



OsloMet - storbyuniversitetet

Bodil Tove Arnegaard og Marit Halvorsen-Lowe

Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo kommunes styring av bydelene?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 02.06.2020

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en utfordrende, men samtidig inspirerende og lærerik prosess. Det har vært meningsfylt, og vi opplever at dette studiet har bidratt til en fin avrunding på masterprogrammet ved OsloMet - storbyuniversitetet. Vi sitter igjen med mye kunnskap om et tema som vil være nyttig for oss på mange arenaer i livet.

Vi er veldig takknemlig for at bydelsdirektører i fem av Oslos bydeler tok seg tid til å stille opp på intervju. Vår masteroppgave ville ikke vært realiserbar ellers.

Vi ønsker å rette en spesiell takk til vår veileder, professor Åge Johnsen som har bistått oss i prosessen med konstruktiv veiledning, og ikke minst for å motivere oss når vi har opplevd at det har vært krevende. Det har vært en viktig støtte.

Takk til familie, venner og kolleger for å vise forståelse og ikke minst for oppmuntring underveis.

Oslo 2. juni 2020

Bodil Tove Arnegaard og Marit Halvorsen-Lowe

Sammendrag

I 2017 vedtok byrådet i Oslo kommune at tillitsbasert styring og ledelse skal være bærende prinsipp i styring av kommunen. Formålet med denne masteroppgaven er å gi kunnskap om tillitsmodellen og hvordan bydelene i Oslo kommune har omsatt dette i praksis. Vi har sett nærmere på bydelsdirektørens forståelse av tillitsbasert styring og ledelse. Vår problemstilling er:

Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo kommunes styring av bydelene?

Studien har en kvalitativ tilnærming og vi har gjennomført fem dybdeintervjuer av bydelsdirektører. Deres subjektive refleksjoner og tanker rundt tillitsbasert styring og ledelse gir informasjon om hvordan dette har endret styringspraksis i bydelene.

Vi har sett nærmere på det instrumentelle- og kulturperspektivet, i tillegg til teori om tillit, styring og ledelse og implementering. Videre er byrådssaken fra 2017 om tillitsbasert styring og ledelse sentralt.

Studien viser at tillitsbasert styring og ledelse ikke har en entydig praksis i bydelene. Videre avdekker studien at det har skjedd få store endringer knyttet til styring og ledelse etter innføringen, men at bydelene er i stadig endring. Derimot kan det virke som tillitsmodellen bidrar til økt bevissthet rundt begrepet tillit, mål og resultatstyring og myndiggjøring av medarbeidere. I tillegg er det en dreining mot å ta brukerens fokus og ikke kun ha brukeren i fokus, i arbeidet med å bedre tjenestene i bydelene.

Abstract

In 2017, the city council of Oslo decided that trust-based governance and management should be its guiding principle in the governance of the city. The purpose of this assignment is to provide a better understanding of the model of trust and how the boroughs in the city of Oslo have put this into practice. We have explored how trust-based governance and management is perceived by Oslo's district directors. The key issue we are addressing is:

How has the idea of trust-based governance and management changed the governance practices in the management of Oslo's city districts?

The study has a qualitative approach and we conducted a total of five in-depth interviews with district directors. Their subjective reflections and thoughts about trust-based governance and management provide information about how this has changed governance practices across city districts.

We have looked at the instrumental and cultural perspective, as well as the theory of trust, governance and leadership and implementation. Furthermore, the City Council case from 2017 on trust-based governance and management is central.

The study shows that trust-based management has no clear, standardized practice in the districts. The study also reveals that there have been few major changes related to governance and management since the introduction, but that the districts are constantly changing. By contrast, the trust model has contributed to increased awareness of the concept of trust, goal and performance management and empowerment of employees. In addition, there is a shift towards seeing things from the perspective of the user, rather than simply keeping the user in mind, in the effort to improve services across city districts.

