

## **Kommunale verdier**

*En kvalitativ flercasestudie om hvordan politisk vedtatte verdier i norske kommuner blir utarbeidet, implementert og fulgt opp i det daglige.*

**Gerd Andora Strand og Jannike Einvoll Søraunet**

*Masteroppgave i Master of public administration, Mai 2018.*

# Forord

Denne masteroppgaven skal nå sette et punktum for vårt treårige Master of Public Administration studium ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet. Det har vært tre spennende og innholdsrike år. Innimellom har det vært travelt med full jobb og studier men vi har stått han av. Vi mener transformasjonsledelse er et spennende og svært aktuelt tema. Vi hadde lyst til å undersøke de ulike verdisettene som er vedtatt i kommunene, og hvordan de har satt spor i det daglige arbeidet.

Vi ønsker å benytte anledningen til å takke de kommunene som har gitt oss materialer vi har kunnet jobbe med. Takk til veileder Harald Torsteinsen for støtte, kunnskap, inspirasjon og engasjement. Vi takker våre familier som har gitt oss støtte, oppmuntring, tid, sted og rom til å fullføre dette masterstudiet. Takk til gode kollegaer og venner for konstruktive tilbakemeldinger og innspill.

Til slutt vil vi takke hverandre for et godt samarbeid gjennom alle innleveringer i løpet av tiden som masterstudenter.

Brønnøysund 25.04.2018

Gerd Andora Strand og Jannike Einvold Søråunet

# Sammendrag

Nyere ledelsesteorier peker i retning av transformasjonsledelse. Et fenomen av transformasjonsledelse er verdibasert ledelse. New Public Management er en reformbølge der prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig sektor baserer seg på markedet. Det har i løpet av de siste årene vært en økende interesse for transformasjonsledelse. Mange norske kommuner har i takt med moderne utvikling utarbeidet og vedtatt verdigrunnlag i sin organisasjon. Vår studie har hatt som formål å undersøke om vedtatte verdier kan spores igjen i sentrale HR-dokumenter. Vi ønsker å finne ut om de vedtatte verdiene praktiseres og implementeres i kommunenes drift.

Vi har arbeidet ut fra følgende problemstilling:

***Finner vi empirisk uttrykk for praktisering av vedtatte verdier i sentrale HR-dokument i norske mellomstore kommuner?***

I gjennomføringen og analyse av data valgte vi å bruke en kvalitativ metode.

Datainnsamlingen har basert seg på et spørreskjema og innsendte sentrale HR-dokument. Vår studie har i vært en dokumentstudie. Studien belyses i hovedsak med organisasjonsteori, ledelsesteori og implementeringsteori. Vi har også brukt egne erfaringer for å belyse problemstillingen. Vår første henvendelse gikk til 70 mellomstore kommuner. Til slutt satt vi igjen med fire kommuner vi kunne bruke i vår dokumentstudie. I de dokumentene vi har fått tilsendt, vises få eller ingen spor av de vedtatte verdiene. Sentralt i våre funn er at ingen av kommunene kunne sende oss dokumenter som sa noe om plan for prosessen med å utarbeide og vedta verdigrunnlaget. Det var i tillegg ingen plan på implementering og vedlikehold.

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>3</b>
<b>1.0 Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	5
1.2 Bakgrunn for oppgaven.....	7
1.3 Avgrensning og begrepsavklaring .....	9
<b>2.0 Teori.....</b>	<b>10</b>
2.1 Institusjonell teori.....	10
2.2 Ledelsesteorier .....	14
2.2.1 Ledelsesteoriens evolusjonære utvikling.....	14
2.2.2 Transformasjonsledelse .....	16
2.2.3 Verdibasert ledelse .....	19
2.3 Implementering.....	22
2.4 Oppsummering .....	24
<b>3.0 Metode.....</b>	<b>26</b>
3.1 Valg av metode og forskningsdesign - kvalitativ metode .....	26
3.2 Datainnsamling .....	27
3.3 Fremgangsmåte og vurderinger underveis .....	28
3.4 Utvelgelse av caser .....	30
3.5 Behandling av spørreskjema og dokumenter .....	31
3.6 Reliabilitet, validitet og etisk refleksjon .....	32
3.7 Styrke, svakheter og begrensninger ved metoden .....	33
<b>4.0 Forskningsfunn .....</b>	<b>34</b>
4.1 Kommune 1 .....	34
4.2 Kommune 2 .....	37
4.3 Kommune 3 .....	40
4.4 Kommune 4 .....	42
4.5 Oppsummering av funn .....	45
<b>5.0 Analyse og drøfting av funn .....</b>	<b>48</b>
5.1 Prosess .....	48
5.2 Implementering.....	51

<b>5.3 Oppfølging .....</b>	<b>55</b>
<b>6.0 Avslutning .....</b>	<b>60</b>
<b>Referanseliste .....</b>	<b>62</b>

# 1.0 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere tema og problemstilling for vår masteroppgave, oppbygging av oppgaven, begrensning og avklaring samt bakgrunnen for oppgaven.

## 1.1 Tema og problemstilling

Offentlige og private organisasjoner vil preges av mer uforutsigbarhet, skarpere konkurranse, begrensende budsjetter og stadig mer profesjonelle medarbeidere. Dette er utviklingstrender som mange organisasjoner møter i dag, og medfører en del utfordringer. Med bakgrunn i dette vil det utløse en rekke krav til organisasjonene. Først og fremst vil det stilles krav om effektivitet og kvalitet, som igjen utløser krav om kontroll. Kontinuerlig endring og utvikling vil også måtte ha fokus. Og ikke minst vil organisasjoner utfordres av krav om tilrettelegging for utnytting av spisskompetanse til fordel både for organisasjonen, brukerne, borgerne, lokalsamfunnet og medarbeiderne.

Når kravene øker, vil behovet for lederskap bli mer utfordrende både i omfang og bredde ved at flere egenskaper, kapasiteter, ferdigheter og atferds former må tas i bruk. Lederskap må derfor forstås både som en mangfoldig, kompleks, paradoksal og situasjonsbetinget funksjon.

Offentlig sektor har ambisjoner om faglig kvalitet, brukertilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø, kostnadskontroll og kontinuerlig kompetanseoppbygging. En kommunal organisasjon driver aktivitet innen et bredt spekter, der både fag-og lokalt særpreg må fremmes, i tillegg er det viktig at den kommunale organisasjonen er tuftet på samme fundament.

I denne masteroppgaven skal vi forske på om vi finner uttrykk for praktisering av verdier.

Verdiene er med på å styre atferd og gir uttrykk for hvordan vi bør handle. Verdiene er et av flere ledelsesverktøy og har ulike funksjoner. Verdiene gir en standard eller veiviser for hvordan ansatte skal opptre i gitte situasjoner. Verdiene kan være med å veilede i valg, konflikts- eller beslutningssituasjoner. Det blir viktig å finne ut hvilket handlingsalternativ

som er mest i overensstemmelse med kommunens verdier. Verdiene kan virke motiverende og de bidrar til å opprettholde egen selvaktelse gjennom en felles tilhørighet til organisasjonen. Verdiene uttrykker både prioritering og retning, og intensitet og betydning. For at verdiene skal få den funksjon vi ønsker må de gjenspeiles i konkrete handlinger og atferd og det må gis tilbakemeldinger/ ha konsekvenser om de følges eller ikke.

Problemstillingen for denne oppgaven er:

***Finner vi empirisk uttrykk for praktisering av vedtatte verdier i sentrale HR dokument i norske mellomstore kommuner?***

Med bakgrunn i vår problemstilling blir da vår hypotese følgende:

***På grunn av ressursmangel med hensyn til kompetanse, størrelse på fagmiljø, støttesystem for implementering, oppfølging og evaluering så antar vi at vedtatte verdier i norske mellomstore kommuner forblir tomme ord uten styringskraft.***

## 1.2 Bakgrunn for oppgaven

Etter mange år som ansatte i offentlig sektor både som leder og ansatt har vi observert at trender kommer og går, men at man ikke alltid lykkes med å få planlagte endringer fra prosjekt til drift. Entusiasme blir til prat og fine ord, men ikke alltid satt ut i livet. I dagens offentlig sektor med knappe marginer og stramme budsjett, kan dette oppleves som sløsing av menneskelige ressurser og penger. Det blir for mye fokus på at noe er ” fint å ha” men svært lite refleksjon om hvorfor man skal ha det og hvilken funksjon det har. Dette har fanget vår oppmerksomhet og gjennom dette masterprogrammet har vi fått enda mer interesse for ledelse. Det ble da naturlig for oss å benytte denne masteroppgaven for å studere verdier og ledelse mer inngående.

Offentlig sektor skal tjene befolkningen (Christensen m.fl. 2015). En viktig oppgave er å løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk. En statsvitenskapelig orientert organisasjonsteoretisk tilnærming må ta hensyn til at det er en sentral oppgave å sikre resultateffektiv og kostnadseffektivitet i offentlig sektor. En instrumentell tilnærming vektlegger mennesker som innsatsfaktor i kommunal ” produksjon av tjenester”. Kravet er særlig viktig når offentlig sektor er stor og ressurskrevende og når ressurstilgangen stagnerer. Men ut fra en organisasjonsteoretisk tilnærming som er forankret i statsvitenskapen, er det ikke nok å konsentrere oppmerksomheten om økonomisering og effektiv drift. Offentlig sektors virkemåte må beskrives, analyseres og vurderes ut fra en demokratisk-politisk tilnærming. Det vil si å sette sektorens verdi-, interesse-, kunnskap- og maktgrunnlag i fokus.

Stortinget har vedtatt endringer i kommunestrukturen. Målene for kommunereformen er i følge [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i framtiden. Dette stiller store krav til kommunene, som må rustes for å kunne møte framtidens krav og behov.

Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I tillegg har den statlige styringen, og



spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. Økte krav til kommunene har blant annet kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak, samt tiltakende rapporteringskrav blant annet knyttet til statlig tilsyn. Dette krever også relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene. (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014-2015).

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune har betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er, gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse, kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

Utviklingen framover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for. Større fagmiljø med kollegaer, tilstrekkelige oppgaver for personer med spesialistutdanning, samt rammer som gir muligheter for utvikling og støtte, kan være en forutsetning for at fagpersoner skal søke seg til kommunesektoren.

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og over samfunnsutviklingen. Ulike lokalsamfunn står over for ulike utfordringer. Regjeringen vil gi kommunene større muligheter til å finne gode løsninger tilpasset egne innbyggere. Over tid har utviklingen gått i retning av mer statlig detaljstyring og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har svekket kommunenes handlingsrom.

Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014-2015).

Med bakgrunn i at det er 50 år siden sist det var stor endring i kommunestrukturen i Norge, og de utfordringene Norge som helhet står overfor, nå er behov for en ny reform. Denne Kommunereformen er mulig en brikke i spillet for å takle de utfordringer vi står overfor? Vi

ser viktigheten av kommunenes evne til omstillinger, fordi høy endringstakt i større grad blir en normaltilstand som følge av Norges overordnede behov for økonomisk omstilling i form av innovasjon og effektivisering. Derfor stilles også nye krav til kommunens evne til rask implementering av endringer.

Vår forskning er utført i kommunal sektor. Vi har innhentet data fra fire norske mellomstore kommuner

### **1.3 Avgrensning og begrepsavklaring**

Masteroppgavens omfang begrenses til å se på om vedtatte verdier setter sitt preg på kommunale planer og dokumenter. Vi velger i denne forsknings oppgaven å se om et utvalgte sentrale dokumenter i en HR-avdeling. Vi har valgt å se på utlysningstekst, intervju mal, referansesjekk mal, tilbudsbrev/ansettelseskontrakt og mal for medarbeidersamtalen. Vi vil se om kommunene har fokus på interne verdier.

Begrepsavklaring vi baserer vår analyse og drøftingsdel på er :

Prosess – implementering – oppfølging.

Vi vil se om verdiene er godt synlige i sentrale styringsdokumenter. Her ser vi etter om verdiene blir gjengitt ordrett, men også om visse formuleringer er *tydelig* utformet med referanse til verdiene. Her gjør vi vurderinger underveis og begrunner disse. En annen ting vi vil se på er praksis for bevisstgjøring av verdier, refleksjon rundt egen praksis og verdienes relevans for problemløsning og dilemmaer i arbeidet.

Begrepet ”windowdressing” blir benyttet i oppgaven. Det vi mener med dette begrepet er om verdiene kun er et uttrykk for noe fint å ha, men uten å brukes for å uttrykke prioritering, retning eller felles tilhørighet.

## 2.0 Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket i oppgaven. Teorien vil videre danne grunnlag for vår analyse og de funnene vi presenterer i kapittel 4. Vi har valgt tre nærliggende fagfelt som slekter på hverandre og til dels overlapper hverandre. De teoretiske feltene er institusjonell teori, ledelse og implementering. Dette har utspring fra statsvitenskapen.

### 2.1 Institusjonell teori

Institusjonell teori er viktig for vår oppgave for å gi et bilde på hvordan bestemte oppfatninger, verdier, normer og forventninger som er utbredt i omgivelsene, kan være bestemmende for hvordan organisasjonen oppfattes. Derfor vil institusjonelle omgivelser sette organisasjonen under press for å framstå slik at aktører i omgivelsene tenker positivt omkring organisasjonen.

Siden 1970 årene har en teorisett som gjerne kalles ”ny-institusjonell” blitt utviklet. Ny-institusjonalismen legger vekt på at organisasjoner utvikler seg over tid. Organisasjonene tilfredsstiller mange behov hos sine medlemmer, de er svært komplekse fenomener og er derfor vanskelig å styre og lede på en målrettet måte. Denne teorien er utviklet i både USA og Europa og har et fler disiplinært grunnlag. En sentral representant for teorien er den norske statsviteren Johan P. Olsen. (Fivelsdal 2004).

New Public Management eller NPM er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig sektor. Vi sier gjerne at NPM hviler på to søyler; den ene er markedet, nærmere bestemt bruk av markedsmekanismer, den andre ”managerialism”, det vil si bedriftsledelse og bedriftsorganisering (Torsteinsen 2006).

Prinsippene og metodene har i utgangspunktet markedet som forbilder, men med tilpasninger der det er vanskelig å ta i bruk markedsløsninger. NPM bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som ligner mer på markedet vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen. NPM reformer karakteriseres av effektivitet og fristilling, men det siste tiåret har denne reformen delvis blitt avløst av en post-NPM bølge

hvor man gått tilbake til mer kontroll og samordning igjen. Dette betegnes som sykliske svingninger og pendlerbevegelser. Av enkelte omtalt som ny-Weberianisme (Politt&Bouckaert 2011), der tre bilder brukes for å beskrive utviklingen, faser, pendlersvingninger og hybrider. Disse kulturelle trekkene erstatter ikke hverandre men supplerer hverandre i en lagdelt prosess hvor NPM-elementer kommer i tillegg til tradisjonelle forvaltningskulturer og at disse smelter sammen med post-NPM verdier til en mer hybrid og kompleks administrativ kultur (Røvik 2015).

Det institusjonelle perspektivet vektlegger den betydning tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har på organisasjonsutforming (March og Olsen 1983a; Selznick 1957). En organisasjon tilpasser seg gradvis indre og ytre press gjennom naturlige institusjonaliseringsprosesser. Institusjonaliseringsprosessene utkrystalliserer bestemte normer og verdier som gir organisasjonen en særegen organisasjonskultur eller identitet. Dette innebærer at en formell organisasjon "fylles med verdi". Institusjonelle trekk gir økt forutsigbarhet, integrasjon og minsker usikkerheten både for medlemmene av organisasjonen og for omgivelsene (March og Olsen 1989). En sier gjerne at den former medlemmene gjennom å gi dem en følelse av felles arv, formål og skjebne. Forsøk på inngripen fra utsiden av organisasjonen vil i dette perspektivet ha en tendens til å mislykkes. Spesielt så lenge endringen ikke verdimesig "holder" mål i forhold til de verdier som allerede er bygget inn i organisasjonen. Løsningen som forsøkes implementert, bør ikke være for enkel eller oppfattes som en dårlig plan (Røvik 1998). Som svar på manglende løsning kan organisasjonen møte ideen og reformen med frastøting.

