging av lederavtaler med belønning og sanksjoner - kommunevis

Fordeler vi svarene etter respondentenes funksjon, får vi tabell 30.

Funksjon	Lønns-differanse ja	Lønns-differanse nei	Vet ikke/ ikke svart	Sanksjoner ja	Sanksjoner nei	Vet ikke/ ikke svart
Rådmann	5			3	2	
Virksomhetsledere	10	1	2	5	7	1
V.leder teknisk	2		2	1	2	1
V.leder PLO	5			2	3	
V.leder skole	3	1		2	2	
Hovedtillitsvalgt	4	1		2	2	1
Totalt	19	2	2	10	11	2

Tabell 30: Oppfølging av lederavtaler med belønning og sanksjoner - funksjonsvis

Vi ser at de fleste av de 23 respondentene svarte at det var en lønnsdifferensiering blant lederne i deres kommune (19 svarte ja og 2 nei). På spørsmålet om det var blitt gjennomført sanksjoner blant ledere, var svaret todelt (10 svarte ja og 11 svarte nei). De resterende svarte vet ikke.

Ser en på de kommunevise svarene, ser en at det er kun fra E kommune at noen svarer de ikke har lønnsdifferensiering (2). Ellers svarer de resterende 19 positivt på spørsmålet, mens 2 vet ikke/ikke svart. Når det gjelder spørsmålet om sanksjoner, svarer alle i A kommune at dette ikke forekommer, mens i de andre kommunene svarer respondentene både ja og nei.

På spørsmålet ”Blir lederatferd fulgt opp med belønning eller sanksjoner?” svarer alle rådmennene ja til at det forekommer lønnsdifferanse, men ingen av dem oppgir at lederavtalen har en direkte konsekvens for ledernes lønn. To av rådmennene presiserer imidlertid at graden av resultatoppnåelse har betydning for lønnsforhandlingene. 3 av rådmennene oppgir at det gis delvis betydelige forskjeller i lønnsopprykk ved lønnsforhandlinger for lederne. På det samme spørsmålet svarer 10 av 13 virksomhetsledere at det forekommer lønnsdifferanse, men ingen av lederne opplyser om noen tydelig sammenheng mellom lederavtalens krav og lønnstillegg for lederne. 5 ledere sier imidlertid at det er sammenheng mellom lønn og resultater, flere opplyser at de er informert om at slike sammenhenger skal forsterkes fremover.

Av de hovedtillitsvalgte svarer fire positivt og 1 negativt på at det forekommer lønnsdifferanse i deres kommune. To av de som svarer positivt oppgir at de opplever størrelsen på enheten som viktigere enn resultatoppnåelse ved lønnsfastsettingen, og kun en av de hovedtillitsvalgte svarer at han/hun tror det har sammenheng med lederavtalen. To av de hovedtillitsvalgte oppgir at resultater har lønsmessige konsekvenser og en forteller at kommunen er i ferd med å utvikle et system for å legge resultater til grunn for lønnsforhøyelse.

Ser en på svarene fordelt etter funksjoner, ser en at 3 av rådmennene sier at det har blitt benyttet sanksjoner i deres kommune. 2 av disse forteller at de har benyttet lederavtalen i forbindelse med avvikling av lederrollen. Begge oppgir at dette kun har skjedd i ett tilfelle. En av disse opplyser at avviklingen ble foretatt raskere enn prosedyren i avtalen la opp til. Dette skjedde i felles forståelse med vedkommende leder. En annen rådmann opplyser også om en tilsvarende avvikling, men at avviklingen skyldtes manglende mestring av lederrollen generelt, og ikke konkret manglende måloppnåelse og at lederavtalen ikke ble benyttet. Øvrige rådmenn har altså ikke benyttet lederavtalen til sanksjoner som går på avvikling av lederrollen, men det oppgis at avtalen brukes for å ...*korrigere kursen underveis*.

Videre ser en at når virksomhetslederne ble spurt om lederatferd blir fulgt opp med belønning eller sanksjoner, svarer 5 av 13 positivt på at sanksjoner er gjennomført i deres kommune, mens 7 svarer negativt. En av de som svarte positivt tror ikke lederavtalen hadde noen betydning i den aktuelle saken. En annen mener at ...*avtalen er brutal i så måte* og at den blir aktivt benyttet. En oppfattet avvikling av leder i sin kommune som en kombinasjon av fri vilje

og tvang, årsaken var manglende budsjettstyring. Av de lederne som ikke hadde registrert denne type negative sanksjoner formulerer en seg på følgende måte ...*ikke enda*. mens en annen uttrykker at han ikke forventer at slike sanksjoner finner sted og minner om at ...*det er en offentlig bedrift*.

Av de hovedtillitsvalgte svarer to av fem positivt og to negativt på spørsmålet om sanksjoner. Kun en av dem vet imidlertid sikkert at lederavtalen har spilt en rolle i form av avvikling av lederrollen.

3.4.6 Lederavtalens betydning på organisasjonens verdier

For å kunne belyse problemstillingen; *Påvirker lederavtalene og eventuelt den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?* Stilte vi under intervjuene som nevnt følgende spørsmål:

Har lederavtalene og dennes krav til lederatferd betydning for andre forhold i organisasjonen? med underspørsmål:

- *Har den betydning for organisasjonens verdier?*

Når det gjelder denne delen av problemstillingen, ser vi funnene oppsummert i tabell 31 og 32 nedenfor og øverst på neste side.

Kommune	Ja	Nei	Vet ikke
A	4	1	
B	3	1	1
C	3		
D	3	1	1
E	4		1
Totalt	17	3	3

Tabell 31. Har lederavtalen betydning for organisasjonens verdier? – Kommunevis

Funksjon	Ja	Nei	Vet ikke
Rådmenn	5		
Virksomhetsledere	7	3	3
V.leder Teknisk	2	1	1
V.leder PLO	3		2
V.leder Skole	2	2	
Hovedtillitsvalgt	5		
Totalt	17	3	3

Tabell 32. Har lederavtalen betydning for organisasjonens verdier? - Funksjonsvis

Ser en alle kommunene samlet, er det 17 respondenter som svarer ja, mens 3 svarer nei og 3 svarer vet ikke på spørsmålet om at lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. Alle kommunene svarer overveiende positivt på spørsmålet, men bare i C kommune svarer alle entydig ja.

Ser en svarene fra spørsmålet om avtalen har betydning på organisasjonens verdier ut fra funksjoner, ser en at alle rådmennene og de hovedtillitsvalgte svarer ja, mens kun litt over halvparten av virksomhetslederne svarer positivt.

3.4.7 Lederavtalens betydning for samarbeidsforhold

For å kunne belyse problemstillingen, *Påvirker lederavtalene og eventuelt den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?* Stilte vi som sagt også spørsmålet:

- Har den betydning for samarbeidsforhold mellom virksomhetene eller internt i virksomhetene? (tillit, konkurranse, kunnskapsdeling etc.)