Innhold

Forord.....	I
Sammendrag	II
Abstract.....	III
1 Innledning	5
1.1 Oppgavens formål og bidrag.....	6
1.2 Avgrensing.....	6
1.3 Problemstilling.....	7
1.4 Oppgavens struktur	8
2 Teoretisk forankring og begrepsavklaringer	9
2.1 Ulike perspektiv	10
2.1.1 Beskrivelse av en organisasjon	10
2.1.2 Det instrumentelle perspektivet	10
2.2 Det kulturelle perspektivet.....	12
2.3 Idealmodellen - Tillitsbasert styring og ledelse	14
2.4 Tillit.....	15
2.4.1 Hvordan skape tillit i en organisasjon.....	16
2.5 Styring og ledelse.....	17
2.5.1 Hard og myk styring	18
2.5.2 Kontroll	19
2.6 Iverksetting - motstand mot endring.....	19
2.6.1 Implementeringens barrierer	20
2.6.2 Stiavhengighet.....	21
3 Metode	22
3.1 Populasjon og utvalg.....	22
3.2 Utvalgsstrategi	23

3.3	Datainnsamling og intervjuene	24
3.4	Bearbeidelse av data	25
3.5	Forskerens etiske og juridiske ansvar	27
3.6	Validitet og reliabilitet	27
3.6.1	Validitet.....	28
3.6.2	Reliabilitet.....	28
4	Funn og analyse	30
4.1	Presentasjon av virksomheten.....	30
4.2	Informantene	31
4.3	Hvordan forstås begrepet tillit	32
4.4	Hvordan forstås tillitsbasert styring og ledelse	34
4.4.1	Få og tydelige mål.....	36
4.4.2	Redusert detaljstyring	37
4.4.3	Gode beslutningsgrunnlag	38
4.4.4	Bred deltakelse fra innbyggerne	38
4.4.5	Åpen og god kommunikasjon	39
4.4.6	God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner	39
4.4.7	God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet.....	40
4.4.8	God samhandling og samordning på tvers.....	40
4.5	Hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen.....	41
4.5.1	Kursing i tillitsmodellen	41
4.5.2	Hindringer	42
5	Overordnet drøfting	45
5.1	Drøfting og oppsummering av forståelse av begrepet tillit	45
5.2	Drøfting og oppsummering hvordan forstås tillitsbasert styring og ledelse	46
5.3	Drøfting og oppsummering av hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen	48

6	Konklusjon.....	50
7	Litteraturliste.....	53
	Vedlegg 1 - Intervjuguide	56
	Vedlegg 2 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	58
	Vedlegg 3 - Godkjenningssbrev NSD	63

Figurliste

Figur 1: Variabler.....	9
Figur 2: Harde og myke styringsformer.....	18
Figur 3: Organisasjonskart Oslo kommune.....	31

1 Innledning

Tillit som bærende element i styring er sentralt for et velfungerende demokrati, og generelt har norske borgere stor tillit, både til fremmende, hverandre og offentlige institusjoner. (Kleven, 2016; Aasland 2016). På 1980 tallet gjorde ny offentlig styring (NOS) sitt inntog i offentlig sektor, og styringsvirkemidler fra privat sektor ble tatt i bruk (Røvik, 2007, s. 35). Dette medførte over tid en økende grad av kontroll, som skapte styring- og ledelsesutfordringer (Ladegård & Vabo, 2010, s. 144).

I 2015 vant de rød-grønne (Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Miljøpartiet de grønne) kommunevalget i Oslo kommune, etter 20 år med borgerlig byråd, og arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse startet. Inspirasjonen ble hentet blant annet fra Sverige og Danmark (Otterdal, 2018, s. 67-68). Tillitsbasert styring og ledelse skulle integreres i Oslo kommune og forankres i linja og danne grunnlaget for videre arbeid, “bestemte” byrådslederen. Videre skulle Oslo kommunes verdier – brukerorientering, respekt, engasjement og redelighet – ligge til grunn for tillitsbasert styring og ledelse (Oslo kommune, 2017, s. 2).