De siste 10-20 årene har fagfeltet fått sterke bidrag innen det som kan kalles det ny institusjonelle perspektivet (Meyer og Rowan 1977; DiMaggio og Powell 1983; 1991; Brunsson 1989; Scott og Meyer 1994) og hvor eksterne påvirkningskrefter har fått en større oppmerksomhet. En erkjenner at formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet (Røvik 1998). Bakgrunnen for fremveksten av institusjonelle omgivelser er kompleksiteten i det moderne samfunn og at man trenger mekanismer for å skape orden og mening. 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. Det er gjennom institusjonalisering at denne transformasjonen er mulig (ibid). Individene aksepterer en felles definisjon av den sosiale

virkelighet. Gjentatt sosial interaksjon skaper virkeligheten gjennom felles fortolkninger, men virkeligheten oppleves som objektiv realitet (Berger og Kellner 1973; Berger og Luckmann 1967). Det utvikles ”ta - for - gitt” normer som representerer en form for ”ideologisk hegemoni” (Meyer og Rowan 1977). Når felles fortolkninger og fremherskende verdier får en allmenn utbredelse, en regelliknende karakter, kan en kalle dem for institusjonelle, rasjonaliserte myter (ibid). Tanken er videre at myter spres raskt ved imitasjon mellom og innen ulike sett av organisasjoner. Det kan utlegges som en ikke rasjonelt, vitenskapelig begrunnet tro på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet rasjonelt og vitenskapelig (Røvik 1992a). Det er altså, paradoksalt nok, den sterke troen på vitenskap og rasjonalitet i vår kulturkrets som ifølge Meyer og Rowan (1977) er grunnlaget for utviklingen av det moderne organisasjonssamfunnets overtro, og som fører til myteskapning. Gjennom dette utvikles det en formlikhet som gjør at organisasjoner på sikt fremstår som like (DiMaggio 1988; DiMaggio og Powell 1983). Vi ser dermed et motsatt argument i forhold til det som gammel - institusjonalistene sier om institusjonell utvikling.

I et instrumentelt perspektiv kan en si at organisasjonen er et instrument for måloppnåelse og et verktøy ledelsen bruker for å nå målet (Slaatto 1998). Instrumentalisme er å la mennesket være middel til å oppnå visse mål og å være ute etter å finne tekniske svar på menneskelige spørsmål. Hans Skjervheim (1976) kritiserer instrumentell grunnlagstenkning og sier at det ikke er moralsk forsvarlig å se mennesket som et middel. Det er alltid også et mål i seg selv. Kritikken gjelder også at det ikke er mulig å bruke teorier og modeller til å dekke det praktiske feltet for menneskelig samhandling og kommunikasjon, slik vi kan det for tekniske problemer. Dette kaller Skjervheim (ibid) det instrumentalistiske mistaket. I dag ser vi fremveksten av instrumentelle styringssystemer og byråkratiske gjennomreguleringer. Mange forhold lar seg ikke standardisere, teknologisere eller administrere rasjonelt. Instrumentalismen løser dette ved å la sammenhenger og komplekse bilder av hverdagen bli et ikke-tema, fordi den ikke har et språk for det. Dette kan gjelde interessemotsetninger, meningsutvekslinger, samspill, konflikter, maktfordeling, holdninger eller andre faktorer som ikke lar seg måle eller standardiseres.

I følge Selznicks (1997 (1957)) ledelsesteori er det et lederansvar å skape følelsesmessig engasjement for organisasjonens verdier, slik at medlemmene i organisasjonen ønsker å nå visjonen og målene. Han viser at verdibasert ledelse er en sentral forutsetning i institusjonell

teori der den institusjonelle lederen er dyktig til å formulere, fremme og beskytte verdier i organisasjonen, samt involvere medarbeidere i beslutninger.

Teorien vi nå har presentert vil kunne avlede noen forventninger og funn ut fra vår problemstilling. Har kommunene som er med i vår studie en institusjonell eller instrumentell tilnærming til implementeringen av de vedtatte verdiene?

## 2.2 Ledelsesteorier

Ledelsesteori er viktig i denne oppgaven for å belyse hvilken betydning ledelse har på prosess, implementering og oppfølging av vedtatte verdier i norske kommuner. Vi mener at ledelsen kan ha stor betydning på hvorvidt man lykkes eller ei.

### 2.2.1 Ledelsesteoriens evolusjonære utvikling

Ledelsesteorier er blitt utviklet helt fra begynnelsen på 1800-tallet. Disse tre hovedfaktorene har frem til i dag vært i sentrum når det gjelder effektivitet og jobbtrivsel; 1) kjennetegn ved lederen, 2) kjennetegn med de som blir ledet og 3) kjennetegn ved organisasjonen og dens omgivelser.

De eldste av disse ledelsesteorier har i dag fått betegnelsen den ”klassiske læren”. Forskjellen i grunntesen til ledelsesteorier er det vi i dag kaller “*moderne ledelse*”. Moderne ledelse kan illustreres med X- og Y-teorien til D. McGregor fra MIT som presentert i “*The Human Side of Enterprise, 1964*”. I teori X blir mennesker sett på som maskiner og behandlet deretter, mens teori Y betrakter mennesket som et handlende vesen med intensjoner som kan ansvarlig gjøres for sine handlinger. Den klassiske læren ble utviklet på begynnelsen av 1900 tallet. Læren oppsto med bakgrunn i næringslivet og de utfordringer den industrielle revolusjonen medførte, med samlebåndsproduksjonen og effektiviseringen. Organisasjonen fikk klare kommando og ansvarlinjer, og dessuten klare instruksjoner for hvordan arbeidet skulle utføres og koordineres. Intensiv vekst for bedriftene var resultatet. Nye problemer oppsto etter hvert som arbeiderbevegelser satte krav om mer human behandling. Nye ledelsesmodeller ble utviklet slik at en kunne maksimere profitt men i en kontekst som også ivaretok respekten for rettighetskrav fra arbeiderne. Dette førte til nye grunnteser om menneskelig samhandling og lederskapets rolle i bedrifter. (Sander 2017).

Human-Relations bevegelsen bidro til et teoretiske skifte, der nye faktorer fikk betydning. Faktorer som motivasjon, etikk og trivsel fikk økende oppmerksomhet.

Bølgeteorien til Schumpeter og Freemans viser til sammenhengen mellom teknologi og ledelsesteorier. Teoretikerne viser at herskende teknologiske systemer har skiftet om lag hvert

50 år, og observerer hvordan påfølgende vekst i økonomien og fremvekst av nye former for verdiskaping etterfølges av justeringer i de rådende ledelsesteoriene. (Sander 2017).

En historisk oversikt over ledelsesteorier:

<b>Periode</b>	<b>Ledelsesteori</b>	<b>Karakteristikk</b>
<b>Før 1930</b>	Typeteorier	Ble skapt av ingeniører, jurister og økonomer. La vekt på det tekniske og funksjonelle systemet.
<b>1930-1940</b>	Trekkteorier	Ble skapt av folk med innsikt i psykologi og sosiologi. Vektla det sosiale systemet. Effektive ledere er ikke bestemte av personlighetstyper, men avhengig av hvilke personlighetstrekk lederen har. Effektive ledere er personer som har de rette personlige egenskapene. Lederegenskaper er medfødt og kan derfor ikke læres.
<b>1940-1960</b>	Stil- og atferdsteorier	Lederskap kan læres og ikke avhengig av verken bestemte egenskaper eller trekk hos lederen, men avgjøres av hva lederen faktisk gjør og deres lederstil.
<b>1960-1990</b>	Situasjonsbestemt lederteori	En av de mest anvendte teorier. Hva som er effektivt lederskap er situasjonsbetinget og må derfor vurderes ut i fra situasjonen.
<b>Etter 1990</b>	Transformasjonsledelse og moderne ledelsesteori	Effektiv lederskap er å utvikle en visjon og verdigrunnlag alle samler seg om, lar seg motivere av og jobber målbevisst mot å nå og følge.



Nyere teorier har til felles at de ser lederen som en person som definerer selve organisasjonen og som utvikler visjoner og verdier, samt setter retningen og mål. Medarbeidere ses som en ressurs hvor prestasjonene kan forbedres gjennom motivasjon og tilrettelegging. Omtales av og til som trekkteori men med ” a human twist”, som sies å dominere dagens ledelsesteori.(Arnulf 2012)

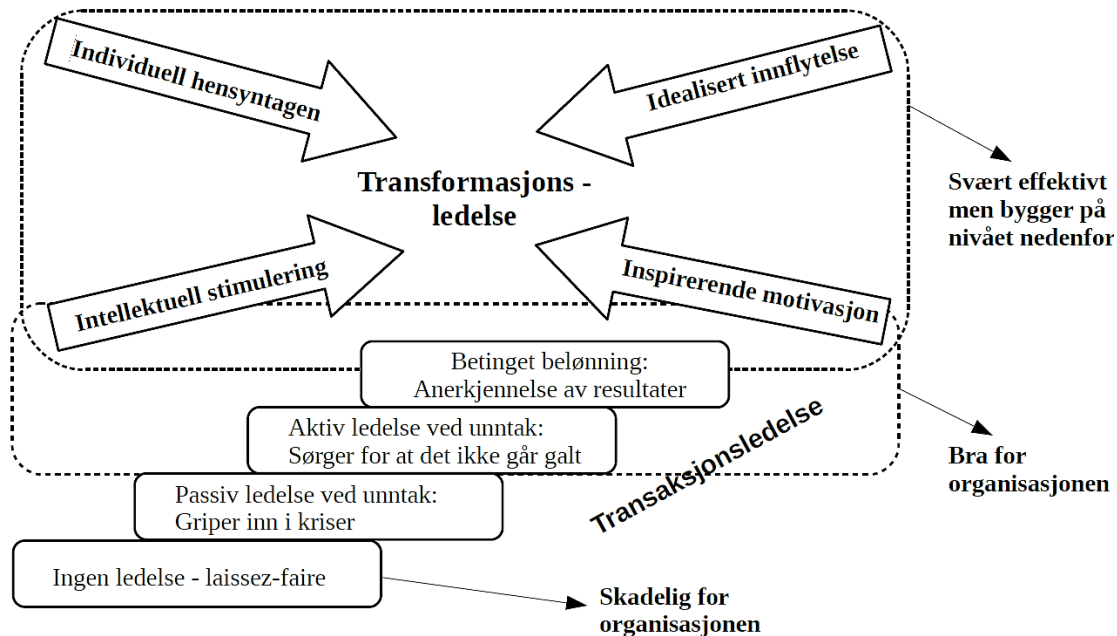
## 2.2.2 Transformasjonsledelse

Transformasjonsledelse er en variant av verdibasert ledelse og retter seg både mot medarbeidere individuelt og mot hele organisasjonen (Burns 1978; Bass, 1985, 1990). Visjon, mening, retning og konsekvenser betraktes som viktigere og mer effektivt enn utveksling av arbeidskraft mot lønn, måling og kontroll (Yukl 2006). Målet om å forbedre går ut over rene organisatoriske mål som f eks økt lønnsomhet. Sentralt i visjonen står ofte kjerneverdier som for eksempel ærlighet og respekt.

I følge Jacobsen og Torsvik (2013) innebærer transformasjonsledelse at leder spiller på de følelsene underordnede har. Dette dreier seg om en prosess der lederen må aktivisere og sette ord på de følelser som befinner seg i alle mennesker. Jacobsen og Torsvik (2013) sier transformasjonsledelse består av fire elementer. Kort er disse: 1)utvikling av en visjon, 2) inspirasjon av ansatte til å yte noe ekstra, 3) hensyn til den enkelte og personlig oppfølging og 4) intellektuell stimulering.

Arnulf 2012 viser til at Bass og Avolio hevder at ved å ivareta transaksjonsledelse, det vil si reaksjoner på regelbrudd og belønning for god innsats som bygger på teorien om grunnleggende styringsatferd, bygger teorien på grunnleggende styringsatferd. Brass og Avolio hevder ifølge Arnulf 2012, at dette først må være på plass og at «transformasjonsledelse» bare kan utøves som en videreutvikling v det grunnlaget som transaksjoner alltid vil måtte være i arbeidslivet. Brass og Avolio brøt det noe uklare begrepet transformasjonsledelse opp i fire konkrete typer atferder som de mente ville avdekke lederens innsats som transformasjonsleder. For virkelig å tydeliggjøre dette ble de brutt opp i fire typer som alle begynte med i, vanligvis kalt «de fire i-er». 1) intellektuell stimulering,- lederen skal oppfordre medarbeiderne sine til å være innovative og kreative for på den måten utvikle seg

selv. 2) individuell hensyntagen, - lederen skaper en trygg og støttende kultur og felleskap gjennom å vise personlig respekt og vise oppmerksomhet ovenfor medarbeiderne sine. 3) inspirerende motivasjon, - lederen skal inspirere medarbeiderne til å akseptere og strekke seg mot felles, utfordrende mål. 4) idealisert innflytelse lederen skal være en inspirerende rollemodell for sine medarbeidere.



Figur 1. Nivåer i transformasjonsledelse

Det motstridende grunnsynet på mennesket som illustreres av X og Y teorien kategoriseres i dag ofte som transaksjonsledelse versus transformasjonsledelse. Transformasjonsledelse vektlegger verdier, emosjoner og symboler mer enn transaksjonsperspektivet. Organisasjoner ble mer opptatt av verdifelleskap, noe som Sellznick (1957) kaller institusjonalisering. Vi ser en utvikling som har gått fra transaksjons- til transformasjonsledelse. Imidlertid sier Burns 1978 at skillet ikke er så absolutt. Dette blir omtalt senere i dette kapitlet. Med transaksjonsledelse menes det tradisjonelle arbeidsforholdet hvor vi bytter arbeidskraft mot belønning, det vil si penger.

Jacobsen og Torsvik (2013) hevder at i denne type ledelse preges relasjonen mellom leder og underordnet av instrumentalitet, der relasjonen opprettholdes så lenge begge parter tjener noe på det. Burns (1978) peker på at denne typen lederskap ikke skaper bånd mellom ansatte og ledere, og at dermed har denne formen for ledelse begrensede muligheter. Vi tenker at utviklingen i både offentlige og private organisasjoner har endret seg så mye, ikke minst fordi mange av arbeidstakerne er velutdannete og søker å bli tatt på alvor, at relasjonen til ledelsen er vesentlig. James M. Burns (1978) kom på slutten av 1970 tallet ut med en studie av ledelse som tok for seg forholdet mellom leder og medarbeider, kalt transformasjonsledelse. Bass (1985) sier dette var et startskudd for nyere ledelsesteori, som utviklet seg til et syn om at lederen skulle være en motivator og en inspirator. I dette synet er det sentralt at lederen kommuniserer sin visjon til medarbeiderne. Bass (1998) mener samtidig at disse to formene for ledelse hører sammen, og at man ikke kan utelukke det ene fremfor det andre. Lederen skal også støtte oppunder medarbeideren og få vedkommende til å ønske å gjøre en god jobb, noe som da vil heve medarbeiderens ressurser og tilhørighet til organisasjonen. Dette er igjen sentrale elementer ved verdibasert ledelsesteori, hvor fokus ligger på å styre etter sunne verdier og få ansatte til å ta beslutninger i tråd med disse (Fry 2003). Målet er at verdier skal erstatte regler og at arbeidet som blir utført er i tråd med den kvaliteten organisasjonen står for. I tillegg skal et felles verdigrunnlag gi et økt samhold og et eierskap til organisasjonen slik at medarbeiderne skal kunne identifisere seg med sin arbeidsplass. Dette skal gi økt bidragsytelse og kvalitet på arbeidet, og i tillegg et fokus på at hele organisasjonen jobber sammen mot felles mål (Bryman & Parry 2006).