Hvis vi sammenstiller svarene ut fra kategoriene samarbeid og konkurranse, får vi følgende mønster som i tabellene 33 og 34 på neste side, fordelt henholdsvis etter kommuner og funksjoner:

Kommune	Bidrar til konkurranse Ja	Bidrar til konkurranse Nei	Vet ikke/ ubesvart	Bidrar til samarbeid Ja	Bidrar til samarbeid Nei	Vet ikke/ ubesvart
A			5	5		
B	3		2	3		2
C	2		1			3
D	3	1	1	2	1	2
E	3		2	1	1	3
Totalt	11	1	11	11	2	10

Tabell 33: Lederavtalens bidrag til konkurranse eller samarbeid - Kommunevis

Funksjon	Bidrar til konkurranse Ja	Bidrar til konkurranse Nei	Vet ikke/ ubesvart	Bidrar til samarbeid Ja	Bidrar til samarbeid Nei	Vet ikke/ ubesvart
Rådmenn	3	1	1	4		1
Virksomhets-ledere	6		7	6	1	6
V.leder Teknisk	2		2	2		2
V.leder PLO	2		3	3		2
V.leder Skole	2		2	1	1	2
Hovedtillitsvalgt	2		3	1	1	3
Totalt	11	1	11	11	2	10

Tabell 34: Lederavtalens bidrag til konkurranse eller samarbeid - Funksjonsvis

Ser en alle svarene totalt, er det like mange som svarer at lederavtalen bidrar til konkurranse (11), som det er respondenter som mener at lederavtalen bidrar til samarbeid (11). Kun 1 mener at avtalen ikke bidrar til konkurranse og kun 2 mener den ikke bidrar til samarbeid. Det er også verd å merke seg at her er det mange som ikke har noen oppfatning om dette.

Ser en på de kommunevise svarene, skiller A kommune seg ut med at ingen her har sagt at lederavtaler bidrar til konkurranse, mens alle har svart at den bidrar til samarbeid. Er dette fordi de har arbeidet med å styrke samarbeidet mellom lederne? Utsagn som: *Lojalitet og helhetsledelse er beskrevet i lederavtalen, og Før var det slik at en passet på sitt eget område og hvem som skulle betale. Nå finner vi ut av det. Det har blitt bedre fordi rådmann har fokusert på det og avtalen påvirker ikke negativt til konkurranse*, tyder på dette. De øvrige kommunene viser ingen klar tendens. Ser en på svarfordelingen ut fra funksjoner viser den samme tendens som beskrevet totalt. En kan ut fra disse svarene konkludere med at lederavtaler både bidrar til konkurranse og har innvirkning på samarbeidsforhold i de kommunene vi har undersøkt.

DEL III

DRØFTING

1. INNLEDNING

Innledningsvis i rapporten presenterte vi de problemstillingene vi var opptatt av å få svar på vedr. lederavtaler i norske kommuner. Disse formulerte vi på følgende måte:

Hovedproblemstilling:

Hvilke erfaringer har man med bruk av lederavtaler i norske kommuner?

Delproblemstillinger:

1. Hvor utbredt er bruken av lederavtaler i norske kommuner?
2. I hvilken grad forekommer lederavtaler sammen med andre ledelsesorienterte NPM-virkemidler?
3. I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av lederne?
4. Er lederavtalene utarbeidet og inngått som en reell kontrakt og er det grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy?
5. Er det grunnlag for å si at lederavtaler medfører eller bidrar til ønsket lederatferd i kommunen? Herunder også:
 - Har bruken av avtalene betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere?
 - Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?

De to første delproblemstillingene har vi svart på gjennom vår presentasjon av funn fra NIBRs store spørreundersøkelse i alle norske kommuner. Utbredelsen av lederavtaler og sammenhengen med andre NPM-virkemidler er presentert i oppsummeringen av NIBR-funnene i kapittel 2.4 i empiridelen.

De øvrige problemstillingene og selve hovedproblemstillingen skal vi i dette kapitlet drøfte i lys av våre to sett med teoretiske hypoteser og med utgangspunkt i vår empiri. Vi vil i drøftingen i hovedsak basere oss på våre kvalitative studier i de 5 utvalgte kommunene, men

også supplere med data fra NIBRs undersøkelse der dette er naturlig. NIBRs data vil særlig bli benyttet innledningsvis i drøftingen av forekomsten av systematisk lederevaluering nedenfor.

2. SYSTEMATISK LEDEREVALUERING

Den del-problemstillingen (nr. 3) som vi først vil drøfte var altså formulert slik:

I hvilken grad legges lederavtalene til grunn for systematisk evaluering av ledere?

Med utgangspunkt i den instrumentelle teorien utarbeidet vi følgende hypotese knyttet til denne problemstillingen:

Lederavtalen legges til grunn for systematisk evaluering av ledere.

Med utgangspunkt i den institusjonelle teorien utarbeidet vi følgende hypotese:

Lederavtalen har hovedsaklig en symbolsk betydning og legges i liten grad til grunn for systematisk evaluering av lederne.

Som vi tidligere har omtalt så gir ikke resultatene fra NIBR-undersøkelsen entydige svar på om det foretas systematisk evaluering av lederavtalen, men vi får svar på i hvor stor grad de som har lederavtaler gjennomfører systematisk evaluering. Relatert til teori om målstyring og resultatrettet ledelse er det evalueringen av oppnådde resultater som gir de beste atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomheten. I et instrumentelt perspektiv er det altså den systematiske evalueringen som gir den ønskede atferd og de ønskede resultater. Det er dette man ønsker å styrke ved å kontraktsfeste (lederavtalen) de mål og den atferd som forventes av den enkelte leder. Resultatene fra NIBR undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke noen konklusjon om at lederavtaler innfrir disse forventningene, men vi kan konstatere at det foregår en betydelig større grad av evaluering i kommuner med lederavtaler enn i de kommuner som ikke har innført slike avtaler.

I vår kvalitative studie i de 5 kommunene bekreftes det at det i stor grad foretas systematisk evaluering, selv om denne evalueringen i liten grad foretas på grunnlag av lederavtalen. Kun åtte av de i alt tjuetre respondentene sier at lederavtalen legges til grunn i evaluerings-

samtalene. Funnene viser også at en overveiende del av respondentene legger større vekt på selve samtalen/dialogen enn de legger på lederavtalen og oppfølgingen av denne. Som en av respondentene sier at ...*samtalene er viktigere enn papiret (avtalen)*.

Gjennom intervjuene kommer det også fram at budsjett-/økonomistyring er det området som det legges mest vekt på i evalueringssamtalene. En av respondentene uttaler bl.a.:...*Det har blitt mindre brukerfokus og mer økonomifokus*. Alle de 5 kommunene hvor vi har foretatt intervjuer har ”flat struktur” og det kan være en sammenheng mellom vide fullmakter og kanskje særlig økonomifullmakter og troen på at kontraktsinngåelse gjennom lederavtalen fører til god økonomistyring.

Det at dialogen mellom ledernivåene omtales som viktig, kan ha sammenheng med at det i mange år sannsynligvis har vært gjennomført samtaler mellom lederne (medarbeidersamtaler) i kommunene og mye kan tyde på at innholdet i disse samtalene har hatt en dreining mot mål og resultatoppfølging og i særdeleshet budsjett/økonomioppfølging. I institusjonaliserings-teorien hevdes det at institusjonaliserte oppskrifter i denne forbindelsen må forstås som en ”sosialt” skapt konvensjon for hva som er ”riktig” organisering – en konvensjon som av involverte aktører ikke nødvendigvis oppfattes som et skapt sosialt produkt, men derimot som et regel-lignende faktum som betraktes som den moderne og riktige måten å organisere virksomheten på.

Når det gjelder avtalenes og samtalenes evt. symbolske betydning, viser vi til teorikapitlet: *Noen av reformtiltakene kan en forstå som en symbolsk tilpasning*. Dette kan bekreftes i vårt materiale som i stor grad viser at man ikke bruker lederavtalen som grunnlag for aktiv styring, men heller vektlegger betydningen av at rådmannen har evalueringssamtaler med den enkelte leder. Lederavtalen ligger i bakgrunnen som et ”rammeverk” og et symbol, slik en av respondentene sier: ...*stillingsinstruks er gammeldags, bedre med avtale...* mens andre forhold enn avtalen legges til grunn ved de systematiske samtalene.

Også offentlig virksomhet har behov for den positive bedømmelsen en får ved å flagge signaler for effektivitet og tilpasningsevne. Noen av reformtiltakene kan en forstå som en symbolsk tilpasning: Ved å snakke i tidens språk om effektivitet og kundetilfredshet framstår en som moderne og gir uttrykk for vilje til å reformere og forbedre. Det gjelder i offentlige organisasjoner å holde motet oppe og holde fanen høyt.