Byrådslederen pekte ut ni punkter som skulle kjennetegne tillitsbasert styring og ledelse:

- Få og tydelige mål
- Redusert detaljstyring
- Gode beslutningsgrunnlag
- Bred deltagelse fra innbyggerne
- Åpenhet og god kommunikasjon
- God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner.
- God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet
- God samhandling og samordning på tvers
- Innbygger orienterte digitale tjenester (Oslo kommune, 2017, s. 1)

Tillit skal ut fra denne bakgrunnen være et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune i dag. Tillitsreformen og tillitsmodellen er andre begrep som anvendes i denne sammenheng. Formålet med den nye styrings- og ledelsesfilosofien er:

- Bedre tjeneste til innbyggerne
- Mer samhandling mellom kommunen og innbyggerne og innad i kommunen på ulike nivå.
- Økt resultatorientering og gjennomføringskraft (Oslo kommune, 2017, s. 2)

1.1 Oppgavens formål og bidrag

Det har de siste årene vært skrevet flere masteroppgaver i Norge med tillitsbasert styring og ledelse som tema, med Oslo kommune som forskerfokus. I tillegg har det i våre naboland Danmark og Sverige vært forsket på temaet på oppdrag fra myndighetene da det har vært gjennomført reformer med skyvning fra mål og resultatstyring, til mer tillitsbasert styring av det offentlige (Aspøy, 2016).

Formålet med denne studien er ikke å generalisere, men å gi økt kunnskap om tillitsmodellen som skal prege styring og ledelse i bydelene i Oslo kommune. En av ambisjonene er å få større oversikt og forståelse av styringspraksisen i bydelene. Denne kunnskapen kan ha interesse også utover Oslo kommune. Tidligere masterstudier og andre undersøkelser på området har i stor grad fokusert på førstelinjeledere og deres oppfatning av temaet. Vi har derfor i denne undersøkelsen sett nærmere på toppledernes perspektiv.

1.2 Avgrensing

Det er ikke planlagt en systematisk evaluering med nullpunktsmåling som utgangspunkt for Tillitsreformen. Noen evalueringer og målinger finnes, men effektmåling vil være vanskelig. Konkrete metoder, teknikker eller arbeidsmodeller er ikke nedfelt for arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse (Otterdal, 2018). Vår oppgave vil ikke omhandle effekter av tillitsmodellen, men hvordan tillitsmodellen forstås og har endret styringspraksis i bydelene i Oslo kommune. Vi har avgrenset dette til bydelsdirektørene.

Teoretiske perspektiv, forskerspørsmål og metode setter rammer for vår oppgave. Av de 9 kjennetegn for tillitsmodellen i byrådsaken, har vi sett bort fra punktet som omhandler innbygger orienterte digitale tjenester, da vi mener dette er et for omfattende for denne oppgaven. Utover dette er byrådsaken sentral i vår oppgave.

1.3 Problemstilling

Byrådet styrer Oslo kommune gjennom sine ansatte og dette ønsker de å gjøre gjennom et nært samarbeid med ansatte og tillit til ansattes fagkompetanse. Videre sier de at kommunen skal være en åpen, demokratisk og ubyråkratisk kommune, og være preget av tillit og nærhet mellom innbyggerne og kommunen. Oslo kommune er opptatt av åpenhet og at de politiske beslutningene ikke er for langt unna innbyggerne. For at byrådet skal få dette til må de gi økt tillit til lederne og ansatte om overføring av faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig bemanning, åpenhet, dialog, kompetansetiltak og forankring. Som nevnt over er det ikke lagt klare føringer fra byrådsavdelingen på konkret metode, teknikk eller arbeidsmodeller som skal anvendes ved implementering av tillitsbasert styring og ledelse, men kjennetegn på tillitsbasert styring og ledelse er det tydelig føring på (Oslo kommune, 2017). Med bakgrunn i dette ønsker vi å se nærmere på:

Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo kommunes styring av bydelene

Forskningsspørsmål som vil hjelpe oss å svare på problemstillingen er:

1. Hvordan forstås begrepet tillit av bydelsdirektørene?
2. Hvordan forstås tillitsbasert styring og ledelse av bydelsdirektørene?
3. Hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen?