Transformasjonsledelse er en trekkteori i ny, men mer human utgave. Denne setter lederen i sentrum og fokuserer på dennes adferd. Transformasjonslederen delegerer, utvikler medarbeideres kompetanse og selvsikkerhet, gir direkte tilgang til nødvendig informasjon, eliminerer unødig kontroll og bygger en sterk kultur for å styrke myndiggjøring (ibid). Det er fokus på lederens ansvar for å motivere og inspirere medarbeidere gjennom å levendegjøre verdier og artikulere visjoner som ansatte selv kan identifisere seg med.

Transformasjonsinspirerte ledere fungerer ofte som rollemodeller og appellerer til medarbeidernes verdier ved å øke deres bevissthet rundt etiske spørsmål. Ved å stadig gi nye utfordringer setter lederen evnene på prøve, gir intellektuell stimulering.

Jacobsen og Thorsvik (2008) hevder at teorien fremstår som universell, som om den under enhver omstendighet vil være den mest effektive ledelsesformen.

Martinsen (2009) sier at den mest grunnleggende kritikken av teorien dreier seg om at transformasjonsledelse i stor grad overlapper eldre og andre teorier, eksempelvis karismatisk ledelse. En annen kritikk er at transformasjonsledelse ofte anses å være avhengig av samtidig bruk av andre former for ledelse, og virker dårligere uten bruk av disse. Blant annet pekes det på at ledere må anvende både transformasjonsledelse og transaksjonsledelse for at det skal virke etter sin hensikt.

### **2.2.3 Verdibasert ledelse**

Hvordan vi forstår verdibasert ledelse avhenger av hvilke teoretiske perspektiver og derav hvilke ulike grunnleggende premiss vi legger til grunn.

Vi kan for eksempel se fenomenet som en dimensjon som forankrer handling og verdier ut fra et aktørperspektiv eller vi kan se det som noe som forankrer verdier og handling til aktøren ut fra posisjon i systemer og strukturer. Slik kan vi overføre det til handle om institusjonell handlemåte og personlig væremåte. Vi forstår verdibasert ledelse som en ledelsesfilosofi som fokuserer på det overordnede grunnlaget for organisasjonen, gjennom nedfelte verdier og visjoner (Aadland mfl, 2006).

Gjennom å implementere vedtatte verdier er intensjoner å få til verdibasert ledelse. Det er viktig å skille mellom dette som mål og måten implementeringen faktisk gjennomføres på. Det er slett ikke sikkert at selve implementeringen preges av verdibasert ledelse, heller ikke av transformasjonsledelse.

Kirkhaug (2014) påpeker at dagens organisasjoner blir utfordret gjennom krav og betingelser stilt fra flere hold. Organisasjonene må forholde seg til profesjonelle medarbeideres krav om autonomi og faglig utvikling. Organisasjonen må også tilpasse seg øvrige sosiale og teknologiske prosesser som pågår internt i organisasjonen samt konstante ytre endringer. Samtidig med dette har kravene til effektivitet og kvalitet økt. Dette har også ført til at kravene til styring og kontroll samtidig har økt og også endret seg.

Kirkhaug (2014) framholder at dette kan skape kompleksitet, uoversiktlig og paradokser. Han peker videre på at dette kan bety at lederes utgangspunkt som stabile, institusjonaliserte og strukturerte organisasjonsform erstattes med andre mer dynamiske og uforutsigbare betingelser. Dynamiske og uforutsigbare betingelser stiller samtidig sterkere personlige krav

til egenskaper og ferdigheter til lederen. Denne utviklingen reiser spørsmål om det er mulig å finne frem til et overordnet ledelseskonsept som kan takle alle disse utfordringene, og at et slikt konsept ikke bør låse lederen. Han er opptatt av at det bør favne hele organisasjonen, det være seg den formelle eller den uformelle delen. Dette konseptet bør påvirke både atferd og holdninger, for å bidra til målbevissthet, koordinering og motivasjon. Et slikt overordnet ledelseskonsept bør kunne forene motsetninger.

I den Skandinaviske tradisjonen vektlegges praktisk ledelse basert på verdier og tar disse i bruk som kjernefokus for å utvikle ledelsesprofiler, visjoner og styringsverktøy, i tillegg til kvalitet og innhold. Vi vil legge Aadlands to definisjoner til grunn, fordi de legger vekt på verdienes sentrale betydning i forbindelse med organisatoriske handlinger, implisitt ledere og medarbeideres handlinger:

”Verdibasert ledelse er å motivere og mobilisere organisatoriske handlinger og beslutninger på basis av ønskede verdier, og å avdekke og avgrense innslaget av handlinger og beslutninger som uttrykker ikke-bevisst eller uønskede verdier (Aadland mfl, 2006:9).”

Hovedfokuset her er at organisasjonen skal gjøre seg bevisst sine bruksverdier og mobilisere til å gjøre bruk av ønskede og uttalte verdier. I 2007 lanserte Aadland en ny definisjon:

”Verdibasert ledelse er å utvikle ny organisatorisk praksis basert på økt moralsk sensitivitet ved anvendelse av bevisstgjørende og meningsskapende refleksjonsprosesser over egen praksis (Aadland, 2014).”

Den nyeste definisjonen til Aadland har endret fokus i forhold til den eldste. Motivasjon og mobilisering nevnes ikke lenger. Definisjonen legger til grunn en forutsetning om at verdibasert ledelse skal utvikle en praksis basert på økt moralsk sensitivitet. Moralsk sensitivitet kan tolkes som evne til å vurdere handlinger i forhold til rett og galt (Aadland, 2005:21). Definisjonen peker således på hvilke metoder som kan anvendes for å utvikle ønsket praksis, det vil her si bevisstgjørende og meningsskapende refleksjonsprosesser. Mens den første legger vekt på å motivere og mobilisere, altså påvirke hvordan de ansatte skal handle med bakgrunn i ønskede verdier, synes den siste å legge mer vekt på at utviklingen skal skje gjennom refleksjon over praksis.

Verdibasert ledelse har fellestrekk med tradisjonelle tilnærminger til ledelse. Det vil si å oppnå kvalitet, effektivitet, styring og kontroll. Det handler om en styringsforståelse, som et supplement, eller som erstatning for mer tradisjonelle styringsforståelser som eksempelvis målstyring (Aadland mfl. 2006:7). I motsetning til målstyring som opererer på et mer teknisk, strategisk og rasjonelt plan og fokuserer på måloppnåelse gjennom direktiver, instruksjoner og regler, vektlegger verdibasert ledelse til dels paradoksale aspekter, som helheter og detaljer, utvikling og belønning, samt balansen mellom kontroll og tillit. I verdibasert ledelse tar lederen utgangspunkt i at klargjøring og bevisstgjøring av verdiene i organisasjonen er et sterkt virkemiddel for styring av virksomheten.

En annen definisjon er: «Verdibasert ledelse er et kollektivt og toppstyrt verktøy for påvirkning av ansattes holdninger, atferd og ambisjoner for å nå mål» (Kirkhaug, 2014:103-104). Denne definisjonen virker svært tradisjonell og av instrumentell karakter, top-down og er svært forskjellig fra transformasjonsledelse der ansattes myndighet, medvirkning og utvikling – botten-up- settes i høgsetet.

Kirkhaug viser til at verdibasert ledelse ofte beskrives som et ledelsesverktøy med mål om å skape en dynamisk og konkurransedyktig virksomhet gjennom atferds regulering og realitetsorientering. Dette verktøyet er innrettet mot å kontrollere ansattes tankesett, og samtidig bidra til delegering og selvledelse. Siden kunnskapsmedarbeideres verdier ofte er robuste, da disse gjerne er ervervet i profesjonsutdanning, kan man si at effekten av verdier som styringsredskap antas å være avhengig av at de dominerer over eller er komplementære til verdier de ansatte har fra før (Kirkhaug 2014).

Ut fra Kirkhaugs definisjon kan det synes som han er nærmere en instrumentell oppfattelse av verdibasert ledelse enn Aadland, som vurderer at bevisstgjøring og refleksjon over egen praksis er avgjørende. Verdibasert ledelse handler også om å høyne den etiske sensitiviteten hos ansatte, og etiske spørsmål er høyst relevant i anstrengelsen etter å bli funnet troverdig. Aadland (2004) hevder at verdistyring tar utgangspunkt i at verdirasjonalitet er en mer kraftfull motivasjonskilde enn formålsrasjonaliteten som ligger til grunn for prinsippet om målstyring. Verdistyring kjennetegnes av en kommunikativt og meningsskapende prosess gjennom involvering og medvirkning. Troverdighet og praktisering av verdiene der ledere er gode rollemodeller er avgjørende.

I norsk sammenheng er det flere studier som er gjennomført med henblikk på verdiers betydning i styring og ledelse av virksomheter, særlig innen offentlig sektor. En studie viser til flere nøkkelfaktorer for å lykkes med å ha et bevisst verdifokus, og en av dem er at verdiarbeidet må være forankret i ledelsen. (Aadland m.fl. 2006). Rapporten får blant annet frem at lederens egen person og praksis synes også avgjørende for verdiarbeidets troverdighet og omfang. Slik er lederen en rollemodell i verdiarbeidet, og i tillegg: «Verdiarbeidet må drives nedenfra og opp (etter initiativ ovenfra) – fra brukere – ansatte – ledelse» (Aadland mfl, 2006: 90).

## 2.3 Implementering

Vår problemstilling stiller spørsmålsteget om vi finner empirisk uttrykk for praktisering av vedtatte verdier. For å kunne besvare dette mener vi det er nødvendig å ha en teoretisk støtte i hvordan implementering foregår.

Implementering er å oversette intensjoner og planer til virkelighet. I vår oppgave vil det si å sette det vedtatte verdigrunnet ut i den praktiske hverdag.

Michael Fullan definerer implementering som: "Implementation consists of the process of putting into practice an idea, program, or set of activities and structures new to the people attempting or expecting to change" (2007:84). Fullan bruker begrepet prosess, og vektlegger å omsette ideer, program, aktiviteter og strukturer inn til praksisfeltet. Han påpeker også at det skal være noe nytt for de som mottar endringen.

Implementeringen vil preges av de som er involvert i prosessen, og de holdningene og forventningene disse har til organisasjon og endring. Alt fra beslutningstakere, "instruktører" og deltakere vil ha sine ståsted eller perspektiv i forhold til dette, noe som vil speiles igjen i selve implementeringsprosessen. Med en rasjonell tilnærming "elimineres" det meste av utfordringer med teknologisk brukervennlighet og i verste fall en bruksanvisning. Med en naturlig tilnærming vil dette være en krevende fase som på mange måter vil være vippepunktet i prosjektet. Hvor godt vi får brukerne til å anvende det som skal implementeres avhenger i stor grad av denne fasen. Selv relativt svake prosjektplaner kan bli vellykkede implementeringer dersom implementeringen overfor ansatte er god, men motsatt vil selv den beste planen havarere i møtet med ansatte dersom implementeringen ikke er god nok.

Motstand vil være sentralt, men også erkjennelsen av at individer vil forstå ulikt og dermed anvende det som implementeres ulikt. I hvilken grad avvikende bruk er hensiktsmessig og aksepteres, og hvordan en kan bedre samsvaret mellom forventet og reelt bruksmønster vil være sentrale fokusområder med en naturlig tilnærming (Røvik, 1998).

Offerdal (2005) oppsummerer at iverksettingsstudiene, altså fasen som kommer i etterkant av en politisk beslutningsprosess, kan deles inn i tre ulike faser. Første fase kjennetegnes av beskrivende case-studier med få teoretiske drøftinger og disse studiene viste nedslående resultater i forhold til hvor vellykket iverksetting av offentlige tiltak var. I andre fase av iverksettingsstudier forsøkte man i større grad å drive modell- og teoriutvikling som skulle benyttes i forståelse og tolkning av iverksettingsprosesser. I denne fasen utkrystalliserte det seg to ulike retninger: en beslutningsorientert og en prosessorientert retning, ofte omtalt som henholdsvis en “ovenfra-og-ned-retning” og en “nedenfra-og-opp-retning”. Fremtredende forskere innenfor den beslutningsorienterte retningen var Pressman og Wildavsky (1973), Van Meter og Van Horn (1975), samt Mazmanian og Sabatier (Sabatier, 1986; Sabatier & Mazmanian, 1980a). Elmore (1980), Hjern (Hjern, 1982; Hjern & Hull, 1982) og Barrett (Barrett & Fudge, 1981; Barrett & Hill, 1984) er derimot kjente representanter innenfor den prosessorienterte retningen.

Det oppstod en livlig debatt mellom tilhengerne av de to ulike tilnærmingene, “ovenfra-og-ned-retning” og en “nedenfra-og-opp-retning” og kallenavnet “ovenfra-og-ned-retningen” hevdes å ha blitt innført som en nedsettende betegnelse av dens motstandere (Kjellberg & Reitan 2003). I tredje fase av utviklingen av iverksettingsstudier som kom på slutten av 1980-tallet, ble det utviklet omfattende og strenge forskningsdesign. På denne tiden trodde iverksettingsforskerne at 1990-tallet skulle bli tiåret hvor iverksettingsforskningen bredte om seg. Dette skjedde imidlertid ikke og antallet studier avtok utover på 1990-tallet (Offerdal, 2005). Dette betyr ikke at man har sluttet å studere iverksetting og implementering av offentlige tiltak, men iverksettingsbegrepet er fanget opp av og erstattet av begreper som evaluering og læring. (Dahler-Larsen, 2006; Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003; Sverdrup, 2002).



## 2.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet prøvd å belyse ulike perspektiv på organisatorisk tilnærming. Utvikling av lederteori som i dag har fokus på at lederen setter retning, utvikler organisasjonen, motiverer og tilrettelegger for sine ansatte.

Institusjonell teori er vil gi et bilde på hvordan bestemte oppfatninger, verdier, normer og forventninger som er utbredt i omgivelsene, kan være bestemmende for hvordan organisasjonen oppfattes. Derfor vil institusjonelle omgivelser sette organisasjonen under press for å framstå slik at aktører i omgivelsene tenker positivt omkring organisasjonen.

Transformasjonsledelse preges av relasjoner og verdier som skal erstatte regler og gi økt samhold og et eierskap. Lederen er en rollemodell og det er fokus på lederens adferd. Verdibasert ledelse er en ledelsesfilosofi med fokus på det overordnede grunnlaget for organisasjonen gjennom verdier og visjoner. Verdistyring er en kommunikativt meningssskapende prosess via involvering og medvirkning som skal høyne den etiske sensitiviteten. Nøkkelfaktoren er at verdiarbeidet er forankret i ledelsen og det er et lederansvar å skape følelsesmessig engasjement. Dette er sentral forutsetning i institusjonell teori.

Implementering er å iverksette intensjoner og planer til virkelighet. Omsette ideer, program, aktiviteter og strukturer inn i praksisfeltet. Implementeringen preges av de involverte i prosessen, med de holdninger og forventninger de har. Svake planer kan bli vellykket implementering, og de beste planene han havarere. Individuer vil forstå og anvende implementeringen ulikt. Noen ledere vil si at implementeringen er ferdig når den ” tekniske” implementeringen er gjennomført.

Gjennom disse koblingene og empirisk analyse håper vi å kunne svare på om vedtatte verdier kun er et uttrykk for ”windowdressing” eller om de er uttrykk for gode intensjoner.

Problemstillingen vår peker på om ressursmangel kan være en årsak til mislykket implementering. Dette vil i så fall kunne sies å være en instrumentell forklaring med en link mot et top-down perspektiv på implementering.

Vi avslutter dette teorigapitlet med å peke på disse forventningene om funn: Gitt en instrumentell implementeringsprosess, forventer vi at implementering vil være mislykket, ”bare ord”.