2.1 Konklusjon

Når vi oppsummerer disse forholdene vi her har drøftet, kan vi på den ene side si at vi finner svært liten støtte for den instrumentelle hypotesen om at lederavtalen legges til grunn for systematisk evaluering av ledere. Systematisk evaluering knyttes mer til den løpende økonomiske drift, enn til den inngåtte lederavtalen.

På den andre siden kan vi også antyde følgende konklusjon vedrørende vår institusjonelle hypotese:

Lederavtalen har en mer symbolsk verdi og ligger, som flere av respondentene peker på, mer som et ”bakteppe” for den institusjonaliserte praksis som finnes i den enkelte kommune. Den kan synes å ha både en symbolsk og en noe diffus reell effekt. Dette velger vi å konkludere på følgende måte, i samsvar med vår institusjonelle hypotese: *Lederavtalen har hovedsaklig en symbolsk betydning og legges i liten grad til grunn for systematisk evaluering av lederne.*

3. LEDERAVTALENE SOM KONTRAKTER

Vi har som nevnt også vært opptatt av om lederavtalene er utarbeidet og inngått som en reell kontrakt og om det er grunnlag for å benytte betegnelsen kontrakt på denne type lederverktøy (delproblemstilling 4):

Med utgangspunkt i den instrumentelle teorien utarbeidet vi derfor følgende hypotese:

Lederavtalene er inngått som en klassisk, juridisk kontrakt og det er grunnlag for å bruke betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy.

Med utgangspunkt i den institusjonelle kontraktsteorien formulerte vi en alternativ hypotese på følgende måte:

Lederavtalene har i hovedsak en ”myk” karakter med lav detaljeringsgrad, høy grad av tillit og større fokus på prosesskontroll enn output-kontroll.

Når vi skal drøfte denne problemstillingen med utgangspunkt i vår empiri, og forsøke å avgjøre hvilken hypotese som har størst forklaringskraft, velger vi å dele drøftingen inn på følgende måte:

1. Forarbeidet til innføring av avtaler
2. Utforming av avtaledokumentet
3. Inngåelsen av avtalene

Den faktiske *bruken* av avtalene (om de holdes, om de sikrer resultater og om mislighold har konsekvenser) har også nær sammenheng med denne problemstillingen. Dette drøftes imidlertid under neste problemstilling (kapittel) og under den oppsummerende drøftingen av hovedproblemstillingen vår.

3.1 Forarbeidet til innføring av avtaler

I alle våre 5 utvalgte kommuner er lederavtalene innført i sammenheng eller rett i etterkant av en omorganisering til en eller annen form for ”flat struktur” i perioden 1997-2003. I hver av de 5 kommunene uttaler også minst 2 av respondentene at det var en eller annen form for informasjon, høring eller drøfting før avtalene ble innført. I kommune A oppgir alle at det var slik dialog og drøfting. Opplysningene om de tillitsvalgtes rolle varierer også mellom kommunene; i 3 av kommunene oppgis det at disse ikke hadde noen rolle ved innføringen, mens det i den kommunen som innførte avtaler i 1997 (kommune B) opplyses at de tillitsvalgte deltok. I den siste kommunen er det uklarerhet om de tillitsvalgtes deltakelse. Siden det er forskjell mellom kommunene på hvor lenge de har hatt lederavtaler, kan utskifting av ansatte og manglende hukommelse hos den enkelte, være forklaringer på hvorfor opplysningene vedr. innføringen spriker innad i kommunene. Uansett kan våre funn tyde på at lederavtaler som regel innføres i sammenheng med ”utflating” av organisasjonsstrukturen og at det er vanlig med generell informasjon og drøfting av avtalene ved innføring. De tillitsvalgtes rolle synes imidlertid ikke som fremtredende ved utforming eller drøfting av avtalene.

Siden vi på denne måten ser at initiativet til innføring av avtaler alltid kommer fra arbeidsgiver, og at avtaler innføres som et prinsipp, en del av en ”ordning” i forbindelse med en omorganisering, synes det ut fra disse opplysningene opplagt at avtalen ikke inngås mellom

likeverdige parter. Det at ledernes (den ene partens) representanter, nemlig de tillitsvalgte, også kan synes å ha en svak rolle i innføringen, bidrar til å understreke dette. Dette peker i retning av at lederavtaler ikke kan defineres som en reell klassisk kontrakt.

3.2 Utformingen av avtaledokumentet

Når det gjelder utformingen av avtaledokumentene, kan det først være interessant å minne om at respondenter i tre av kommunene (B, C og D) nevner at eksterne konsulenter var involvert i omorganiseringen og innføringen av lederavtalene. Som nevnt i presentasjonen av de 5 kommunenes lederavtaledokumenter, har avtalene flere klare likhetstrekk, og synes å komme fra samme, evt. to ulike ”opphav”. Dette kan tyde på at kommunene kopierer andre kommuners avtaler og gjør tilpasninger og justeringer i disse. Dette kan også tyde på at noen opprinnelige avtaler er utarbeidet av eksterne konsulenter, evt. også med juridisk kompetanse, slik at dette bidrar til å gi avtalene et kontraktsmessig preg. Avtalenes ”utvikling” og forhistorie *kan* altså tyde på at det i større grad er en juridisk og kontraktsmessig tilnærming til utformingen, enn en lokal tilnærming ut fra et lokalt behov for et styringsverktøy. Det kan altså synes som kommunene velger å kopiere hverandre og gjøre justeringer, fremfor å starte fra grunnen av med utforming ut fra egne behov. Vi har imidlertid ikke sterkt empirisk belegg for å hevde dette.

Når vi ser på utformingen av avtaledokumentene har vi som nevnt konsentrert oss om de materielle sider ved avtalene. Vi ser da at alle avtaledokumentene har tildels omfattende beskrivelser av *ytelsene* som lederne skal prestere. Ytelsene har preg av både resultat- og omsorgsforpliktelse, med hovedvekt på omsorgsforpliktelsene. De spesifikke resultatene som skal nås er i stor grad angitt i andre dokumenter (resultat- og utviklingsplaner og andre plan- og styringsdokumenter) som lederavtalen henviser til. Det lederavtalen fokuserer på er å fastslå hvilket ansvar lederen har, og for tre av kommunene, hvilken atferd han skal ha. Denne type ytelse må defineres som omsorgsforpliktelse, hvor lederen skal gjøre sitt maksimale for å innfri kravene, men hvor det ikke er angitt noe tydelig mål om *hvor* ansvarlig han skal være eller *hvor* lojal, profesjonell etc. han skal være. Selv om avtalene til en viss grad er omfattende med hensyn på å beskrive kravene til ledernes ytelse, særlig avtalene i kommune A, B og D, er de ikke presise i forhold til kompleksiteten og bredden på ytelsene. Formuleringene som benyttes overlater mye skjønn og subjektivitet til kontraktspartene og kan dermed sies å være basert på stor grad av tillit og ha en lav detaljeringsgrad.

Når vi videre ser på beskrivelsene av den andre partens (rådmannens) ytelse, ser vi at alle kommunene unntatt en også har slike bestemmelser i avtaledokumentet sitt. Disse ytelsesbeskrivelsene har enda lavere presisjonsnivå enn beskrivelsene av ledernes ytelse, men bidrar på den annen side til å gi inntrykk av at dette er avtaler mellom to parter som begge skal yte noe. Denne type ytelsesbeskrivelser bidrar til inntrykk av likeverdighet mellom partene. I kommune C, som ikke har ytelsesbestemmelser rettet mot rådmannen, forsterkes inntrykket av at dette ikke er en avtale mellom to likeverdige parter.