Vi forstår styringspraksis i denne sammenheng som bydelsdirektørenes utøvelse av styring og ledelse.

1.4 Oppgavens struktur

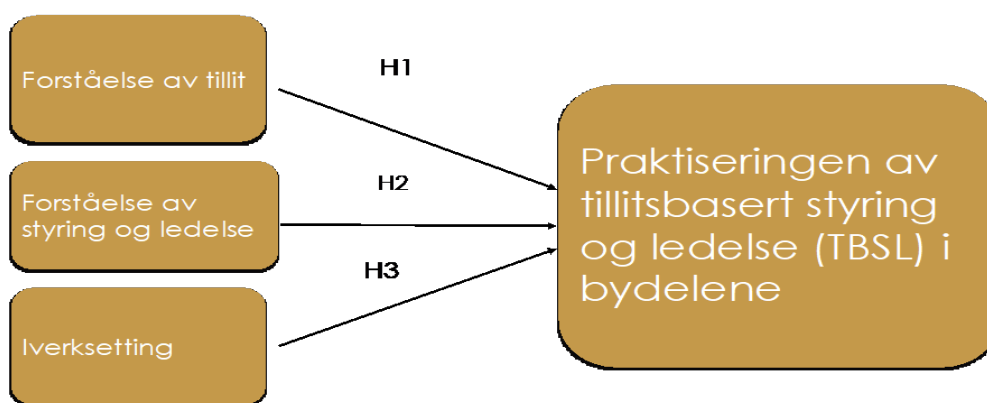
Denne oppgaven er delt inn i 6 kapitler. I kapittel 2 tar vi for oss teori som vi tenker er aktuelt for å besvare vår problemstilling. Det vil også være en redegjørelse av begreper som er aktuelle for vår problemstilling som tillit, styring og ledelse og implementering. Kapittel 3 drøfter metodiske valg som er foretatt i forskningsprosessen. I påfølgende kapittel, kapittel 4, gjør vi en analyse av empiri i lys av det teoretiske rammeverket. Vi har delt inn analysen i forhold til forskningsspørsmålene, som skal bidra til å gi svar på problemstillingen. I kapittel 5 foretar vi en drøfting og oppsummering de viktigste funnene. Konklusjon på problemstillingen blir presentert i kapittel 6, hvor vi samtidig kommer med forslag til videre forskning.

2 Teoretisk forankring og begrepsavklaringer

Det vil være mange teorier som kan være relevante for å belyse problemstillingen i denne oppgaven. Det er derfor nødvendig å gjøre en utvelgelse. Det ideelle for enhver forsker ville kanskje være å ha oversikt over all eksisterende teori, for så å kunne gjøre en meget veloverveid utvelgelse. Dette er ikke helt situasjonen i vårt tilfelle. Vi har i vårt teorivalg tatt utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene, og utarbeidet en modell for å finne og avgrense aktuell teori som kan styrke analysedelen. I dette teorikapittelet er det en teoretisk avklaring av begrepet tillit, styring og ledelse, i tillegg er teori om implementering hensiktsmessig.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i to perspektiver, det instrumentelle- og det kulturelle perspektivet, for å få bredere forståelse av hvordan ideen om tillitsbasert styring og ledelse praktiseres i bydelene. Videre forklarer vi begrepene i modellen, som vist i figur 1.

Når vi har tatt utgangspunkt i flere teorier for å undersøke samme fenomen, er hensikten å forstå og forklare mest mulig av det som skjer. De ulike teoriene vil fange opp ulike sider ved observasjonene, slik at de samlet sett kan gi en bedre forståelse enn det hver enkelt teori kunne gjort alene (Roness, 1997, s. 100-101).