Gitt en institusjonell implementeringsprosess, forventer vi at implementering vil være vellykket, ”reell og omfattende kulturendring i det at verdiene preger tenkning og praksis”.

## 3.0 Metode

Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2016). For å klare dette må forskeren ha en strategi for hvordan man skal gå frem. Denne strategien er metoden. I praksis vil dette innebære hvordan vi kan samle inn empiri om virkeligheten på en så god måte som overhode mulig. Empiri må være gyldig og relevant (valid) og pålitelig og troverdig (reliabel).

I dette kapitlet vil vi beskrive vårt valg av metode og forskningsdesign. Vi vil også beskrive prosessen for utvelgelse av informanter, innsamling, behandling og analyse av data. Vi vil også si noe om reliabilitet, validitet og etikk. I slutten av dette kapitlet drøfter vi styrker og svakheter ved gjennomføringen.

### 3.1 Valg av metode og forskningsdesign - kvalitativ metode

En kvalitativ studie er en studie der få enheter av data samles inn som ord.

Dokumentundersøkelse er en av fire metoder for innsamling av kvalitative åpne data. (Jacobsen 2016). Vi gjør en fortolkende analyse innenfor et teoretisk rammeverk som bygger på teorien som er presentert under kapittel 2. Ved innsamling av primærdata har forskeren selv en viss grad av kontroll over de forholdene som kan påvirke påliteligheten til dataene. Forskeren vet da hva som er gjort og kan reflektere over hvordan dette påvirker påliteligheten.

Vi har valgt en komparativ flercasestudie. Det vil si at vi studerer få caser. Denne casestudien vil ha et deduktivt design. Det vil si at vi går fra teori til empiri – vi vil vise til litteratur. Vi har valgt ut caser ut ifra om kommunene selv mener de benytter vedtatte verdier i praksis, deretter sammenligner vi grad av implementering mellom kommunene.

Det å vedta verdier er ikke er det samme som at verdiene faktisk praktiseres, vi må derfor ta høyde for dette når vi klargjør begrensningene i vår forskning. Vi mener at styringsdokumenter har en verdi som empirisk indikator på om verdiene faktisk vektlegges i sentrale prosesser der avgjørelser tas fordi ansatte i offentlig sektor skal følge formelle krav. Hvilke type dokumenter og hvordan regler og krav reflekterer verdigrunnet mener vi er

empiriske bevis på at verdiene faktisk praktiseres. Vi har for eksempel en kommune der verdien 'å strekke seg lenger' er sentral. Her finner vi at krav til ledere om erfaring innen endringsledelse er et klart bevis på at verdiene legger føringer for rekrutteringsgrunnlaget.

Vi velger å legge fokuset på bevisstgjøring og synliggjøring av verdiene gjennom tekst, samt spor av at verdiene har vært grunnlag for formuleringer i styringsdokumentene. Her benyttes sentrale styringsdokumenter som empirisk materiale med forutsetting om at offentlige ansatte er forpliktet til å benytte og følge vedtatte prosedyrer og maler.

## **3.2 Datainnsamling**

Datainnsamling for vår forskning baserer seg på primærdata. I vårt tilfelle det de respektive kommunenes styringsdokumenter som er kilden til vårt datagrunnlag.

Jacobsen (2016) sier at hovedproblemet er knyttet til i hvilken grad vi kan stole på den kilden vi velger, derfor blir utvalget av kildene sentralt. Det foregår en utsiling av informasjon i prosessen som undersøkerne ikke har kontroll over. Det eneste vi kan kontrollere er utvalg av kilder som er tilgjengelige. Derfor må vi være kritisk til de kildene vi benytter. Det finnes ulike kildetyper, med deres styrker og svakheter.

I vår forskning har vi bedt om å få tilsendt sentrale HR dokument fra de respektive kommunene. Vi har bedt om utlysningstekst, intervju mal, referansesjekk mal, tilbudsbrev/ansettelseskontrakt og mal for medarbeidersamtale.

Arbeidsgivere kan i all hovedsak utforme utlysningstekstene slik de selv ønsker. Samtidig er det noen begrensninger på hva slags opplysninger arbeidsgiver kan avkreve arbeidstaker, ifølge arbeidsmiljøloven. Dette gjelder f.eks. hvordan man stiller seg til politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål, eller om arbeidssøker er medlem av en arbeidstakerorganisasjon. Dette er definert som sensitive opplysninger jamfør personvernforordningen. Vi forventer å finne spor av kommunens vedtatte verdier i deres utlysningstekst.

I et intervju ønsker man først og fremst å bli kjent med kandidatens personlige og faglige egenskaper. Vi forventer at kommunens vedtatte verdier blir presentert under intervjuet og at kandidaten også utfordres på hva han/hun legger i disse verdiene.

En enkel bakgrunnssjekk for å undersøke at kandidaten ikke løy på CV-en eller jobbsøknaden er ikke nok. Det er kun første steg. Det andre, og mer viktige steget, er å forsikre seg om at kandidaten kan gjøre det han hevder at han kan. Med andre ord er en grundig referansesjekk basert på kandidatens prestasjoner er mer viktig enn noen gang før i utvelgelsen av ansatte. Etter at kandidaten i intervjuet er bedt om å forklare hva han/hun legger i kommunens verdier, forventer vi funn av at dette også fremkommer under referansesjekk malen.

Arbeidsmiljølovens §§ 14-5 og 14-6 regulerer arbeidsavtalen. Her fremkommer det at tilbudet er bindende og skal beskrive de betingelsene partene er enige om skal gjelde. Det er arbeidsgivers ansvar å utarbeide en skriftlig arbeidsavtale. Mange konflikter kan unngås med en tydelig arbeidsavtale som er inngått så tidlig som mulig. Vi forventer å finne kommunens vedtatte verdier i dette bindende dokumentet.

Medarbeidersamtalen er et viktig verktøy for å sikre et godt arbeidsmiljø og utvikling av faglige prestasjoner. Medarbeidersamtalen kommer i tillegg til den regelmessige dialogen mellom deg og din leder. Når en kommune har vedtatte verdier og opplyser at de er implementert og blir brukt som styringsverktøy, vil vi gå ut i fra at disse fremkommer i mal for medarbeidersamtale. Det vil være merkelig at denne årlige samtalen mellom leder og medarbeider ikke tar opp hvordan de vedtatte verdiene brukes, eller ikke brukes, i den praktiske utøvelsen i hverdagen.

### **3.3 Fremgangsmåte og vurderinger underveis**

Vi har i forkant av utsendelse av forespørsel til kommuner i Norge gjort et søk på internett og kom frem til at det var 70 kommuner med innbyggertall mellom 6000 – 17000. Vi sende deretter ut en forespørsel til alle disse kommunene og ba de om svare på følgende spørsmål:

1. Har din kommune utarbeidet en felles visjon og/eller verdsett? Hva er disse?
2. Hva var den opprinnelige intensjonen bak utarbeidelsen av disse? Har intensjonen endret seg?
3. Har kommunen satt som mål at disse skal benyttes som et internt styringsverktøy/lederverktøy for hele organisasjonen? Og/eller har disse hatt andre funksjoner som hensikt, for eksempel som del av en omdømme strategi?

Vi sendte deretter ut en ny forespørsel til de kommunene som opplyste at de benyttet verdier som styringsverktøy i sin organisasjon og ga en grundigere forklaring på vårt forskningsprosjekt. Ut fra svarene vi her fikk, valgte vi ut noen få kommuner vi på nytt tok kontakt med for å be om mer informasjon. Nå sendte vi ut en mer spisset henvendelse, et spørreskjema (vedlegg 1) samt at vi etterspurte sentrale HR-dokument. Hensikten med spørreskjemaet var å kartlegge og skaffe en oversikt over de ulike kommunenes verdiarbeid og hvilke dokumenter utover sentrale HR dokument som bør etterspørres.

I denne oppgaven er det vanskelig for oss å si noe om bredde og variasjon, på grunn av få kommuner å sammenligne med. Hadde utvalget vært større kunne vi ha sett på om bred geografisk spredning hadde påvirkning av funnene. Vi har heller ikke sett på infrastruktur, næringsliv eller økonomisk situasjon. Vekst kommune eller ikke vekstkommune. Dette er faktorer som kan spille inn på utgangspunkt for etablert støttesystem og hvor lett det er å implementere for eksempel verdier. Vi har oppsummert med at det er begrenset hva som kan sammenlignes med så få caser. Det hadde imidlertid vært interessant å hatt nok data til å si om disse faktorene hadde spilt inn på vår problemstilling.

Punch(1998) sier at kjennetegn på god forskning er at valgene som tas med hensyn til metode er gjennomtenkt og velbegrunnede. For at vårt forskningsprosjekt skal være gjennomførbart og ikke for stort, men svare på vår problemstilling har vi vurdert at vi skal studere sentrale HR dokument samt svarene fra kommunene.

Underveis i prosessen ble utvalget av kommuner mindre, da vi ikke mottok svar fra alle vi sendte ut forespørsel til. Dette var som forventet og var grunnen til at vi sendte den første henvendelsen til alle de 70 kommunene. Vi hadde imidlertid håpet på flere tilbakemeldinger for å kunne konkludere med større sikkerhet om det er likhetstrekk mellom kommunene når det gjelder grad av implementering av verdiene som styringsverktøy.

Vår forskning baserer seg på fire kommuner som vi mener har svart og tilsendt tilstrekkelig dokumenter. Vi kontaktet 70 kommuner i første omgang for å kartlegge hvem som benyttet kjerneverdier som styringsverktøy. På denne henvendelsen mottok vi kun rundt 20 svar. Blant disse svarte noen at de ikke hadde tid, og noen sa de ikke hadde verdier. Dermed satt vi igjen med kun 12 som vi sendte spørreskjemaet vårt til. Denne gangen svarte 9 kommuner. Av

disse valgte vi ut 4 som et representativt utvalg som kunne fungere som caser i vår studie. Disse valgte vi fordi vi hos disse opplevde tilstrekkelig engasjement til å bidra i vår forskning.

### **3.4 Utvelgelse av caser**

Bakgrunn for utvelgelse av caser belager seg på at vi mener en analyse av disse har en samfunnsmessig verdi, fordi det blir større behov for bedre og høyere kvalitet på kommunale tjenester som en følge av at flere og kompliserte oppgaver overføres fra stat til kommune. I følge Solbergerklæring er målene for kommunereformen gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Vår oppfatning er at verdibasert ledelse kan være et godt redskap for å nå disse målene.

Denne oppgaven forsker ikke på om dette er tilfelle men går grundig til verks med diagnostisering av et lite utvalg av kommuner for å finne utfordringer med implementering i mellomstore kommuner.

Mellomstore kommuner sliter også typisk med å innhente kompetanse, de har stramme økonomiske rammer med lite fleksibilitet, men også mye tyngre byråkrati per innbygger enn større kommuner. Kommunene vil også kunne ha behov for gode rammer og regler for samhandling siden mindre samfunn ofte karakteriseres ved; lojalitetsfragmentering, tette bånd, overlappende sosiale fellesskap med strukturelle spenninger og fare for rollekonflikter, nedbrytende spill og innflytelsesrike uformelle nettverk.

Vi velger de også fordi disse samfunnene har et spesielt behov for verdibasert ledelse. Med tette bånd ofte byr på større utfordringer for å holde seg profesjonelle, effektive og bærekraftige. Dette kan skape barrierer for nødvendig omstilling. Fordi vi ønsker å undersøke grad av implementering i organisasjonen som helhet har vi sett det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dokumenter som deles av hele organisasjonen.

### 3.5 Behandling av spørreskjema og dokumenter

Vi gjør en fortolkende analyse av teksten i dokumentene og benytter noen analysenivåer som bygger på teorien vi har presentert. Vi vil se på om verdiene brukes som verktøy eller om de gjennomsyrrer organisasjonskulturen. Vi ser også på hvilken prosess har det vært med å utarbeide verdiene og om det har vært bred involvering.

Kategori. Grad av:	Begrepsavklaring	Relevante dokumenter
Prosess	Politisk forankring av verdier, parter som har vært involvert i arbeidet	Spørreskjema
Implementering	Implementeringsstrategi for å forankre verdisettet. Prosedyrer for å gjøre nye medarbeidere kjent med verdigrunnlaget.	Spørreskjema
Oppfølging	Prosedyrer for brudd på verdigrunnlaget – avvik? Formaliserte forpliktelser for å følge vedtatte verdier, som f.eks i arbeidskontrakt? Formaliserte felles rutiner eller retningslinjer for å holde kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i det daglige arbeid? Som f.eks gjennom medarbeidersamtaler og lignende	Intervju mal, mal for referansesjekk, tilbudsbrev/ansettelseskontrakt, mal medarbeidersamtaler, etiske retningslinjer, styringsdokumenter,



### 3.6 Reliabilitet, validitet og etisk refleksjon

Reliabilitet vil si om våre data er pålitelig. Ved innsamling av primærdata har forskeren selv en viss grad av kontroll over de forholdene som kan påvirke påliteligheten til dataene. Forskeren vet da hva som er gjort og kan reflektere over hvordan dette påvirker påliteligheten (Jacobsen 2016).

Vår studie bygger på grunnlagsdata som kommunene har sendt oss. Vi har dermed fått tilgang til noen dokumenter som kommunene har utarbeidet. Det som står i disse dokumentene er premisset for grad av implementering av verdier som styringsverktøy. Disse må vi kunne betegne som pålitelige dokumenter for vår forskning.

Intervju er en mulig feilkilde av at intervjuobjektet misforstår spørsmålet eller tilbakeholder eller feilinformerer. Kommunikasjon gjennom en tredjepart er ikke tilfelle i vår dokumentanalyse hvor datagrunnlaget er direkte premiss for grad av implementering. Altså enten står det i dokumentet, eller ikke.

HR-ledere og sentrale medarbeidere har besvart de oppfølgingsspørsmålene vi har laget.

Vi benytter dokumenter som empirisk materiale. Feilkilder eventuelle unøyaktigheter er dermed ikke et problem når det gjelder tilsendt materiale. Det kan imidlertid tenkes at vi ikke har fått eller spurt etter dokumenter som kunne vært relevante og dermed justert våre funn. Men på den andre siden går vi ut fra at dersom andre dokumenter hadde vært av interesse hadde vi også fått disse tilsendt.

Jacobssen 2016 sier at i nyere forskningsetikk inkluderes det grunnleggende humanistiske perspektivet hos Kant – man skal ikke skade andre eller ville dem vondt, men praktiske, etiske avveininger underkastes i større grad det som kan kalles en konsekvenslogikk. En slik tilnærming forutsetter at man hele tiden må vurdere de gevinstene man kan oppnå gjennom forskning opp mot de problemene respondentene kan oppleve. Vi har derfor valgt å anonymisere kommunene som er med i vår studie. Mange av de vi har forespurt har stort ansvar og vi ønsker ikke å sette noen i et dårlig lys, eller ødelegge for omdømme til kommunene. Kommunene som er med i denne forskningen har også fått tilbud om å få tilsendt denne oppgaven når den er ferdig.

Vi har nok datamateriale til å kunne si noe om hva man bør forske videre på, men ikke nok grunnlag til å peke på tydelige tendenser i mellomstore kommuner i Norge. Oppgaven vår er valid, vi måler det vi ønsker å måle gjennom de sentrale HR-dokumentene.

### **3.7 Styrke, svakheter og begrensninger ved metoden**

En styrke med kvalitativ forskning er at en kan gå i dybden, men det er vanskeligere å generalisere. En kan ved bruk av denne metoden finne frem til grunnen/årsaken til funnene.

For å si noe om tendenser trenger en flere caser. I en dokument studie kan vi si noe om hva folk skal gjøre, men den sier ikke noe om de faktisk gjør det. Hva en faktisk gjør kan en si går på kultur, og da må man ha gjort dybdeintervju. Her kan en si at forskningen vår, bekrefter eller avkrefter en teori.