Det samme forholdet ser vi når vi ser på avtalenes bestemmelser om mislighold. Alle kommunene unntatt kommune C, har en slik bestemmelse. Det er imidlertid interessant å merke seg at det kun er en kommune (E) som har gjort denne bestemmelsen tosidig, på den måten at den regulerer *både* lederens og rådmannens mislighold av avtalen. I kommune A, B og D er denne bestemmelsen kun rettet mot situasjoner hvor det er lederen som misligholder avtalen, eller for å bruke avtalespråket, *det er manglende samsvar mellom krav/forventninger og innfridde resultater*. Dette forholdet bidrar til å styrke oppfatningen av at avtalene ikke er inngått mellom likeverdige parter og således ikke kan defineres som en kontrakt, selv om selve avtaledisposisjonen for de fleste kommunene bærer preg av å være en klassisk kontrakt. I hvilken grad misligholdsbestemmelsene faktisk benyttes etter at avtalene er inngått, kommer vi tilbake til senere i drøftingen av belønning og sanksjoner.

Det siste forholdet vi skal drøfte vedr. selve utformingen av avtaledokumentet, er evt. bestemmelser om tvisteløsninger. Av avtalepresentasjonen i empiridelen ser vi at ingen av kommunene har slike bestemmelser i sine avtaler. Dette bidrar til å svekke inntrykket av avtalene som reelle kontrakter. Ved en tvist om avtalene må partene basere seg på juridiske vurderinger basert på bakgrunnsretten, som i dette tilfellet vil være arbeidsmiljøloven og avtaleverket. Utelatelsen av denne type bestemmelser i lederavtalen kan imidlertid ses på som et uttrykk for høy grad av tillit og at formell tvisteløsning er liteaktuelt.

Når vi oppsummerer disse vurderingene rundt selve avtaledokumentene, kan vi foreløpig slå fast at de utvalgte kommunenes lederavtaledokumenter gir et noe tvetydig inntrykk. På den ene siden er det flere trekk ved avtalenes oppbygning og innhold som taler for at dette er en reell kontrakt i klassisk forstand, mens de ensidige og mangelfulle bestemmelsene om mislighold og tvisteløsning tyder på at dette ikke kan kalles kontrakter i klassisk forstand. Særlig det totale fraværet av bestemmelser om tvisteløsninger kan tyde på at avtalene er

inngått i en atmosfære med stor grad av tillit, og at den relativt lave detaljerings- og konkretiseringsgraden legger opp til mer fokus på subjektiv prosesskontroll enn på outputkontroll, med andre ord en ”myk” praksis/forståelse av kontraktsbegrepet.

3.3 Inngåelsen av avtalene

Når vi studerer empirien fra våre 5 utvalgte kommuner med hensyn på selve introduksjonen og avtaleinngåelsen, ser vi for det første at ingen av respondentene kan fortelle om reelle forhandlinger hvor forhandlingene har resultert i endringer i arbeidsgivers avtaleforslag. Kun 2 av de 23 respondentene opplevde situasjonen rundt avtaleinngåelsen som en forhandling. Den ene av disse oppnådde ingen endringer i avtalen, mens den andre opplevde det som mulig å forhandle kun på ”tilleggsgoder”. 2 av lederne påpeker mangelen på likeverdighet i avtalene og en av de tillitsvalgte uttrykker seg slik: *...så det slik at lederne bare måtte skrive under avtalen, for nå er det sånn...*

De aller fleste respondentene mener at lederavtalene har en funksjon og at det er viktig å ha en type skriftlig forventningsavklaring. Kun 3 av respondentene (2 ledere og 1 tillitsvalgt) mener at man like gjerne kunne avklart disse forventningene i en stillingsinstruks. Rådmennene er den gruppen som mest entydig opplever avtalene som viktige, men også her er nyansene mange i synet på avtalenes funksjon. Beskrivelser som ”rammeavtale” og ”rammeverk” forekommer her. En presiserer også at lederne ved inngåelsen av avtalene ikke er overlatt til seg selv. Blant lederne er det som sagt flere som foretrekker avtaler fremfor stillingsinstrukser, samtidig som mange oppgir at de har et passivt forhold til avtalen, at den var viktig ved inngåelsen, men at den senere er ”død”. Blant de hovedtillitsvalgte er det også et flertall som opplever avtalene som nyttige.

Oppsummerer vi forholdene rundt avtaleinngåelsen og respondentenes oppfatning av avtalene, ser vi at mangelen på forhandling understreker at det ikke er to likeverdige parter i avtaleforholdet. Dette tyder på at man ikke kan omtale dette som en klassisk kontrakt. Mangelen på likeverdighet, på forhandling og på oppfatningen av avtalene som et rammeverk, støtter imidlertid hypotesen om at lederavtalene i hovedsak har en myk karakter. At avtalene får være passive etter inngåelse, tyder på at samarbeidet er preget av tillit og at ”kontraktsoppfølging” ikke er viktig - viser her også til drøftingen av forrige problemstilling om systematisk lederevaluering.

3.4 Konklusjon

Når vi oppsummerer disse forholdene vi her har drøftet kan vi på den ene siden si at:

- Alt i alt er det lite som tyder på at lederavtalene er inngått som en klassisk, juridisk kontrakt og at det lite grunnlag for å bruke betegnelsen kontrakt på denne type ledelsesverktøy. Avtalene gir ved sin utforming skinn av å være en kontrakt, men mangelen på likeverdighet mellom partene, både ved inngåelsen/forhandlingen og i utformingen av ytelses- og misligholdsbestemmelsene, og mangelen på bestemmelser om tvisteløsninger, tilsier at avtalene ikke kan kalles kontrakter i klassisk forstand.

På den andre siden kan vi også antyde følgende konklusjon vedr. vår institusjonelle hypotese:

- Lederavtalene har i hovedsak en ”myk” karakter med lav detaljeringsgrad, høy grad av tillit og større fokus på prosesskontroll enn outputkontroll. Selv om avtalene følger klassiske oppskrifter for denne type avtaler, er de i en viss grad i utforming og særlig i praktisk bruk, tilpasset forholdene i den enkelte kommune. Avtalene er utformet med en lav detaljeringsgrad i forhold til kompleksiteten i de arbeidsforhold den skal regulere. Den lave detaljeringsgraden legger opp til stor grad av skjønn og tillit i samarbeidet og den gir liten anledning til å drive kun outputkontroll av avtalen. Avtalen er et rammeverk og kan legge grunnlaget for ledernes rolleforståelse og for dialog. En av respondentene uttrykker det slik: *...kontakten er viktigere enn selve avtalen*. Dette utsagnet kan også ses i lys av den første delproblemstillingen vi drøftet.

4. LEDERAVTALENE OG LEDERATFERD

Med utgangspunkt i følgende delproblemstilling (nr. 5) vil vi så drøfte lederavtalenes påvirkning på lederatferden:

Er det grunnlag for å si at lederavtaler medfører eller bidrar til ønsket lederatferd i kommunen? Herunder også:

- *Har bruken av avtalene betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere?*
- *Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?*

Hypotesen vi med utgangspunkt i den instrumentelle NPM-teorien lagde rundt denne problemstillingen lyder som følger:

Lederavtalene bidrar til ønsket lederatferd i kommunen og:

- a) graden av overholdelse av avtalene har konsekvenser for lederne i form av belønning og sanksjoner, og*
- b) lederavtalene bidrar til sunn konkurranse i organisasjonen.*

Hypotesen basert på de institusjonelle teoriene formulerte vi slik:

Andre forhold i organisasjonen bidrar mer til ønsket lederatferd enn lederavtalene, og:

- a) overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner, og*
- b) lederavtalene bidrar til mindre samarbeid i organisasjonen.*

Når vi her vil forsøke å drøfte våre problemstillinger med fokus på lederavtalens innvirkning på lederatferd, vil vi hente empiri fra den kvalitative undersøkelsen i de 5 utvalgte kommunene, med spesielt vekt på empirikapitlene om funn og analyse som tar for seg lederavtalen og lederatferd. Vi ser det som naturlig å dele opp kapittelet etter de aktuelle problemstillingene som er skissert ovenfor.