Figur 1: Analysemodell

2.1 Ulike perspektiv

2.1.1 Beskrivelse av en organisasjon

For å få en bedre forståelse av det instrumentelle perspektivet skal vi først gi en kort beskrivelse av en organisasjon. En organisasjon kan beskrives som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*» (Jacobsen & Thorsvik, 2011, s. 13). Hvordan organisasjonen er konstruert og i stand til å løse sine oppgaver vil også avhenge av hvilke forhold utenfor selve organisasjonen som påvirker hva organisasjonen skal levere som sluttprodukt, for eksempel samfunnsmessige forhold, som økonomisk og kulturell utvikling, eller politiske føringer og prioriteringer. Jacobsen og Thorsvik (2011, s. 87) omtaler at Mintzberg argumenterer for at de fleste organisasjoner har 5 hoveddeler, en toppledelse, mellomledelse, operativ kjerne, støttestruktur og teknostruktur. Det øverste administrative ansvaret for en organisasjon er toppsjefen og dette er som oftest direktører og rådmenn i kommuner og departementsrådene i et departement. I vår studie er dette bydelsdirektørene.

De offentlige organisasjonene er sammenvevd i et komplekst politisk og samfunnsmessig system av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter. Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet, og organisasjoner kan da ses på som instrumenter. Bydelene i Oslo er typiske komplekse offentlige organisasjoner. Organisasjonene skal rette fokus mot å nå mål som er viktig for samfunnet som for eksempel å øke nivået på kvaliteten i helsetjenestene. Organisasjoner handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og resultatene av handlingen blir som ønsket. Tilgjengelige alternativer eller virkemidler vurderes ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, og det foretas bevisste valg mellom alternativene og man oppnår de effektene man ønskes gjennom disse valgene. Organisasjonsstrukturen kan også være utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og kan virke bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, Røvik, 2015).

2.1.2 Det instrumentelle perspektivet

Det skilles mellom to varianter i instrumentell perspektiver. En hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Vi velger å fokusere på førstnevnte perspektiv, som har et utspring fra en modernistisk organisasjonsforståelse, hvor en har en vitenskapelig tilnærming til

organisasjonen (Røvik, 2016). Organisasjonen blir sett på som en helhet, og mål og kunnskaper om mål - middel- sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen eller de organisasjonen er et redskap for, står i spissen. Eller med andre ord, formålsrasjonalitet hvor man velger det som er mest effektive middelet for å realisere målet med handling. (Christensen et al., 2015). I et instrumentelt perspektiv blir organisasjoner sett på som redskaper for å oppnå mål effektivt, og er bygget opp etter formelle organisasjonsstrukturer. Den formelle strukturen kommer til uttrykk gjennom elementer som nedtegnede prosedyrer, rutiner, stillingsinstrukser, organisasjonskart, strategier og regler (Jacobsen & Thorsvik, 2011).

En mål-middel-forståelse er et sentralt element innenfor det instrumentelle perspektivet grunnet vektingen mellom alternativer og konsekvenser. For at en organisasjon skal nå målene sine, må de gjennomføre bestemte handlinger, og dette innebærer at organisasjonen har måtte ta valg mellom ulike alternativer. Disse beslutningene er bestemt ut fra beslutningsregler, som igjen bygger på om organisasjonen ønsker maksimal- eller tilfredsstillende måloppnåing. I teksten over beskrives formålsrasjonalitet og når begrepet fullstendig formålsrasjonalitet brukes argumenteres det om maksimal måloppnåelse. Dette vil si at organisasjonen har helhetlig oversikt over alle alternativer, konsekvenser og en tydelig målsetting. Men som skissert over, er noen organisasjoner svært komplekse eller er i komplekse miljøer hvor alternativer, konsekvenser og mål ikke er på langt nær så synlig og tydelig, da vil organisasjonen basere seg på beslutningsregler som igjen fører til god nok måloppnåelse eller med andre ord begrenset rasjonalitet (Christensen et al., 2015). Bydelen er en kompleks organisasjon og bydelsdirektøren har en stor oppgaven med å vekte mellom alternativer og konsekvenser. Det er lite sannsynlig at bydelsdirektøren til enhver tid vil klare å ha en fullstendig oversikt over alle alternativer og konsekvenser, og med en slik forståelse kan vi si at en bydelsdirektør ofte vil finne seg i kategorien begrenset rasjonalitet, da det i tjenesteutvikling er vanskelig å måle måloppnåelsen og effektiviteten.