I kvalitative metoder vil vi finne åpenhet og eller fleksibilitet. Våre data er strukturert etter at vi har samlet de inn. Dette mener vi er en styrke.

En annen styrke er at metoden ikke er veldig teknisk og regelbundne. Data behandles ikke av datamaskiner. Kommunene påvirker i stor grad hvilke data og informasjon vi samler inn, dette kan ses som en styrke. Det vil også være en styrke at det er relativt lett å innhente tilleggsinformasjon.

At metoden er ressurskrevende kan en se på som en svakhet. Det at en får kompleks informasjon som kan være mye og lite strukturerte er nok også en svakhet. Når det gjelder generaliseringsgrad det vil si hvor lite allmenne konklusjonene kan sies å være, er en svakhet. Det at kommunene selv velger ut hvilke data de vil gi fra seg, kan være en svakhet. Vi fikk ikke all etterspurt data fra alle kommunene, her var det stor variasjon.

En av undersøkelseeffektene er at de data vi fikk tilsendt ble personavhengig, det vil si avhengig av hvem i kommunen som besvarte vår henvendelse. Det er en mulighet at kommunene som deltar i en undersøkelsen opptrer på andre måter enn de ellers ville gjort. Noen funn kan altså skyldes undersøkelsen. Dette er mer problematisk i kvalitative enn i kvantitative studier på grunn av nærhet versus avstand til enhetene.

## 4.0 Forskningsfunn

### 4.1 Kommune 1

Den første casen i undersøkelsen vår, kommune 1 har 15800 innbyggere. Personal- og organisasjonssjefen opplyser at de har en visjon og verdier politisk vedtatt i 2012. De henviser til internt kvalitetssystem som vi har fått tilgang til, dette er årlig revidert, sist i 2018 og lagt frem til orientering til kommunestyret. De involverte parter i dette arbeidet har vært hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, ledere av kommunens virksomheter og rådmannen med ledergruppe.

Implementeringsstrategi for å forankre verdsettet i hele organisasjonen gjøres via informasjon og opplæring av ledere og i lederlinjen.

Nye medarbeidere gjøres kjent med verdiene gjennom et introduksjonsprogram som nærmeste leder har ansvar for å gjennomføre. Brudd på verdigrunlaget kan sanksjoneres gjennom kommunens avvikssystem.

Ansatte er forpliktet til å følge verdiene via arbeidsreglementet. Alvorlig brudd tas opp med den enkelte men kommunen opplyser at konklusjonen for slike saker varierer.

Av formaliserte felles rutiner som holder kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen opplyser kommunen at verdiene gjennomgås og drøftes i både medbestemmelsesmøter, kvalitetsrådet og i personalmøter.

Vi har hatt e-post korrespondanse med personal- og organisasjonssjef samt at denne har bevart et spørreskjema. I tillegg har vi fått styrings- og kvalitetshåndbok, utlysningstekst og tilsetningsreglement.

Det var noen mangelfull tilbakemelding, samt at kommunen opplyste at de ikke hadde tid til flere henvendelser. Imidlertid tar vi utgangspunkt i at kvalitetssystemet dekker noen av områdene som blir besvart i etterspurte dokumenter.

## **Dokument 1 – styrings og kvalitetssystemet i kommune 1**

Kommunen sier i dette dokumentet at kommunens ledelses- og styringsprinsipper hviler på fire like viktige pilarer; Lederplakaten, Etiske retningslinjer, prinsippene om medvirkning og kvalitets- og utviklingsarbeid. Videre fremkommer det at kommunen har allmenngyldige etiske verdier de ønsker å bekjenne seg til. *Åpenhet, lojalitet, pålitelighet, likeverd og rettferdighet.*

### **Åpenhet:**

Serviceerklæringer, kommunen ønsker å beskrive de ulike tjenester og servicenivået som kommunen kan tilby innbyggerne sine. Dette gjøres ved at det utarbeides egne serviceerklæringer for hver av tjenestene.

Disse beskrivelsene skal gjøres tilgjengelig ved hjelp av deres hjemmeside etter hvert som de blir ferdige, samtidig som det legges til rette for at brukere kan melde avvik i forhold til ikke oppnådd” servicenivå”. Hvordan dette skal gjøres har vi ikke fått informasjon om.

Beskrivelsene er todelt; det vil si første del ligner mest på en tjenestebeskrivelse og siste del er knyttet til service og ansvarsavklaring:

Serviceerklæringene skal være kortfattet og fungere som en” varedeklarasjon”. Det innebærer at de skal være formelle og ha en type informasjon som ikke” går ut på dato”. De enhetene som ønsker å informere om / markedsføre sin enhet må benytte brosjyreform der tjenestebeskrivelsen er vedlegg sammen med evt. vedtekter o.a.

### **Lojalitet:**

Etikkplakaten: Alle plikter å overholde lover, forskrifter og reglementer som gjelder i og for kommune 1. Alle skal være seg bevisst at de kan komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Det foreligger ingen eksempler på dette.

**Pålitelighet:**

Årshjulet, der målet med årshjulet er å kunne skape forutsigbarhet og gi mulighet for å planlegge i forhold til kommende oppgaver. I tillegg er det ett poeng at alle har felles fokus på de ulike aktivitetene samtidig.

**Likeverd:**

Alle har ansvar for det samme, forventes det samme av alle ansatte. Alle sitt innspill er like viktig.

Medvirkning, tilbakemelding via kvalitetsråd, der sitter representanter fra toppledelsen samt hovedtillitsvalgt og hovedverneombud.

**Rettferdighet:**

Kvalitetssystem som forventes at alle skal forholde seg til . Oppfølging i form av avvik, varsling og tilbakemelding.

Kommunen har felles måleenhet og målemetoder.

I de to siste dokumentene utlysningstekst og tilsettingsreglement nevnes ikke verdiene.

Resyme av funn i denne kommunen er at kommunene legger mest vekt på en instrumentell tilnærming når den utformer implementeringsprosessen. Vi ser at de vedtatte verdiene kan gjenspeiles i styrings- og kvalitetssystemet. Det er et kontrollapparat og støttesystem.

## 4.2 Kommune 2

Den andre casen i undersøkelsen vår, kommunen 2 har 12000 innbyggere. Verdigrunnlaget og visjonen i denne kommunen er vedtatt politisk. Partene som har vært med i utarbeidelsen av verdiene og visjonen er kommunens mellomledere for mange år siden. Det var i forbindelse med en mellomlederopplæring. Personalsjef oppgir at visjonen har blitt synliggjort i alle styringsdokument i ettertid. Nye medarbeidere gjøres kjent med kommunens verdigrunnlag gjennom introduksjon av nyansatte. Kommunen har ikke egne prosedyrer som følger opp brudd på verdigrunnlaget eller verdistridig oppførsel, men henviser til etiske retningslinjer og arbeidsreglement.

Ansattes forpliktelser til å følge opp verdiene formaliseres gjennom arbeidsavtalen. Ansatte kan melde verdistridig oppførsel som avvik.

På spørsmål om kommunen har formalisert felles rutiner eller retningslinjer for å holde kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen svare de ja og nei. De informerer om at de nå skal løfte frem de etiske verdiene på ny og skal ha en prosess på hvordan dette skal gjøres.

### Dokument 1 – Visjon, verdier, mål og krav til lederadferd

I dette dokumentet fremkommer verdiene til kommunen. Verdiene er *ansvarlig, modig, endringsvillig, rett tjeneste utført til rett tid og med rett kvalitet.*

### Dokument 2 – Utlysningstekster

Vi ser noen av verdiene i dette dokumentet. Verdien *endringsvillig* fremgår som krav til kvalifikasjoner.

Avdelingsleder:

I utlysningsteksten etterspør de evne til å prøve nye metoder, jobbe langsiktig og være nytenkende. *”Du motiveres av utfordringer ser verdien av involvering og gode prosesser. Du har evne til å prøve nye metoder, jobbe langsiktig og være nytenkende. Utvikle en lærende organisasjon som har fokus på kontinuerlig forbedringsarbeid. Opprettholde og utvikle et stabilt fagmiljø der kompetanseutvikling står sterkt. Bidra til utvikling av tjenester for*

*framtiden gjennom samhandling med andre enheter i kommunen, brukere og aktuelle eksterne miljøer. Initiere og lede omstillingsprosesser med tanke på tjeneste - og driftsforbedringer". Her ser vi verdien **endringsvillig**.*

Initiere og lede omstillingsprosesser med tanke på tjeneste - og driftsforbedringer, verdien **modig**.

Du jobber strategisk og helhetlig, her ser vi verdien **rett tjeneste utført til rett tid og med rett kvalitet**.

Du er tydelig og trygg i lederrollen og har gode kommunikasjonsevner- Du trives med å lede, skape samhold og et godt arbeidsmiljø. Sørge for at endringer ivaretar og utvikler godt arbeidsmiljø og attraktive arbeidsplasser. Ivareta overordnet ansvar for fag, kvalitet, internkontroll og tjenesteutvikling. Her ser vi verdien **ansvarlig**.

Pedagogisk leder:

**Ansvarlig** og handler på eget initiativ, får ting til å skje og aksepterer ansvar for resultater.

**Endringsvillig**, ha refleksjonskompetanse og gjør ord og teori om til handling.

Er nysgjerrig og liker å være i utvikling. Handler på eget initiativ og får ting til å skje.

Personlig egenskaper som evne til å gi retning, inspirere, koordinere og holde fokus på målet

Hva kommune 2 tilbyr pedagogiske ledere vitner om at de strekker seg litt lengre og er bevist verdiene **rett tjeneste utført til rett tid og med rett kvalitet**. Dette gjennom å tilby utviklingsprosjekter i barnehagene, fast samtale og oppfølging av styrer, samt veiledning av nye pedagogiske ledere i to år. Lederopplæring med organisasjonspsykolog. De har også nettverksgrupper for pedagogiske ledere med ledelse som tema. Etableringsstipend, videreutdanning og reisestipend.

Felles for begge – kommune 2 ønsker gjennom satsning på utvikling av en heltidskultur - å fremme kvaliteten for den enkelte bruker, skape en mer fremtidsrettet og effektiv organisasjon - å legge til rette for et godt arbeidsmiljø og forutsigbarhet for den enkelte medarbeider.

Vi ser blant annet at kommune 2 tilbyr alle ansatte barnehageplass og at mangfold anses som viktig for nytenkning, utvikling og kvalitet i tjenestene sine. Dette fremgår av utlysningstekst.

### **Dokument 3 - Intervjugal**

Kandidaten oppfordres til gjøres kjent ved verdisettet, men dette er valgfritt. Utover dette kan vi ikke se verdiene nevnt i dette dokumentet.

### **Dokument 4 – Referansesjekkmal**

Spørsmål om fleksibilitet/omstilling, evne til å ta initiativ, nytenkning, samarbeidsevne der ser vi verdien *endringvilling*. Selvstendighet, verdien *ansvarlig*.

### **Dokument 5 - Ansettelsesavtale/reglement**

Etiske retningslinjer:

Reflekteres ikke i etiske retningslinjer, som fremstår som standard.

Arbeidsavtalen sier ingenting om verdiene.

Resyme av funn i denne kommunen er at kommunene legger mest vekt på en instrumentell tilnærming når den utformer implementeringsprosessen. Mellomlederne i kommunen har utarbeidet verdisettet i en mellomlederopplæring.



## 4.3 Kommune 3

Den tredje casen i vår undersøkelse, kommunens 3 har 13100 innbyggere. Kommunens felles verdigrunnlag er vedtatt politisk. Verdiene ble utarbeidet i en egen arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens forslag ble drøftet i ledergruppen før politisk vedtak. Det foreligger ingen rapport fra prosessen. Kommunen mener de har hatt en implementeringsstrategi for å forankre verdisettet i hele organisasjonen, men denne strategien finnes ikke i noen form for dokument. Implementeringsstrategien har vært å gi lederne overordnet ansvar for informasjon til ansatte og implementering av verdier. Det har også vært gjennomgang av disse i møter med hovedtillitsvalgt og hovedverneombud. Etske problemstillinger skal i samsvar med kommunens handlingsplan være tema på interne avdelingsmøter. Nye ansatte gjøres kjent med kommunens verdigrunnlag gjennom felles introduksjonsdag for nye ansatte. Avvik kan meldes ved brudd på verdier, avhengig av alvorlighetsgrad. Kunnskap om verdiene samt refleksjon og anvendelse skal holdes ved like gjennom årlig interne avdelingsmøter. Personalsjef opplyser at etikkreglement ble vedtatt i 2009. Alle dokumenter blir revidert og justert etter hvert som det skjer endringer i lov, internreglement og rutiner. Personalsjefen skriver imidlertid : "kor bevist ein er til å henvise til verdigrunnlaget i all utarbeiding av dokument er nok vanskeleg å fastslå"

### Dokument 1 – etikkreglement

I dette dokumentet fremkommer verdiene til kommune 3. Deres verdier er *engasjerende, inkluderende, tydelige og viser andre respekt.*

Visjonen til kommunen er "*ei drivkraft med menneska i sentrum*".

Kommunen skal være et godt sted å bo og vokse oppi, og vi skal alltid ha innbyggerne sitt beste som siktemål. Derfor legger kommune vekt på å yte god service til brukerne og å utvikle en organisasjon som i størst mulig grad frigjør det beste i hver medarbeider.

*Lederansvar:*

Her fremkommer det at lederne skal ivareta både fellesskapet og den enkeltes behov samt ta vare på hensynet til likeverd og likestilling. Her ser vi verdien *inkluderende* og *respekt*.

Lederen skal aktivt følge opp og synliggjøre at det lønner deg å vise initiativ og ta ansvar, her ser vi verdien *engasjerende*

Det kreves at lederne skal kunne motivere og støtte medarbeiderne til kreativitet, nytenking, engasjement og initiativ, kunne samarbeide, her ser vi verdien *inkluderende*

Lederansvaret innebærer at lederne til enhver tid på sørge for at myndighet og ansvar innenfor sitt eget ansvarsområde er klart definert, oppfattet og akseptert. De skal også gi medarbeiderne raskt tilbakemelding på hvordan de utfører sine oppgaver, kunne ta beslutninger, kunne kommunisere åpent, her ser vi verdien *tydelig*.

Det kreves at lederne skal vise respekt for andre sine synspunkt og meninger, her ser vi verdien *respekt*.

*Etiske retningslinjer:*

Verdien *respekt* fremkommer og utdypes ved at det legges vekt på å ta mennesker på alvor, rettferdig behandling og ikke diskriminering.

I de øvrige dokumentene som utlysningstekster, Intervjugal, Referansesjekkmal, arbeidsavtale, medarbeidersamtale og avvikshåndtering- og forbedringsarbeid finner vi ikke spor av de vedtatte verdiene.

Resyme av funnene fra denne kommunen er at de legger mest vekt på en instrumentell tilnærming når den utformer implementeringsprosessen.

## 4.4 Kommune 4

Den fjerde casen i undersøkelsen vår, kommunens 4 har 9800 innbyggere. Kommunen opplyser at de har et felles verdigrunnlag som er politisk vedtatt. Personalsjefen opplyser at vedkommende ikke jobbet som personalsjef eller jobbet i kommunen da de utarbeidet visjon og verdisettet, men vet at det var en bred medvirkning der alle ansatte kunne komme med tilbakemelding og forslag til verdier og visjon. Det var også avstemning på hvilke verdier/visjon som skulle velges. Tillitsvalgte var også sterkt involvert i tillegg til administrasjonsutvalget.

I den nye kommunen (X) ble verdiene som kommunen har vedtatt videreført av Fellesnemnda. Disse er nedfelt i arbeidsgiverpolitikken 2018-2022 for X kommune. Her har det vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner som fremmet et forslag som ble sendt ut på høring til alle ansatte, tillitsvalgte, politikere og enkelte interesseorganisasjoner før den ble behandlet i Partssammensatt utvalg og Fellesnemnda.