4.1 Bidrar lederavtalene til ønsket lederatferd i kommunen?

Vi stilte respondentene følgende spørsmål i den kvantitative undersøkelsen: *Kan du nevne de tre viktigste faktorer som påvirker din lederatferd?* Blant de viktigste faktorer respondentene trakk frem som påvirker lederatferd ser en klart at *krav til resultat* skiller seg ut som viktigst. Deretter nevnes *ledersamtaler/kommunikasjon, økonomi og lederfora/opplæring*, som viktige faktorer.

Ser vi hva teorien sier om den faktoren som ble nevnt av flest, nemlig krav til resultat, husker vi at Christensen og Lægreid (1997, s. 378) definerer mål- og resultatstyring som styringsform: *...For det tredje skal informasjon om oppnådde resultater ha atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene.* Det kan se ut som at dette også er meningen til de fleste respondentene. Det mest interessante funnet for oss er helt klart at

ingen av respondentene nevner lederavtalen *eksplisitt* blant de tre viktigste faktorene som påvirker lederatferd. Likevel kommer de spurte med utsagn som bl.a.: *Bruk av lederavtaler er en krevende avtaleform om det gjøres på denne måten. Lederavtalen er for omfattende og må gjøres enklere. Den må tydeliggjøres på hva som skal gjøres og på hvilken dialog en skal ha...men hadde dette blitt tatt bort nå, ville det ikke vært greit.*

Respondenten påpeker her at lederavtalen slik den forekommer i dag, bør videreutvikles. Mange av de vi spurte under intervjuene opplever lederavtalen som viktig, noe en ser av våre funn som er presentert i kapittel 3.3.2 *Lederavtalene som kontrakter* i empiridelen. En kan her stille spørsmål om lederavtalen som fenomen har blitt institusjonalisert, selv om den ikke kan sies å være aktivt i bruk. Respondentene har utsagn om at lederavtalen sees på som *...et litt dødt dokument, og ...avtalen dekker viktige hovedpunkter, og lederavtalen er en bra avtale.*

Ser vi tilbake til teorikapittelet om det institusjonelle perspektivet, påpekes det at kommunen som organisasjon utvikler regler, verdier og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd og derfor ikke uten videre tilpasser seg skiftende styringssignaler utenifra. Mer styrende er derimot egne erfaringer av hva som har fungert godt i fortid, eller hva som oppleves som rimelig og akseptert i det handlingsmiljø organisasjonen fungerer innenfor. En kan se på lederkontrakter som et virkemiddel som er tatt i bruk for å styre lederatferd. Det blir da naturlig å stille spørsmålet om lederavtalen har en slik effekt da ingen nevner den blant de viktigste faktorer som påvirker lederatferd? Har den kun en symbolsk verdi eller har lederavtalen i denne sammenheng først og fremst en effekt som et underliggende element som kan tas frem ved behov? Flere av respondentene påpekte det underliggende elementet, noe som styrker vår institusjonaliseringshypotese rundt dette tema. Røvik (1998) argumenterer for at organisasjoner og aktører som oftest opptrer på grunnlag av en kompleks dobbel logikk der både verktøyperspektivet og symbolperspektivet taes med når man vurderer gamle og nye organisasjonsoppskrifters hensiktsmessighet.

Når vi stilte spørsmål om lederavtalens effekt på lederatferden, betraktes respondentenes svar som at lederavtalen har en middels effekt på lederatferden. Her var det virksomhetslederne som hadde mest tro på lederavtalens effekt, av disse var det de tekniske virksomhetslederne som mente effekten var størst, deretter pleie og omsorg og til sist skole. Virksomhetslederne fra skole hadde altså minst tro på lederavtalens effekt på atferden av gruppene blant virksomhetslederne. Dette kan ha årsak i at skolene har sterke tradisjoner og derfor større

skepsis til NPM-virkemidler. Etter virksomhetsleder-gruppen var det Rådmannsgruppen som hadde størst tro på lederavtalens effekt på lederatferd. Hovedtillitsvalgte var de som hadde minst tro på lederavtalens effekt på atferd. I teorikapittelet kommer vi inn på at reform-tiltakene har bidratt til en arbeidsintensivering og det hevdes at NPM-tiltakene fører til en brutalisering av arbeidslivet i offentlig sektor (Ramsdal og Skorstad, 2004). Dette kan være medvirkende årsak til enkelte gruppers skepsis.

Konklusjon

Respondentenes svarer at lederavtalen har en middels effekt på lederatferden. Likevel er vårt viktigste funn, med tanke på at vi studerer lederavtaler, at lederavtaler ikke eksplisitt blir nevnt av noen respondenter som en av de viktigste faktorene som påvirker lederatferd.

Derimot er krav til resultat, ledersamtaler/kommunikasjon, økonomi og lederfora/opplæring de faktorene som respondentene mener påvirker lederatferd i størst grad. En kan på den ene siden si at krav til resultat, ledersamtaler/kommunikasjon, økonomi og lederfora/opplæring er elementer beskrevet på et overordnet nivå i lederavtalen, og at en indirekte kan si at avtalen i så måte er en viktig faktor som påvirker lederatferd. På den andre siden har ingen respondenter nevnt lederavtalen direkte blant de viktigste faktorer som påvirker lederatferd, noe som bygger opp under vår institusjonaliseringshypotese; *Andre forhold i organisasjonen bidrar mer til ønsket lederatferd enn lederavtalene.*

4.2 Har lederavtalene betydning for belønning og sanksjoner?

Når vi drøfter denne delen av problemstillingen, tar vi som nevnt utgangspunkt i følgende 2 hypoteser:

Den instrumentelle hypotesen lyder:

Graden av overholdelse av avtalene har konsekvenser for lederne i form av belønning og sanksjoner.

Den institusjonelle hypotesen beskrives slik:

Overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner.

19 av 23 respondentene svarte at det var en lønnsdifferensiering blant lederne i deres kommune. Her ser en at alle rådmennene, 4 av 5 tillitsvalgte og 10 av 13 virksomhetsledere mener at det forekommer lønnsdifferanse. Årsaker til lønnsdifferansen sies bl.a. å komme av størrelse på enhet og resultater, noe som underbygges av utsagn som: *...i år har jeg fått økt lønn fordi jeg har utviklet min virksomhet.* Det er kun en respondent som svarer at lederavtalen gir en direkte konsekvens på lederlønnen.

Her ser vi at flesteparten av de spurte mener lederavtalen har innvirkning på belønning og sanksjoner. Stigen og Vabo (2000) påpeker at lederavtaler ofte er knyttet opp mot prestasjonsorientert belønningssystemer, for å øke lederens personlige motivasjon for å bidra til god resultatoppnåelse. Dette gir sammenheng til vårt tidligere funn hvor krav til resultat ble sett på som den viktigste faktoren som påvirker lederatferd.

En av respondentene uttrykker seg slik på spørsmålet om bruk av belønning og sanksjoner: *...det er en offentlig bedrift.* Er det slik at begrepene kun er ord som gjør organisasjonene moderne, men mangler innhold slik Røvik (1998) påpeker som et ledd i institusjonaliserings-teoriens kritiske syn på NPM? Her er det naturlig å stille spørsmål ved om avlønning i kommunene er tilnærmet den samme om en har gode eller ”dårlige” resultater. Vårt inntrykk er at det gjennomføres differensiert lønn, men ikke med store lønnsforskjeller og at sammenhengen mot lederavtalen er svak.

Svarene fra respondentene på om det var blitt gjennomført sanksjoner blant ledere var tilnærmet todelt (10 svarte ja og 11 svarte nei, de resterende svarte vet ikke). Flere av rådmennene (3 av 5) sier at det har blitt benyttet sanksjoner i deres kommune og at de selv har benyttet lederavtalen i forbindelse med avvikling av lederrollen. Av hovedtillitsvalgte svarer kun to (av 5) og av virksomhetslederne svarer under halvparten (5 av 13) at sanksjoner er gjennomført i deres kommune. Kun en av respondentene svarer at lederavtalen har spilt en rolle i form av avvikling av lederrollen.

En ser altså at svaret er todelt, og tilnærmet halvparten av respondentene sier at det blir benyttet sanksjoner i deres kommune, men kun 2 av respondentene oppgir at lederavtalen ble benyttet i denne sammenheng. Sistnevnte er det mest interessante funnet for oss. Her blir det viktig å påpeke at vi ikke kjenner organisasjonene godt nok til å vite noe om det reelle behovet for sanksjoner i henhold til avtalene, og dermed om dette er et høyt eller lavt tall. En

ser imidlertid ut fra teorien beskrevet i kapittel 1.4.2 *Institusjonelle betraktninger rundt kontrakter* i teori- og metodedelen, at mangel på sanksjoner er et tegn på at kontraktene har en ”myk” karakter. Her påpeker Ejersbo og Greve (2002) at det ofte er uklart hvilke sanksjoner som gjelder hvis kontraktsforpliktelsene ikke holdes og de stiller seg tvilende til om slike interne kontrakter da kan kalles reelle kontrakter.

En ser i funnkapittelet at en av rådmennene har valgt å fravike lederavtalen når sanksjon ble gjennomført. Det opplyses under intervjuet at *...avviklingen ble foretatt raskere enn prosedyren i avtalen la opp til*, dvs en valgte en annen metode for avvikling enn den som var beskrevet i lederavtalen. Dette kan også være et tegn på at avtalen kun er et ”rammeverk”, et utgangspunkt for handling, men ikke en forpliktelse som må følges til punkt og prikke.

Konklusjon:

I de 5 utvalgte kommunene mener størstedelen av respondentene at lønnsdifferensiering forekommer i egen kommune, men at den ikke er en direkte konsekvens av lederavtalen. Det er også tilnærmet like mange som svarer at det er gjennomført sanksjoner i egen kommune, som det er respondenter som svarer det motsatte. En ser altså ingen klar tendens. Derimot svarer bare to respondenter at lederavtalen har spilt en rolle i denne prosessen. Vi kan da konkludere med at i de kommunene vi har undersøkt spiller lederavtalene liten eller ingen direkte rolle for bruk av sanksjoner. Våre funn om lederavtalens om lederavtalenes betydning for belønning og sanksjoner overfor ledere styrker institusjonaliseringsteorien: *Overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner.*

4.3 Påvirker lederavtalene verdigrunnlaget, klimaet eller arbeidsmiljøet i organisasjonen?

Ser vi på våre funn om lederavtalen har betydning på organisasjonens verdier viser disse at lederavtalen ikke sees på som en av de viktigste faktorer som påvirker lederatferd, dessuten mente respondentene at lederavtalen hadde en middels effekt på lederatferden i kommunen.

På spørsmålet om lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier svarte likevel de fleste ja (17 av 23). Alle rådmennene og alle de hovedtillitsvalgte svarer at lederavtalen påvirker organisasjonens verdier, mens kun litt over halvparten av virksomhetsledere svarer positivt på dette. Her ser en altså at de som avtalen gjelder for, ikke på langt nær har så stor

tro på avtalens betydning de resterende. Har dette sammenheng med egne holdninger og egen bevissthet om hva deler av de spurte virksomhetslederne lar seg styre av? Utsagn som: *Det samarbeides på tvers når det er nødvendig. Det står ikke noe om dette i avtalen, men det er vår grunnholdning*, tyder på dette.

En ser altså at hovedinntrykket er at lederavtalen har betydning for organisasjonens verdier. Innenfor symbolperspektivet i vårt teorikapittel kommer det frem at når organisasjoner tar opp i seg institusjonaliserte standarder, kan det ha innvirkning på den organisasjonsinterne selvoppfatning. Dette kan medføre at organisasjonens identitet påvirkes.

Foreløpig konklusjon

En av våre problemstillinger var *Påvirker lederavtalene og evt. den endrede lederatferden verdigrunnet i organisasjonen?* Her ser en altså at våre funn viser at lederavtalene påvirker verdigrunnet i organisasjonen, men at lederne som har avtalen ikke på langt nær har så stor tro på avtalens betydning som deres overordnede og de hovedtillitsvalgte.

4.4 Bidrar lederavtalene til konkurranse og/eller samarbeid?

Vi vil her se på lederavtalens innvirkning på verdier som konkurranse og samarbeid opp mot våre hypoteser om dette temaet.

Den instrumentelle hypotesen:

Lederavtalene bidrar til sunn konkurranse i organisasjonen.

Den institusjonelle hypotesen:

Lederavtalene bidrar til mindre samarbeid i organisasjonen.

Funn i undersøkelsen på lederavtalers betydning for samarbeidsforhold totalt viser at det er like mange som svarer at lederavtalen bidrar til konkurranse (11), som det er respondenter som mener at lederavtalen bidrar til samarbeid (11). Kun 1 mener at avtalen ikke bidrar til konkurranse og kun 2 mener den ikke bidrar til samarbeid. Svært mange svarer ikke, eller svarer *vet ikke* (11 respondenter på spørsmålet om den bidrar til konkurranse og 10 respon-

denter på spørsmålet om den bidrar til samarbeid). Respondentene gir svar som: *Blitt likere privat sektor og deres verdier og det er en tendens til at alle sitter på hver sin nut/tu, og ...Avtalen kan føre til konkurranse mellom enheter og kan innvirke på arbeidsklima... og ...avtalen påvirker ikke negativt til konkurranse.* Her ser en at svarene gir et inntrykk av at respondentene ser på konkurranse som både noe positivt og noe negativt.

En ser her at vi får like mange positive svar innenfor både lederavtalens betydning for konkurranse som dens betydning for samarbeid. Disse begrepene behøver ikke alltid være motsetninger. Røvik (1998) argumenterer for at organisasjoner og aktører som oftest opptrer på grunnlag av en kompleks dobbel logikk der begge disse hensyn tæses med når man vurderer gamle og nye organisasjonsoppskrifters hensiktsmessighet.

Konklusjon

Våre funn viser at lederavtalene påvirker verdigrunnlaget i organisasjonen, men at lederne som benytter avtalen ikke på langt nær har så stor tro på avtalens betydning som deres overordnede og de hovedtillitsvalgte.

En kan ut fra de svarene vi har fått om lederavtalen bidrar til konkurranse og samarbeid, konkludere med at lederavtaler både bidrar til konkurranse og har innvirkning på samarbeidsforhold i de kommunene vi har undersøkt. En ser også at svært mange ikke har tatt standpunkt i disse spørsmålene noe som gjør at en ikke kan dra sikre slutninger.

Her er det naturlig å påpeke at NPM-hypotesen *lederavtalene bidrar til sunn konkurranse i organisasjonen* kan stå sterkt. Likevel ser en av respondentenes svar at selv om de fleste mener avtalen fører til konkurranse, så mener ikke alle at den er sunn. På den andre siden ser en at institusjonaliseringsteorien *lederavtalene bidrar til mindre samarbeid i organisasjonen* ikke står så sterkt, da kun 2 respondenter sier at den bidrar til samarbeid.