Denne kommunen har ingen implementeringsstrategi. Verdisettet er innarbeidet i de etiske retningslinjer. Disse får alle nyansatte tilsendt sammen med arbeidsavtalen og de må signere at de har lest og forstått retningslinjene. Det står i de etiske retningslinjene hvilke konsekvenser brudd på verdigrunnlaget vil kunne få. Avvik kan meldes hvis brudd på verdier skjer. Det er ikke formalisert felles rutiner eller retningslinjer for å holde kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen, annet enn at det i de etiske retningslinjene står at de skal gås gjennom årlig. De bruker imidlertid retningslinjene nærmest daglig i forbindelse med alt personalarbeid og ledelse.

### **Dokument 1 – Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte**

Verdiene til denne kommunen er *imøtekommende, dyktig, ansvarlig* og *respektfull*.

*Imøtekommende*, i denne kommunen er de serviceinnstilte og fleksible. De skal møte brukere, innbyggere og kollegaer med profesjonell interesse på en passende måte. Som folkevalgte og ansatte er de klar over det ansvaret hver og en av de har for å skape et godt arbeidsmiljø.

**Dyktig**, ansatte i denne kommunen er profesjonelle. Det betyr at de er faglig, oppdatert på egne arbeidsområder og at de søker utvikling og samarbeid. Folkevalgte i kommunen gjør seg godt kjent med de sakene de behandler, slik at de er i stand til å gjøre vedtak som er til det beste for kommunen og innbyggerne.

**Ansvarlig**, i kommunen har hver og en et ansvar for å medvirke til at kommunen lykkes i å løse samfunnsoppdraget sitt. Dette betyr å være lojal mot avgjørelser som er tatt, å være effektiv og bruke kommunen sine ressurser best mulig. I kommunen er de bevisste ansvaret sitt om å medvirke til et positivt omdømme for kommunen sin.

**Respektfull**, i kommunen viser de respekt for alle de møter i arbeid. Dette mener de er avgjørende for en god og konstruktiv dialog og et godt samarbeid. Virksomhetene i kommune skal være preget av åpenhet, ærlighet og lojalitet. Dette mener kommunen skaper grunnlag for høy tillit mellom folkevalgte, ansatte og innbyggere. Kommunens etiske retningslinjer skal være til hjelp for dem i hverdagen. Alle har de et selvstendig ansvar for egne handlinger, og alle skal ta avstand og aktivt arbeide mot uetisk praksis.

## **Dokument 2 – Utlysningstekst**

### *Regulerings/arealplanlegger:*

I stillingsutlysningen fremkommer det at kommunen søker etter personer med høyere utdanning innen relevante fagområde. Arbeidsplassen verdsetter høy kompetanse og ser verdien av etter- og tilleggsutdanning. Her ser vi verdien **dyktig**.

### *Lærer:*

I denne utlysningsteksten finner vi ikke noen av verdiene.

### *Sykepleier:*

I denne utlysningsteksten fremkommer det under personlige egenskaper at du må kunne arbeide i tråd med kommunens verdigrunnlag; **imøtekommende, dyktig, ansvarlig** og **respektfull**.

### **Dokument 3 – Intervjuguide**

I denne malen legges det føringer for at under presentasjon av kommunen, skal verdigrunnlaget presenteres. Under faglig interesse, spørres det om kandidaten har den formelle kompetansen som kreves for stillingen. Her ser vi verdien *ansvarlig*.

Intervjuguiden legger opp til å utfordre kandidaten på hva som er viktige verdier for kandidaten selv og hva den tenker om kommunens verdigrunnlag. Det er ikke krav om å stille spørsmål, kun forslag.

### **Dokument 4 – Referanseintervju**

Det fremkommer ikke eksplisitt spørsmål om verdiene men malen bærer preg av et overordnet fokus på personlige egenskaper.

### **Dokument 5 – Medarbeidersamtalen**

Verdiene nevnes ikke, eller det oppfordres ikke til å reflektere rundt de.

Resyme av funn fra denne kommunen peker mot en mer institusjonell tilnærming gjennom involvering, dialog, medvirkning, altså kultur- og identitetsbygging gjennom å skape et reelt verdifelleskap.

## 4.5 Oppsummering av funn

Kommune	Funn
Kommune 1	<p>Visjon og verdier er politisk vedtatt. Nye medarbeidere gjøres kjent med verdiene gjennom introduksjonsprogram som nærmeste leder har ansvar for å gjennomføre. Ansatte forpliktes til å følge verdiene via arbeidsreglementet.</p> <p>Verdier kommune 1: Åpenhet, lojalitet, pålitelighet, likeverd og rettferdighet.</p> <p>Etikkplakaten, alle plikter å overholde lover, forskrifter og reglement som gjelder i og for denne kommunen.</p> <p>Kommunens verdi rettferdighet – det forventes at alle skal forholde seg til kvalitetssystemet, avvik, varsling og tilbakemelding.</p> <p>Brudd på verdigrunnlaget kan sanksjoneres gjennom kommunens avvikssystem.</p> <p>Alvorlig brudd tas opp med den enkelte men kommunen opplyser at konklusjonen for slike saker varier.</p>
Kommune 2	<p>Verdigrunnlaget og visjonen i denne kommunen er vedtatt politisk. Partene som har vært med i utarbeidelsen av verdiene og visjonen er kommunens mellomledere for mange år siden. Det var i forbindelse med en mellomlederopplæring. Personalsjef oppgir at visjonen har blitt synliggjort i alle styringsdokument i ettertid. Nye medarbeidere gjøres kjent med kommunens verdigrunnlag gjennom introduksjon av nyansatte.</p> <p>Verdier: ansvarlig, modig, endringsvillig, rett tjeneste utført til rett tid og med rett kvalitet.</p> <p>Kommunen har ikke egne prosedyrer som føler opp brudd på verdigrunnlaget eller verdistridig oppførsel, men henviser til etiske retningslinjer og arbeidsreglement. Ansatte forpliktelses til å følge opp verdiene formaliseres gjennom arbeidsavtalen. Ansatte melde verdistridig oppførsel som avvik.</p>

Kommune 3	<p>Kommunens felles verdigrunnlag er vedtatt politisk. Verdiene ble utarbeidet i en egen arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens forslag ble drøftet i ledergruppen før politisk vedtak. Det foreligger ingen rapport fra prosessen. Kommunen mener de har hatt en implementeringsstrategi for å forankre verdisettet i hele organisasjonen, men denne strategien finnes ikke i noen form for dokument. Implementeringsstrategien har vært å gi lederne overordnet ansvar for informasjon til ansatte og implementering. Det har også vært gjennomgang av disse i møter med hovedtillitsvalgt og hovedverneombud. Nye ansatte gjøres kjent med kommunens verdigrunnlag gjennom felles introduksjonsdag for nye ansatte.</p> <p>Verdier: engasjerende, inkluderende, tydelige og viser andre respekt.</p> <p><i>Lederansvar:</i></p> <p>Her fremkommer det at lederne skal ivareta både fellesskapet og den enkeltes behov samt ta vare på hensynet til likeverd og likestilling. Her ser vi verdien <b>inkluderende</b> og <b>respekt</b>.</p> <p>Lederen skal aktivt følge opp og synliggjøre at det lønner deg å vise initiativ og ta ansvar, her ser vi verdien <b>engasjerende</b></p> <p>Det kreves at lederne skal kunne motivere og støtte medarbeiderne til kreativitet, nytenking, engasjement og initiativ, kunne samarbeide, her ser vi verdien <b>inkluderende</b></p> <p>Lederansvaret innebærer at lederne til enhver tid på sørge for at myndighet og ansvar innenfor sitt eget ansvarsområde er klart definert, oppfattet og akseptert. De skal også gi medarbeiderne raskt tilbakemelding på hvordan de utfører sine oppgaver, kunne ta beslutninger, kunne kommunisere åpent, her ser vi verdien <b>tydelig</b>.</p> <p>Det kreves at lederne skal vise respekt for andre sine synspunkt og meninger, her ser vi verdien <b>respekt</b>.</p> <p><i>Etiske retningslinjer:</i></p>
-----------	--

	<p>Verdien <i>respekt</i> fremkommer og utdypes ved at det legges vekt på å ta mennesker på alvor, rettferdig behandling og ikke diskriminering.</p> <p>Avvik kan meldes ved brudd på verdier, avhengig av alvorlighetsgrad. Personalsjefen skriver imidlertid : "kor bevist ein er til å henvise til verdigrunnlaget i all utarbeiding av dokument er nok vanskeleg å fastslå"</p>
Kommune 4	<p>Kommunen opplyser at de har et felles verdigrunnlag som er politisk vedtatt. Personalsjefen opplyser at vedkommende ikke jobbet som personalsjef eller jobbet i kommunen da de utarbeidet visjon og verdisettet, men vet at det var en bred medvirkning der alle ansatte kunne komme med tilbakemelding og forslag til verdier og visjon. Det var også avstemning på hvilke verdier/visjon som skulle velges. Tillitsvalgte var også sterkt involvert i tillegg til administrasjonsutvalget.</p> <p>Verdiene : imøtekommende, dyktig, ansvarlig og respektfull</p> <p>I den nye kommune (X) ble verdiene som kommunen har vedtatt videreført av Fellesnemnda. Disse er nedfelt i arbeidsgiverpolitikken 2018-2022 for X kommune. Her har det vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner som fremmet et forslag som ble sendt ut på høring til alle ansatte, tillitsvalgte, politikere og enkelte interesseorganisasjoner før den ble behandlet i Partssammensatt utvalg og Fellesnemnda.</p> <p>Denne kommunen har ingen implemteringsstrategi. Verdisettet er innarbeidet i de etiske retningslinjer. Disse får alle nyansatte tilsendt sammen med arbeidsavtalen og de må signere at de har lest og forstått retningslinjene. Det står i se etiske retningslinjene hvilke konsekvenser brudd på verdigrunnlaget vil kunne få. Avvik kan meldes hvis brudd på verdier skjer. Det er ikke formalisert felles rutiner eller retningslinjer for å holde kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen, annet enn at de i de etiske retningslinjene står at de skal gås gjennom årlig. De bruker imidlertid retningslinjene nærmest daglig ift. alt personalarbeid og ledelse.</p>



## 5.0 Analyse og drøfting av funn

Grunnstrukturen i vår problemstilling er om vedtatte verdier kommer til uttrykk i de etterspurte dokumentene. Vi vil i dette kapitlet belyse kommunenes prosess, implementering og oppfølging av de politisk vedtatte verdiene.

### 5.1 Prosess

Hos alle fire kommunene er verdigrunnlaget politisk vedtatt. Ingen av kommunene har opplyst å ha hatt en plan om hvordan denne prosessen har vært, som vi kunne få. De fleste kommuner har hatt med tillitsvalgte i denne prosessen.

New public management brukes som betegnelse på en reformbølge som siden 1980-tallet har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor. Et grunnprinsipp i NPM er at mer markedsorientering innenfor offentlig sektor vil lede til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder. Altså, offentlig sektor har blitt mer lik privat sektor. Kan det tenkes at fokus på verdier og visjoner i offentlige organisasjoner har sitt utspring av denne reformen? I vår oppgave kan kanskje det andre grunnprinsippet være mer relevant, ”managerialism”, eller på norsk bedriften som ideal for organisering, styring og ledelse. De vedtatte verdiene kan vi imidlertid ikke være sikker på kan tilbakeføres i sin helhet til NPM.

Selznick (1957) sier at organisasjoner tilpasser seg gradvis, altså en aktiv medvirkning for å gjøre organisasjonen om til en institusjon i form av et felles verdigrunnlag. Dette skjer via indre og ytre press gjennom naturlige institusjonaliseringsprosesser. Vi har selv erfaring fra vår egen kommune (denne er ikke med i vår forskning) der det ble kjørt en prosess for å få utarbeidet et verdigrunnlag. Noe av argumentasjonen for at det i vår kommune ble fokusert på dette, var at det var ”moderne, og inn i tiden”. Vi har imidlertid ikke sett spesielt på organisering i våre fire caser men vi at de har en flatere struktur enn de tradisjonelle etatsmodeller. Kommunen vår hadde akkurat blitt en to-nivå kommune, der andre lignende kommuner hadde stort fokus på verdier. Dette ble da vår kommune påvirket av og mente at et felles verdisett var nødvendig og hensiktsmessig. Dette ble diskutert i rådmannens

ledergruppe. Der var det enighet om en prosess og en arbeidsgruppe bestående av personalsjef, noen områdesjefer og tillitsvalgte, partene i arbeidslivet.

Institusjonaliseringsprosessene gir organisasjonen en særegenhet eller identitet, og fyller organisasjonen med verdier. Disse trekkene sier March og Olsen (1989) gir økt forutsigbarhet, integrasjon og minsker usikkerheten for medlemmene og organisasjonen. Vi tenker at gode prosesser i forkant av politisk forankring av verdier er essensielt. Hvis ikke hele organisasjonens medlemmer, altså alle ansatte, er tilstrekkelig med i denne prosessen kan organisasjonen møte ideen om verdier med frastøting, sier Rørvik (1998). Han påpeker viktigheten av å gi medlemmene en følelse av felles arv, formål og skjebne. I kommune 1 har hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, ledere av kommunens virksomheter og rådmannen med ledergruppe deltatt i prosessen med verdiene. I denne kommunen har de ansatte blitt ivaretatt gjennom sine tillitsvalgte. Det kan imidlertid se ut for at kommune 2 og 3 ikke har hatt med tillitsvalgte i prosessen. Partene som har vært med i utarbeidelsen av kommune 2 sitt verdigrunnlag var mellomlederne i en mellomlederopplæring for noen år siden. Her får vi assosiasjoner til den klassiske læren om ledelsesteori, der organisasjonen får klare kommandoer og instruksjoner for hva som skal utføres.

I kommune 3 ble verdiene utarbeidet i en egen arbeidsgruppe, arbeidsgruppens forslag ble drøftet i ledergruppen før politisk vedtak ble fattet.

I kommune 4 opplyses det at det var en bred medvirkning der alle ansatte kunne komme med tilbakemelding og forslag til verdier og visjon. Det var også avstemming på hvilke verdier og hvilken visjon som skulle velges. Tillitsvalgte var sterkt involvert i prosessen, det samme var kommunenes administrasjonsutvalg. Det kan også nevnes at kommune 4 er en kommune som fra 01.01.2020 skal slås sammen med en nabokommune. De opplyser at den nye kommunen har vedtatt og videreføre deres verdsett. Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner som fremmet et forslag som ble sendt ut på høring til alle ansatte, tillitsvalgte, politikere og enkelte interesseorganisasjoner, før den ble behandlet i partssammensatt utvalg og fellesnemda. Vi ser at denne kommunen lykkes bedre enn de kommunene som går mer instrumentelt til verks, altså top-down og gjennom pålegg, nesten uten medvirkning.

Institusjonell teori peker på at institusjoner gir egenverdi for deltakerne. Identitet, verdier og normer virker adferds styrende og bremsende på reformer. Sett i lys av dagens kunnskapsmedarbeidere, er det viktig med involvering og gode prosesser.

Aadlands første definisjon av verdibasert ledelse peker på at man skal motivere og mobilisere organisatoriske handlinger og beslutninger på basis av ønskede verdier, og å avdekke og avgrense innslaget av handlinger og beslutninger som uttrykker ikke-bevisst eller uønskede verdier. I og med at vi ikke har sett noen plan som sier noe om kommunenes tanker bak verdiarbeidet, og hva de ville oppnå med prosessen, kan vi ikke benytte Aadlands definisjon opp mot kommunenes prosess. Imidlertid kunne en slik prosessplan gitt oss noen funn som ville gjort oss i stand til å drøfte dette opp mot Aadlands definisjon.