4.5 Konklusjon

Vi kan altså oppsummere den siste, sammensatte del-problemstillingen på følgende måte:

- *Andre forhold i organisasjonen bidrar mer til ønsket lederatferd enn lederavtalene.*

- *Overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner.*
- *Lederavtalene bidrar til (sunn) konkurranse i organisasjonen.*

5. OPPSUMMERING – ERFARINGER MED BRUK AV LEDERAVTALER

Når vi nå skal oppsummere og avrunde denne drøftingsdelen, vil vi ta med oss de foregående drøftingene og vende tilbake til vår hovedproblemstilling, som lyder:

Hvilke erfaringer har man med bruk av lederavtaler i norske kommuner?

Før vi sammenstiller våre forutgående drøftinger og svarer på dette, er det naturlig først å vende blikket tilbake til dataene fra NIBRs store kommuneundersøkelse. Ut fra den kan vi som presentert i kapittel 2 i empiridelen, slå fast at det er svært mange norske kommuner som *har* erfaringer med lederavtaler. Selv om vi har studert få kommuner detaljert, og må være forsiktige med å trekke generelle slutninger på bakgrunn av våre funn, er det interessant å se at fenomenet vi studerer er svært utbredt. Hvis vi tar en kikk i NIBR-notat 2004:124 (Hovik, m.fl., 2004), hvor funn fra hele NIBRs undersøkelse (dvs. kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase) er presentert, ser vi at spesifisering av forventninger gjennom lederavtaler eller lignende, er et av de aller mest utbredte administrative ”leder-verktøyene” i norske kommuner. Det er omtrent like utbredt som lederutviklingsprogram, systematisk lederevaluering, to-nivåmodell og direkterapportering fra enkeltvirksomheter til rådmannen. Å ha lederavtaler innen alle tjenesteområder er også mer utbredt enn andre styringsmessige NPM-verktøy som målstyring og balansert målstyring.

Vi står med andre ord overfor et ledelsesverktøy som svært mange rådmenn har valgt å benytte, enten gjennomført i alle tjenester eller i noen. Og vi står som vi har presentert i kapittel 2 i empiridelen, overfor et ledelsesverktøy som ofte er tatt i bruk sammen med andre NPM-verktøy og som rådmannen sannsynligvis ikke har valgt å bruke isolert.

Når vi da oppsummerer drøftingen av våre underhypoteser foran og ser hva vi ut fra våre 5 utvalgte kommuner kan si om kommunenes erfaring med lederavtaler, kan vi antyde følgende konklusjoner/hovedinntrykk:

Lederavtalen har i hovedsak en symbolsk betydning og legges i liten grad til grunn for systematisk evaluering av lederne.

Lederavtalene har i hovedsak en "myk" karakter med lav detaljeringsgrad, høy grad av tillit og større fokus på prosesskontroll enn outputkontroll.

Andre forhold i organisasjonen bidrar mer til ønsket lederatferd enn lederavtalene, og overholdelse av avtalene har ingen konsekvenser for lederne i form av belønning eller sanksjoner. Og lederavtalene bidrar til (sunn) konkurranse i organisasjonen.

Med disse hovedinntrykkene kan vi så betrakte de hypoteser vi satte opp rundt vår hovedproblemstilling. Er det slik at:

- *Lederavtalene sikrer oppnåelsen av spesifikke resultater, eller*
- *er lederavtalene i hovedsak et rammeverk for kontakt og dialog?*

Med våre funn og drøftinger har vi lite grunnlag for å si at lederavtalene sikrer oppnåelsen av spesifikke resultater. Siden det avtalemessige har stor grad av "mykhet" over seg, lav detaljeringsgrad og høy grad av tillit, siden avtalene ikke legges til grunn ved lederevalueringene, og siden overholdelsen i liten grad har betydning for belønning eller sanksjoner overfor lederne, er det lite grunnlag for å påstå at avtalen sikrer oppnåelsen av resultater.

Vi har imidlertid langt større belegg for å antyde at lederavtalene *i hovedsak er et rammeverk for kontakt og dialog*. Avtalene definerer rådmannens grunnleggende krav og forventninger til lederne, om enn på et lavt detaljeringsnivå, den "hjemler" og gir anledning til å konkretisere og utdype kravene i andre styringsdokumenter og til å ha formelle oppfølgingssamtaler, selv om dette i liten grad gjennomføres med lederavtalen som grunnlag. Dens preg av rammeverk og "mykhet" fremfor klassisk/juridisk kontrakt, øker med det faktum at den i liten grad har konsekvenser i form av belønning eller sanksjoner. Den har imidlertid både en symbolsk betydning ved at den ikke er like "gammeldags" som en stillingsinstruks (den viser at kommunen er "moderne"), og den bidrar til å "avklare roller". Den er i ferd med å bli institusjonalisert og siden mange opplever den som nyttig, kan den ikke uten videre tas bort. Hovedinntrykket blir allikevel slik som en av respondentene uttrykker det:...*kontakten er*

viktigere enn selve avtalen. Vi kan altså slå fast at våre funn peker i retning av at lederavtalen i hovedsak er et rammeverk for kontakt og dialog.

Når vi på denne måten oppsummerer vår studie i de 5 utvalgte kommunene, kan vi som ovenfor antyde denne konklusjonen, selv om det selvfølgelig finnes nyanser også innen disse 5 kommunene. Vi kan ikke uten videre trekke slutninger om at konklusjonene også gjelder for de øvrige av landets kommuner som har lederavtaler. Vårt utvalg av kommuner er ikke stort nok eller representativt nok for slike generaliseringer, og det har heller ikke vært hensikten med vår studie å foreta statistisk holdbare slutninger for alle landets kommuner. Vi har gjennom studiet ønsket å få et inntrykk av kommunenes erfaringer med fenomenet lederavtaler. Siden alle våre kommuner, unntatt Rissa, er valgt ut på grunn av kommunens omfattende bruk av organisatoriske og ledelsesmessige NPM-verktøy - siden de med andre ord kan sies å være av landets mest "moderne" kommuner organisasjons- og ledelsesmessig, og siden lederavtalene ikke brukes som isolerte verktøy, men inngår i relevante sammenhenger med andre verktøy - kan vi imidlertid ha grunnlag for å tro at samme tendens kan gjelde også i andre kommuner. Vi stiller oss derfor noen videre spørsmål om kommunal ledelse og omstilling, om ikke annet enn for inspirasjon til videre forskning om ledelse i kommuner:

Hvorfor tar så mange rådmenn i bruk lederavtaler i sitt samarbeid med sine nærmeste linjeledere hvis de kun fungerer som et rammeverk for kontakt og dialog og man i liten grad kan påstå at de sikrer oppnåelsen av spesifikke resultater? Har ikke norske kommuner god nok tradisjon for dialog og samarbeid mellom rådmannen og hans ledere allerede og har ikke rådmennene andre måter å sikre resultatoppnåelse på? Er det "endrings- og omstillings-trøkket" som statsminister, kommunalminister og moderniseringsminister legger på kommunene og som kommuneloven viderefører over på rådmannen, så stort at rådmennene i sin omstillingsiver ukritisk velger verktøy? Er det slik at "modernisering" i det offentlige har blitt et gjevt og normativt begrep også for rådmennene og lederne, og at nærmest et hvert ledelsesverktøy dermed duger, bare det er nytt og har sin bakgrunn fra privat sektor? Er det slik at rådmennene har så liten kunnskap at de ikke forstår at denne type verktøy - med sitt teorigrunnlag og instrumentelle intensjon - bare delvis vil fungere i en kommunal organisasjonskultur? Eller er det slik at rådmennene har så *mye* kunnskap om institusjonaliseringen av denne type verktøy, at de vet at lederavtalen vil finne sin plass og få en mening over tid, og at de bevisst er ute etter den symbolske betydningen som denne type verktøy har?