Kirkhaug (2014) sin definisjon av verdibasert ledelse der det er et kollektivt og toppstyrt verktøy for påvirkning av ansattes holdninger, atferd og ambisjoner for å nå mål har vi ment er av instrumentell karakter, top-down og svært forskjellig fra transformasjonsledelse der botten opp settes høyt. Er det slik at i de kommunene som kun har hatt involvering fra ledere med i prosessen, kan tenkes å jobbe ut fra denne definisjonen av verdibasert ledelse? Kirkhaug sier verdibasert ledelse er et lederverktøy der målet er å skape en dynamisk og konkurransedyktig virksomhet gjennom atferds regulering og realitetsorientering.

Aadland sier at verdistyring kjennetegnes av en kommunikativt og meningsskapende prosess gjennom involvering og medvirkning. Dette er viktig for å kunne si at man har hatt gode prosesser og er en suksess faktor hvis man virkelig har et ønske om å benytte verdiene aktivt i organisasjonen. Dette ser vi nærmere på under neste delkapittel.

Vi kan oppsummere prosessene kommunene har hatt med at alle har verdigrunlaget politisk forankret, men vi kan ikke si noe om hvordan prosessene har vært da det ikke foreligger plan eller rapport fra noen av kommunene.

## 5.2 Implementering

Ingen av kommunene har opplyst oss om at de har/har hatt en strategi eller implementeringsplan som er nedfelt og som vi kunne få.

Fullan bruker begrepet prosess og vektlegger å omsette ideer, program, aktiviteter og strukturer inn i praksisfeltet. Implementeringen vil preges av de som er involvert i prosessen og de holdninger og forventninger disse har til organisasjonen og endring. Ingen av kommunene har opplyst oss at de har et bevisst holdningsarbeid rundt sine vedtatte verdier. Dette kan nok henge sammen med manglende planverk for implementering og evaluering av de vedtatte verdiene.

Røvik sier at det vil være en utfordring hvis planer er skrevet eller implementeringen presenteres gjennom ett perspektiv mens de ansatte har et annet ståsted. Da vil det naturligvis oppstå motsetninger som vil påvirke implementeringen. Vi tenker da på kommunen der mellomledere benyttet en lederopplæring til å komme frem til verdier til kommunen som altså ble politisk vedtatt. Vi tenker at ”piggene” fort kommer ut til en del ansatte, der de kan oppleve å få tredd nye ting over hodet som de på ingen måte har noe forhold til. De er ikke involvert i prosessen og får dermed ikke et eierforhold til de vedtatte verdiene. Hvis dette skal bli en vellykket implementering til tross for mangelfull prosess, er vår påstand at det avhenger av en god leder som evner å skape gode relasjoner, går foran som en rollemodell og bruker verdiene aktivt i sin utøvelse av fag og ledelse.

Offerdal har beskrevet to ulike retninger av implementering, beslutnings- og prosessorientert retning. Beslutningsretningen beskrives som ”ovenfra- og – ned” og prosessorientertretningen er en ”nedenfra-og-opp” retning. Kommune 2 som har benyttet mellomlederopplæring til utarbeidelse av verdiene kan synes å ha jobbet ut fra en beslutningsorientert retning. Kommune 4 som sier de har hatt bred involvering av ansatte, samt at de benytter dette verdigrunnlaget også som retningslinjer ved kommunesammenslåing kan synes å ha en prosessorientert tilnærming.

Dahler-Larsen m.fl. har uttalt at iverksettingsbegrepet er fanget opp og erstattet med begreper som evaluering og læring. For oss kan de se ut som at kommunene mener de har implementert sine verdier med bakgrunn i politisk forankring. Det finnes spor i sentrale HR-dokument, men kan dette ses på som implementering?

Kirkhaugs definisjon av verdibasert ledelse som et kollektiv og toppstyrt verktøy for påvirkning av ansattes holdninger, adferd og ambisjoner for å nå mål, fremstår for oss av instrumentell karakter. Kirkhaug påpeker at kunnskapsmedarbeidernes verdier ofte er robuste i form av sin profesjonsutdanning. Det må derfor tas høyde for dette i en implementeringsfase, slik at disse komplementerer hverandre og at de ansatte ikke kommer i et etisk dilemma. Kommune 1 har opplyst at deres implementeringsstrategi for å forankre verdsettet i hele organisasjonen er ved informasjon og opplæring av ledere, i lederlinjen. Nye medarbeidere gjøres kjent med verdiene gjennom et introduksjonsprogram. Vi stiller da spørsmålsteget om kommunen virkelig anser verdsettet som implementert. Kommune 2 sier at nye medarbeidere gjøres kjent med verdiene gjennom introduksjon av nyansatte. Kommune 3 mener de har hatt en implementeringsstrategi for å forankre verdsettet i hele organisasjonen. Denne strategien finnes ikke i noen form for dokument, og dermed fikk vi ikke tilsendt noen strategi eller implementeringsplan. De opplyser imidlertid at implementeringsstrategien har vært å gi ledere et overordnet ansvar for informasjon til ansatte samt om implementering av verdiene. Nyansatte i denne kommunen gjøres kjent med verdigrunnet gjennom felles introduksjonsdag for nye ansatte.

I kommune 4 opplyses det at de ikke har noen implementeringsstrategi. Verdsettet er innarbeidet i de etiske retningslinjer som alle nyansatte får tilsendt sammen med arbeidsavtalen og som må signeres på at den er lest og forstått. Arbeidsgiver sikrer seg på denne måten at de ansatte har sett og lest verdiene, men kan man si at de er implementert? Ledere som preges av myteperspektivet har hatt forventningene sine knyttet til det synlige, og oppfatter gjerne at implementeringen er avsluttet når en er ferdig med den ”tekniske implementeringen” og en har fått på plass det en forventet, sier Røvik, (1998). Altså verdiene er presentert for nyansatte, dermed er de implementert.

I det ny -institusjonelle perspektivet har eksterne påvirkningskrefter fått større oppmerksomhet sier Røvik 1998. Kan det tenkes da at verdier blir sett på symboler i disse kommunene? Man trenger mekanismer for å skape orden og mening på grunn av kompleksiteten i det moderne samfunnet. Er verdiene da et uttrykk for gode intensjoner? Siden vi ikke kan si noe om kommunenes implementeringsstrategi så kan ikke vi si noe om kommunenes intensjoner. Hva som var målet og meningen og hva de skulle oppnå. Når vi fant få eller ingen spor i sentrale dokument, og kommunene ikke kunne vise til at de hadde en implementeringsplan, blir det vanskelig for oss å trekke noen konklusjoner. Men vi kan si at alle kommunene i vår undersøkelse synes å ha en instrumentell tilnærming til iverksetting av

verdier og at deres forståelse av verdibasert ledelse synes å matche Kirkhaugs begrep. Kommune 4 avviker noe ved at de legger opp til en noe bredere implementeringsprosess enn de tre andre. Likevel, den instrumentelle tilnærmingen synes å dominere. Dermed er det interessant at alle oppviser en overflatisk forståelse av verdistyring, à la Selznick, der institusjonalisering står sentralt. Verdibasert ledelse får med andre ord kun praktisk mening og betydning dersom en velger en implementeringsprosess som matcher innholdet i det en ønsker å iverksette.

Når da en av kommunene sier at det er opp til hver enkelt leder å informere og implementere verdiene, vil det kunne by på utfordringer med å få en helhetlig forståelse og dernest praktisering av verdiene i hele organisasjonen dersom det er ønskelig. Dette vil være en stor variabel fra kommune til kommune, men også innenfor egen organisasjon.

Våre funn gjennom de besvarelsene vi fikk på spørreskjemaet viser at disse kommunene ikke har hatt en plan for implementering av sitt verdisett. Vi har heller ikke funnet nevneverdige funn eller spor i de dokumentene vi har mottatt og analysert. Vi finner det da svært sannsynlig at disse verdiene ikke er særlig implementert i organisasjonen.

Kommune 4 svarer at de bruker verdiene nærmest daglig i forhold til alt personalarbeid og ledelse. Dersom vi hadde brukt intervju i denne forskningen kunne vi gått dypere og fått andre funn. Imidlertid er det nokså påfallende at verdisettet er så lite synlig i de sentrale HR dokumentene vi har fått. Egne erfaringer tilsier at en godt toppstyrt implementeringsprosess er avgjørende for om verdisettet blir brukt som det verktøyet det er tenkt. Er det slik at instrumentell tilnærming til bruk av verdier får problemer fordi det kan være snakk om å bruke dem som symboler?

Vi har selv opplevd at toppledelsen reiste rundt på enhetene og presenterte verdisettet, la opp til gode diskusjoner om hva dette betydde for vår enhet og de oppgaver vi var satt til å gjøre og at vi dernest måtte prioritere hvilken verdi vi spesielt ville sette fokuset på hos oss. Seansen ble avsluttet med å gi å gi leder for enheten oppdraget med å følge opp og lage en plan på det. Enhetslederne ble så fulgt opp på hvordan implementeringen gikk.

Implementeringsstrategi er som et støttesystem i seg selv. Å praktisere verdibasert ledelse er i grunnen å kontinuerlig implementere de i hverdagens beslutningsdilemmaer.

Verdisettet skal legge føringer for veivalg. Verdiene hjelper oss i hverdagen ved å veilede i valgsituasjoner og realitets orienterer oss om hva som er rett og galt, effektivt/ineffektivt og morslask/umoralsk. Vi kan si at verdiene motiverer for handling og de legger føringer for adferd og holdninger. De orienterer brukerne om hva vi står for i en kommune, samt skaper identitet.

Ut fra dette mener vi at det burde være en implementeringsstrategi for å holde verdier og verdibasert ledelse fersk. Det vil også gjøre verdiene mer synlige for brukerne. Regler er påbudt, verdier er overbevisning! Verdiene i offentlig sektor skal skape og tydeliggjøre standarder for holdninger og adferd blant folkevalgte og byråkrater.

### 5.3 Oppfølging

Gjentatt sosial interaksjon skaper virkelighet gjennom felles fortolkninger, sier Berger, Kellner og Luckmann (1967). Kan man da si at man har felles fortolkninger hvis det er gjennomgang av verdiene en gang pr. år? Kommune 3 har årlig gjennomgang på avdelingsmøte. I kommune 1 sier de at verdiene gjennomgås og drøftes i flere møter i løpet av året, her kan det se ut til at kommunen har et mer bevisst fokus på verdiene med tanke på at tas opp i ulike arenaer samt at de drøftes.

Røviks symbolperspektiv sier at vår tids populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft ved at de har blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunn, som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet. De blir derfor assosiert med det kontinuerlige fremskrittet – at ting blir bedre. Ut fra våre funn kan vi se at verdigrunnlaget har en viss symbolsk verdi, men vi kan ikke se at dette er et bevisst verktøy som brukes i hverdagen. Noen av kommunene sier at ” det ligger der som et bakteppe i alt arbeidet de gjør”. Hvis vi har gjort noen dybdeintervju i denne oppgaven, ville vi kanskje fått svar på om og hvordan verdigrunnlaget brukes i den daglige driften.

Kommune 1 opplyser at brudd på kommunens verdier kan sanksjoneres gjennom kommunens avvikssystem. De påpeker at ansatte er forpliktet til å følge verdiene gjennom arbeidsreglementet. Alvorlig brudd tas opp med den enkelte men kommunen påpeker at konklusjonen for slike saker varierer. Av formaliserte felles rutiner som holder kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen opplyser kommunen at verdiene gjennomgås og drøftes i både medbestemmelsesmøter, kvalitetsrådet og i personalmøter.

Kommune 2 sier de ikke har egne prosedyrer som følger opp brudd på verdigrunnlaget eller verdistridig oppførsel, men henviser til etiske retningslinjer og arbeidsreglement. Ansattes forpliktelser til å følge opp verdiene formaliseres gjennom arbeidsavtalen. Ansatte melder verdistridig oppførsel om avvik. Kommunen informerer om at de nå skal løfte frem de etiske verdiene på ny og skal ha en prosess på hvordan dette skal gjøres. Dette tolker vi det kan se ut som om verdiene har vært ” glemt” og at de ved vår henvendelse har blitt de bevisst igjen.



Kommune 3 opplyser at det har vært gjennomgang av verdigrunnlaget i møter med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Videre sier de at etiske problemstillinger skal i samsvar med kommunens handlingsplan være tema på interne avdelingsmøter. Kunnskap om verdiene samt refleksjon og anvendelse skal holdes vedlike gjennom årlige interne avdelingsmøter. Personalsjef opplyser at alle dokumentert blir revidert og justert etter hvert som det skjer endringer i lov, internreglement og rutiner. I denne kommunen påpeker personalsjefen at det nok er vanskelig å fastslå hvor bevisst en er til å henvise til verdigrunnlaget i utarbeiding av dokumentene.

Kommune 4 sier at det fremkommer i de etiske retningslinjene hvilke konsekvenser brudd på verdigrunnlaget vil kunne få. Avvik kan meldes hvis brudd på verdier skjer. Det er ikke formalisert felles rutiner eller retningslinjer for å holde kunnskap, refleksjon og anvendelse av verdiene levende i organisasjonen. Annet enn at det står i de etiske retningslinjene at de skal gjennomgås årlig. Imidlertid opplyser de at de daglig bruker retningslinjene i forhold til alt personalarbeid og ledelse.

I dokumentet referansesjekkmal ser vi i liten grad spor av verdiene til kommunene. En kan ikke se om referansesjekken etterspør personlige egenskaper som harmonerer med verdiene vedkommende skal jobbe etter.

I medarbeidersamtale mal fremkommer ikke spor av kommunenes verdier. Visjon, mening, retning og konsekvenser betraktes som viktigere og mer effektivt enn utveksling av arbeidskraft mot lønn, måling og kontroll i følge Yukl (2006). Sentralt i visjonen står ofte kjerneverdier som ærlighet og respekt. I en medarbeidersamtale er det en unik mulighet til å snakke om verdiene og deres betydning. Vi har selv erfaring fra å la verdisettet ha en sentral plass i medarbeidersamtalen. Her kan en la den ansatte snakke om hvordan hun eller han klarer å jobbe etter kommunens verdier og, slik vi gjorde det, til slutt velge ut en verdi som vedkommende skal jobbe spesielt med i kommende periode. Leder må også gi tilbakemelding på hvordan verdiene ser ut til å praktiseres gjennom hverdagen.

Verdier gjør medarbeidersamtaler meningsfylte fordi man har noe fornuftig å snakke om.....

Jacobsen&Thorsvik (2013), sier transformasjonsinspirerte ledere fungerer som rollemodeller og appellerer til medarbeidernes verdier ved å øke deres bevissthet rundt etiske spørsmål. Ved stadig å gi nye utfordringer setter lederen evnene på prøve, gir intellektuell stimulering. Kommune 1 sier de har felles formaliserte rutiner som holder kunnskap, refleksjon og

anvendelse av verdiene levende i organisasjonen. Disse gjennomgås og drøftes både i medbestemmelsesmøter, kvalitetsrådet og i personalmøter. Kommune 2 svarer både ja og nei på om de har formaliserte felles rutiner, men at de skal løfte frem de etiske verdiene på ny og skal ha en prosess på hvordan dette skal gjøres. Kommune 3 sier det holdes ved like gjennom årlig interne avdelingsmøter. Kommune 4 har ingen formaliserte rutiner annet en i de etiske retningslinjene som skal gås gjennom årlig. Hvordan dette gjennomgås årlig er det ikke opplyst om. Vi ser dette i sammenheng med manglende implementeringsplan for alle kommunene. I en slik plan vil evaluering og oppfølging være en selvfølgelig del.

Ut fra dokument studie er det vanskelig for oss å si noe om ledere som rollemodell for økt bevissthet rundt etiske spørsmål. Det eneste vi vet er at det er arenaer hvor dette skal tas opp.