Når vi i tillegg til disse spørsmålene også gjennom media registrerer at rådmennene i 2 av de totalt 6 kommunene som vi har studert i nå i 2004/05 og i 2000 har måttet tre ut av sine lederfunksjoner, og at "omløpshastigheten" på rådmenn generelt synes å øke i samme takt som kommunenes bruk av "moderne" verktøy, samtidig som mangelen på *tillit* oftere benyttes som begrunnelse i denne type "lederavviklinger" enn rådmannens evt. manglende kontraktsoppfyllelse, kan man stille spørsmålstegn ved om kontraktsbegrepet i klassisk forstand egentlig hører hjemme i et internt ledelsesverktøy i en kommunal kultur. Her berører vi det grunnleggende temaet om rasjonell og instrumentell styring etter modell fra det private i det hele tatt er mulig i en politisk styrt og multifunksjonell organisasjon. Dette store og interessante tema har vi imidlertid definert ut av vår oppgave, og den overlater vi derfor til andre å studere. Vårt bidrag til organisasjons- og ledelsesforskningen i kommunene er i denne omgang at kontakt mellom rådmann og linjeledere sannsynligvis er viktigere enn kontrakt.

LITTERATURLISTE

- Baldersheim, Harald (1993): *Ledelse og innovasjon i kommunene*, 1993.
- Bonner Lis, Lund Claus, Meldegaard (2000): *Human Resource Management*. Børsen Forlag 2000.
- Busch, Tor, Johnsen, Erik og Vanebo, Jan Ove (1999): *Endringsledelse i det offentlige. 2. utgave*. Tano Aschehoug 1999.
- Busch, Tor, Johnsen, Erik og Vanebo, Jan Ove (2003): *Endringsledelse i det offentlige. 3. utgave*. Universitetsforlaget 2004.
- Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ove (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget 2001.
- Christensen, Tom (1991): *Virkosmhetsplanlegging, myteskaping eller instrumentell problemløsning*. 1991.
- Christensen Tom og Læg Reid Per (1997): *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschoug 1997
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Røvik, Kjell Arne (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget 2004.
- Eikås, Magne, Selle, Per (2000): A Contract Culture even in Scandinavia. I: *Rapport 14, april 2000 ISBN 82-92028-16-1 i Makt- og demokratiutgreiinga sin rapportserie*, 2000.
- Ejersbo, Niels og Greve, Carsten (red.) (2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*. Børsens Forlag A/S 2002.
- Eriksen Erik Oddvar (1999): *Kommunikativ ledelse*. Fagbokforlaget 1999.
- Fotland, Helge (2000): Det kvalitative forskningsintervjuet, artikkel i tidsskriftet *Sykepleien* nr.20, 28.november 2000, 88. årgang ISSN 0802-9776.
- Gulbrandsen, Trygve (2000): Om tillit, artikkel i *Sosiologi i dag* nr. 3/2000.
- Haaskjold, Erlend (2002): *Kontraktsforpliktelser*. Cappelen Forlag 2002.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, 1991.
- Hellevik, Ottar (1995): *Sosiologisk metode*. Universitetsforlaget, 1995.
- Holme, Idar Magne / Solvang, Bernt Krohn (1986): *Metodevalg og metodebruk*, Tano AS 1986.
- Hovik, Sissel og Stigen, Inger Marie (2004): *Kommunal organisering 2004 – Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-notat 2004:124.

- Jacobsen, Dag Ingvar, Torsvik, Jan (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget 1997.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1999): *Hva mener brukerne? Brukerundersøkelser en praktisk veiledning*. Høyskoleforlaget, 1999.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Høyskoleforlaget, 2000.
- Kaplan og Norton, Robert S. og David Å (1998), *The Balanced Scorecard, Sådan bygges bro mellom visjon, verdier og strategier*, Børsen Forlag, 1998.
- Klausen (1999): *Offentlig organisation, strategi og ledelse*. 3. opplag. Odense Universitetsforlag 1999.
- Kleven (1997): Forholdet kommune stat i et legitimitetsperspektiv, i: Baldersheim Harald, Bernt Jan Fridthjof, Kleven Terje og Rattsø Jørn (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano Aschehoug 1997.
- Kommunaldepartementet (1990): *Norges offentlige utredninger (NOU) 1990:13, Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Kommunaldepartementet (1991-92): *Odelstingsproposisjon (Ot.prp.) nr. 42 (1991-92), Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- *Kommunal Rapport*, 08.03.2001.
- *Makt- og demokratiutgreinga sin rapportserie*, ISSN 1501-3065 Rapport 14. april 2000, ISBN 82-92028-16-1.
- Meyer, Marit, Slettvoll, Hege, Pålsrud, Espen og Simble, Knut: *Lederavtaler – ritualer eller realiteter?* Studentoppgave ved Høgskolen i Østfold 2001.
- Meyer, Morten Andreas, moderniseringsminister (2004): *Modernisering - meningsløst eller maktpåliggende?*, artikkel i *LO Aktuelt* nr. 20/04, 10. Desember 2004.
- Morgan, Gareth (1998): *Organisasjonsbilder*. Universitetsforlaget 1998.
- Patel, Runa Davidson B. (1994): *Forskningsmetodikkens grunder*. Studentlitteratur, Lund, 1994.
- Pettersen, Roar C. (1995): *Litt om å skrive oppgaver. Et særtrykk fra: Oppgaveskriving. Introduksjon og noen veiledende notater*. 1995.
- Ramsdal, Helge (2001), Notat til OLU-studiet, Høgskolen i Østfold, januar 2001,
- Ramsdal, Helge og Skorstad, Egil J. (2004): *Privatisering fra innsiden – om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Fagbokforlaget 2004.

- Repstad, Pål (1993): *Dugnadsånd og forsvarsverker, tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano, Oslo 1993.
- Repstad, Pål (2000): *Mellom nærhet og distanse*. Universitetsforlaget, 1998
- Røvik, Kjell Arne: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlag 1998.
- Solheim Arve (2000): *Scandinavian Leadership*. Forelesning 2000.
- Solberg, Erna, kommunal- og regionalminister (2004): På vei mot det digitale Bømlo, artikkel i *Haugesundsavis*, 20.07.2004.
- Stenberg, John Erik: *Resultatrettet ledelse - Målstyring i teori og praksis, 4. utgave*. Bedriftsøkonomens Forlag 1991.
- Stenberg John-Erik (1999): *Resultatrettet ledelse*. Cappelen Akademisk forlag 1999.
- Stigen og Vabo, Inger Marie og Signy Irene (2000): *Norske kommuner reorganiserer - hvordan og hvorfor?* Utkast til artikkel for presentasjon på Nfr-kommunelovprogrammets Programsamling i Tromsø, 19.-20. Oktober 2000.
- Strand, Torodd (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget AS 2001.
- Torsvik, Gaute: Tillit og økonomi, artikkel i *Sosiologi i dag* nr. 3/2000.
- Øgård, Morten (2000): New public management - markedet som redningsplanke? I: Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.): *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Fagbokforlaget, ISBN 82-7674-585-7.

Foredrag:

- Meyer, Morten Andreas, moderniseringsminister (2005): Modernisering av offentlig sektor, foredrag på *Personalkonferansen for offentlig sektor* 18. Januar 2005.
- Negaard Arve (2000), Forelesning, LIOS Høgskolen i Østfold 2000

VEDLEGG

1. NIBR, Undersøkelse om kommunal organisering 2004, med spørreskjema og oversendelsesbrev og fra kommunal- og regionaldepartementet
2. Forespørsel om intervju til de 5 utvalgte kommunene
3. Intervjuguide m/vedlegg
4. Huskeliste vedr. gjennomføring av intervjuet
5. Mal for lederavtaler, A kommune
6. Mal for lederavtaler, B kommune
7. Mal for lederavtaler, C kommune
8. Mal for lederavtaler, D kommune
9. Mal for lederavtaler, E kommune