Utviklingen har gått fra transaksjons- til transformasjonsledelse, som praksis eller som et ideal for ønsket praksis. Transaksjonsledelse er det tradisjonelle arbeidsforholdet der vi bytter arbeidskraft mot belønning. Vår opplevelse etter mange år i offentlig sektor, er at det enda i dag utøves transaksjonsledelse mer enn transformasjonsledelse, i alle fall i vår egen organisasjon. Vi er av den oppfatning at belønning også går på forfremmelse og å opprette nye stillinger som ikke blir lyst ut internt eller eksternt.

For organisasjonen er det svært viktig å opprettholde en god relasjon til medarbeideren, i følge Jacobsen & Torsvik (2013). Burns (1978) kom på slutten av 70- tallet med en studie av ledelse som tok for seg forholdet mellom leder og medarbeider, kalt transformasjonsledelse. Brass og Avolio brøt begrepet transformasjonsledelse opp i fire konkrete typer adferd som de mente ville avdekke lederens innsats som transformasjonsleder, de 4 I- ene, som Arnulf (2015) så godt illustrerer i figur 1.

Intellektuell stimulering, Individuell hensyntagen, Inspirerende motivasjon og Idealisert innflytelse.

Ved intervju ville vi kunne svare på om ledelsen i kommunene om de praktiserer noen form for transformasjonsledelse. Om de er gode rollemodeller som aktivt benytter de vedtatte verdiene som styringsverktøy, og aktivt øker medarbeidernes bevissthet rundt etiske spørsmål.

Når det gjelder Aadland andre definisjon som går på økt moralsk sensitivitet ved anvendelse av bevisstgjørende og meningsskapende refleksjonsprosesser over egen praksis er det også her vanskelig å si hvordan dette følges opp i det daglige. Vi har ingen funn, som vi kanskje hadde trodd ville vises i mal for medarbeidersamtale.

I verdibasert ledelse, tar lederen utgangspunkt i klargjøring og bevisstgjøring av verdiene i organisasjonen, i følge Aadland. Vi er oppmerksomme på at det finnes minst to forskjellige retninger innen dette. Kirkhaugs instrumentelle top-down variant, eller den harde varianten og Aadlands institusjonelle bottom-up variant, den myke. Våre forskningsfunn gir oss en pekepinn på at kommune 4 synes å ha den mer myke varianten enn de tre andre kommunene som er av mer instrumentelle, harde, arten.

Troverdighet og praktisering av verdiene der lederne er gode rollemodeller er avgjørende sier Aadland. Hvis man skal kunne si at verdiene er vedtatt, implementert og brukers aktivt i hverdagen, må de holdes varme og lederne må i første omgang være forbilder på hvordan de skal benyttes. Kommunene sier de har vedtatte verdier, men vi finner ikke disse aktivt brukt i de sentrale HR dokumentene. Dette kan kanskje bevitne om at lederne ikke er gode rollemodeller når det gjelder verdsettet?. Funn fra vår forskning viser at noen kommuner etterspør i utlysningstekst ansatte som setter retningen og mål. Dette spesielt i utlysningstekst som avdelingsleder. Bass (1985) lederen skal være en motivator og inspirator. Lederen skal støtte og få ansatte til å gjøre en god jobb som igjen vil heve de ansattes ressurser og tilhørighet til organisasjonen.

De fire kommunene vi har undersøkt har anvendt Kirkhaugs modell ved utforming av implementeringsprosessen. Denne synes ikke særlig vellykket. Det kan derfor tenkes at Aadlands modell ville fungere bedre. Erfaringene fra transformasjonsledelse kan tyde på det. (Arnulf 2012).

Vi har ingen funn fra kommunene vi har vært i kontakt med når det gjelder utøvelse av transformasjonsledelse. Men egne erfaringer peker på store variasjoner innenfor samme organisasjon når det kommer til å gi intellektuell stimulering. Det fordrer at man har ledere som er trygge på seg selv og som ikke føler seg truet av kunnskapsrike og kompetente medarbeidere, for å kunne motivere og inspirere medarbeiderne gjennom å levendegjøre verdier og artikulere visjoner ansatte kan identifisere seg med.

Fry (2003) sier at sentrale element ved verdibasert ledelsesteori, hvor fokus ligger i å styre etter sunne verdier og få ansatte til å ta beslutninger i tråd med disse. Målet er at verdier skal erstatte regler og at arbeidet som blir utført er i tråd med kvaliteten organisasjonen står for. I tillegg skal et felles verdigrunnlag gi økt samhold og eierskap til organisasjonen for lettere kunne identifisere seg med arbeidsplassen. Dette skal gi økt bidragsytelse og kvalitet på arbeidet samt at alle jobber mot et felles mål.

Vi finner spor av verdiene i kommune 4, der de opplyser å bruke disse aktivt i prosessen med kommunesammenslåing. De har også i intervjuet forslag om at kommunens verdier kan trekkes frem i presentasjon av kommunen. Dette synes vi har liten grad av forpliktelse, og avhenger av hvem som intervjuer. Vi er usikker på hvor bevisst det er, da vi ikke finner disse verdiene i noen andre dokumenter enn i en utlysningstekst. I fra samme kommune var ikke verdiene nevnt i andre utlysningstekster. Det tolker vi er en liten bevisst strategisk prosess fra kommunen.

Et annet funn vi gjorde var denne kommunen var i en av utlysningstekstene som sykepleier. Der var kommunenes verdigrunnlag tydelig presentert. Dette kan kanskje ha en sammenheng med at det Kirkhaug sier om at kunnskapsmedarbeidernes verdier ofte er robuste i form av sin profesjonsutdanning. Det er ikke unaturlig å tenke at avdelingsleder er sykepleier i bunn, og dermed har et bevisst fokus på verdier?

## 6.0 Avslutning

Nyere ledelsesteorier har det til felles at de ser lederen som en person som definerer selve organisasjonen, som utvikler visjoner og verdier, samt setter retningen og mål. Det er viktig med forankring fra toppledelsen i kommunen, men med bred involvering fra bunnen. Lederne må være bevisst rollen de har som leder, det gamle ordtaket ” hvis kapteinen drikker, drikker resten av mannskapet” er et bilde på dette.

Kommer kommunenes vedtatte verdier til uttrykk i kommunens forskjellige dokumenter – altså implementering? Er verdiene uttrykk for ”windowdressing”? eller er de uttrykk for gode intensjoner men manglende evne og vilje til å operasjonalisere dem og sette dem ut i livet?

Vår studie kan oppsummeres med at verdiene er politisk vedtatt. Kommunene har til dels hatt prosesser på dette. Med til dels mener vi at i noen av kommunene har arbeidet i prosessen vært partssammensatt, mens i andre kommuner er det kun lederne som har vært involvert i prosessen. Vi er dog usikker på om verdiene benyttes i det daglige som et lederverktøy, det er vanskelig å finne spor av dette i sentrale HR-dokument. Det kan til tider virke som om bruken av verdsett er litt tilfeldig og personavhengig. Et eksempel fra analysen illustrerer hvordan en avdelingsleder innen helse etterspør verdiene i en utlysningstekst. Dette viser bevisstgjøring av kommunens verdier. Dette engangstilfellet er basert på person og ikke en trend blant kommunens ansatte. Fra et overordnet perspektiv kan det ikke konkluderes med at kommunen har implementert verdsettet. Funnene våre indikerer at de ansattes bevisstgjøring og refleksjon rundt verdiene er svak. Dette medfører at verdiene ikke blir tatt i bruk i praksis.

Alle kommuner har verdier av høy moralsk standard. Evaluering og oppfølging, er en evig runddans. Det er lite bevisstgjøring og synliggjøring av verdiene gjennom teksts, samt spor av verdiene i styringsdokumentene. Våre erfaringer over år i offentlig sektor peker på at en kompetent HR-avdeling med integritet og gode rammer for vurdering og rapportering er suksesskriterier for å lykkes med implementering og fokus på verdibasert ledelse. En god prosess for å komme frem til verdiene er viktig. Det må være en god forankring i toppledelsen med sterk involvering fra bunnen av.

Verdsettet må knyttes mot et formål, altså diagnosen må avdekkes for å vite hvilken behandling som er nødvendig og hensiktsmessig.

Oppsummering av analysen vår gjør oss oppmerksom på at forklaringen på funnene kan være av institusjonell karakter. I dette ligger to ting; på den ene side er organisasjonsendring vanskelig på grunn av at organisasjoner er institusjonaliserte systemer (eller kulturer) og «låst» til bestemte forståelsesrammer og handlingsmønstre (logikker), ofte omtalt som stiavhengighet. På den annen side, og som følge av dette, vil bottom-up strategier måtte anvendes, som transformasjonsledelse. Kulturendring er ofte knyttet til deltakelse og involvering, med andre ord er kanskje ikke den instrumentelle forklaringen tilstrekkelig, kanskje må den suppleres med en institusjonell forklaring altså mangler ved implementeringsprosessen. Dette leder oss over til et interessant paradoks, eller en spenning som vi synes å observere, nemlig at en forsøker å implementere verdibasert ledelse, realisere vedtatte verdier gjennom en instrumentell prosess.

Ut ifra våre funn kan vi ikke avkrefte vår hypotese om at vedtatte verdier i norske mellomkommuner forblir tomme ord uten styringskraft. Vi finner likevel sporadisk uttrykk av verdiene i sentrale HR-dokument.

Vi ser at en svakhet i denne oppgaven er at vi ikke har fått mulighet til å gå inn i dybden av vår problemstilling. Hadde vi i tillegg gjennomført intervju med sentrale ledere i de respektive kommunene samt spørreundersøkelse blant medarbeiderne, ville vi nok fått et større og mer nyansert bilde på prosessen, implementeringen og oppfølging av de vedtatte verdiene. Vi sitter også igjen med et inntrykk og en opplevelse av at de forespurte kommunene ikke var så velvillig til å gi oss den etterspurte dokumentasjonen. Det kan skyldes tidspress eller manglende forståelse og kompetanse på hva vi etterspurte.

Det kunne også fra et nasjonalt perspektiv vært spennende å forske mer inngående på prosess, implementering og oppfølging av vedtatte verdier med tanke på kommunesammenslåing. For en grundig avdekking kunne det være interessant å samle inn data fra alle berørte kommuner som er aktuelle til sammenslåing. I den sammenheng vil det være spennende å se på hvordan verdigrunnet endres, og eventuelt sammenslås eller om det utarbeides helt nye verdisett.

## Referanseliste

- Aadland, E.(2014). Powerpoint presentasjon av Einar Aadland: *Verdibasert ledelse i praksis*.
- Aadland, E.(2005). *Etikk for helse- og sosialarbeidrarar*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Aadland, E.(2004). *Den truverdige leiaren*. Samlaget
- Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse?* Oslo: Universitetsforlaget
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action : essays on the implementation of public policy*.London: Methuen.
- Barrett, S., & Hill, M. (1984). *Polity, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective*.
- Bass, B.M.(1990). *From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision*.
- Bass, B. M. (1998). *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*. Mahwah, NJ:Bergen: Fagbokforlaget
- Bass, B.M. (1985) *Leadership and performance beyond expectations*. New York. Free Press
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley
- Berger P; Berger B og Kellner (1973); *The homeless mind: modernization and consciousness*
- Berger, P., & Luckmann, T.( 1967), *The social construction of reality, a treatise in the sociology of knowledge*
- Bryman.A & Parry, K.W(2006). *The SAGE Handbook of Organization Studies* SAGE Publications Ltd.
- Burns, J.M (1978) *Leadership*. New York: Harper & Row
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley

- Christensen, Egeberg, Lægread, Rones, Røvik, (2015) –*Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Dahler - Larsen, P. (2001a). *Den rituelle refleksjon – om evaluering i organisasjoner*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringskultur: Et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P., & Krogstrup, H. K. (2003). *Nye veje i evaluering: Håndbog i tre evalueringsmodeller*. Århus: Systime.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review.
- DiMaggio, P. J (1988). *Interest and Agency in Institutional Theory*. I L. G.
- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1991). Introduction. I Powell, W. og DiMaggio, P. (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press
- Elmore, R. (1980). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. Political Science Quarterly.
- Fivelsdal, E m.fl.: *Organisasjon og ledelse: struktur, prosesser, læring og kultur*, 4. utg., 2004. Cappelen.
- Fry, L.(2003). *The leadership Quartely*.
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change* ( 4.utg.). London: Routledge
- Hjern, B. (1982). *Implementation Research - The link gone Missing*. Journal of Public Policy.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. *European Journal of Political Research*. *Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective*. Policy and Politics.



- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J.(2013) – *Hvordan organisasjoner fungerer*, 4. utgave Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I og Thorsvik, J.( 2008) *Hvordan organisasjoner fungerer*, 3. utgave Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I.(2016) – *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm.
- Kelly, B. & Perkins, D.B. (2012). *Handbook of implementation science for psychology in education*. Cambridge university press. N.Y.
- Kirkhaug, R.(2014). *Verdibasert ledelse Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Universitetsforlaget.
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (2003). *Studiet av offentlig politikk : en innføring*. Oslo: TANO.
- Martinsen, Ø.L (2009) *Perspektiver på ledelse*. Gyldendal Akademisk.
- March, J. G. og Olsen, J.P.(1989). Free Press.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decision Happen*. New York: The Free press.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, Macmillan Inc.
- March, J. G og Olsen, J. P.(1983a) *The new institusjonalism: Organizational factors in political life*.
- Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). *Institutional Organizational: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology.
- Offerdal, A. (2005). *Iverksettelsesteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* In H. Baldersheim & L. Rose (Red.)
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all : this being a saga of the economic development administration : as told by two sympathetic*

*observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.* Berkeley, Calif.: California University Press.

Røvik, K. A. (1992). *Institusjonaliserte standarder og multiorganisasjoner.* I Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 1992, nr. 4.

Politt, C. & Bouckart, G.(2011). *Public Management Reform: A Coperative Analysus-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* Oxford: Oxford University.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet.* Fagbokforlaget.

Røvik, K.A.(2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor 2015.* Universitetsforlaget.

Scott, W. R. og Meyer, J. W. (1994). *The Rise of Training Programs in Firms and Agencies: An Institutional Perspective.* I W. R. Scott og J. W. Meyer (red.) *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism.* London: Sage

Scott, W. R. og Meyer, J. W. (1994). *The Rise of Training Programs in Firms and Agencies: An Institutional Perspective.* I W. R. Scott og J. W. Meyer (red.) *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism.* London: Sage.

Selznick, P. (1997). *Lederskap.* Tano Aschehoug.

Selznick, P. (1957). *Leadership In Administration.* New York: Harper and Row.

Sverdrup, S. (2002). *Evaluering : faser, design og gjennomføring.* Fagbokforlaget.

Slaatto, G (1998). *Ad Undas. Fra avmakt til mervirkning.* Gol Busk-Mål.

Skjervheim, H. (1976) *Deltakar og tilskodar og andre essays.* Oslo: Aschehoug.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980a). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis.* Political Studies Journal.

Sabatier, P. (1986). *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Reasearch.* Policy Studies Journal.

Torsteinsen, H. (2006), *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel?* Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration & Society.

Aadland E., H. Askeland mfl, (2006) *Verdibasert ledelse i praksis*. En studie av 8 medlemsvirksomheter HSH. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole. Powerpoint presentasjon på forelesning høst 2014: Diakonhjemmet Høgskole.

Yukl, G. (2006) *Leadership in organizations* (6th ed.) Upper Saddle river, NJ: Pearson-Prentice Hall.

### **Lover og forskrifter**

Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommunen*. ( Meld. St. nr. 2014-2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/sec1>

Justis- og beredskapsdepartementet. Personopplysningsloven – popplyl Lov om behandling av personopplysninger.(2015) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31>

Arbeids-og sosialdepartementet. Arbeidsmiljøloven.Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)(2005) Hentet fra: <https://lovdata.no/sok?q=Arbeidsmilj%C3%B8loven>.

### **Internettreferanser**

Sander K. (2017) Ledelsesteoriens historiske utvikling. Hentet fra: <https://estudie.no/ledelsestil-historisk-utvikling/>

# Vedlegg

Spørsmålene til kommunene, vedlegg 1