Den formelle organisasjonsstrukturen er avgjørende for hvilken beslutning som kan tas. En organisasjonsstruktur er posisjoner og regler for hvem som kan inneha de ulike rollene og hvordan oppgavene skal utføres eller bør utføres. Et hierarki er et eksempel på en organisasjonsstruktur som har tydelige linjer med oppgaver, roller og posisjoner på de ulike nivåene, noe som ses i bydelene med ulike avdelinger og avdelingssjefer og videre underavdelinger med ytterligere lederlinjer nedover i organisasjonen. I tillegg vil det være

forventninger til medlemmene som innehar de ulike rollene og posisjonen at de etterlever normene. Videre er handlingsrommet knyttet opp mot prosedyrer og regler i organisasjonen. Mellom nivåene og innad i nivåene vil det være ulike former for arbeids- og ansvarsfordeling (Christensen et al., 2015).

Styring sett fra et instrumentelt perspektiv vil være å kunne påvirke organisasjonens mulighet for måloppnåing. Handlingsrommet vil i utgangspunkt være til dels gjennom de strukturelle trekkene og formålsrasjonelle handlinger.

2.2 Det kulturelle perspektivet

Schein (1998, s. 2) påpeker at organisasjonskulturer skapes av blant annet ledere. Det vil derfor interessant å ha dette med seg når vi skal se nærmere på hvordan byrådslederne bidrar til å skape en kultur preget av tillit.

Christensen et al., (2015) beskriver organisasjonskultur som de uformelle normene og verdiene i en offentlig organisasjon som utvikler seg over tid, og vil ha stor betydning for virksomheten. Det er viktig å skille mellom de formelle og de uformelle normene, da de har ulik bakgrunn og virkemåter. Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet hvor mål er satt, er formelle normer og strukturer, virkemidlene som oppfyller målene. Målene i den kulturelle handlingslogikken utvikles gradvis over tid, samt de uformelle normene, verdiene og identiteten. Begrepet “institusjonelle trekk” blir presentert som formell organisasjon som utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til formelle normer, som igjen har fått betydningen institusjonaliserte organisasjoner. Teorien peker videre på at organisasjoner som skissert over er mer komplekse og mindre fleksible overfor nye krav, men i tillegg øker kvaliteter sånn at virksomheter står bedre rustet til å løse ulike oppgaver både i produksjon og sosialt felleskap. De kulturelle og uformelle reglene ses i lys av fortiden, mens de instrumentelle og formelle reglene omhandler fremtiden.

I teorien argumenteres det for at utviklingen av organisasjonskultur, de uformelle, de institusjonelle normene og verdiene bygges gjennom naturlige prosesser i organisasjonen og innretter seg etter indre og ytre press. Det er i disse prosessene at organisasjon etablerer sin identitet (kultur) og av den grunn sies det at kultur er noe en institusjon er. Indre press handler om hva medlemmene har med seg inn i organisasjonen av uformelle normer og

verdier. Eksempler på det kan være medlemmenes sosiale bakgrunn og hva de har med seg av uformelle normer og verdier fra deres profesjon. Ytre press ses fra nærmiljøer som er avhengig av tilgang av ressurser eller for de tjenestene de leverer. Det er kritisk for en virksomhet hva en aktør gjør og derfor vil det ytre press ha betydning for utviklingen av organisasjonskulturen. Noen eksempler på dette kan være kommuner som er påvirket av Kommunal og moderniseringsdepartement, kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) eller andre lokale næringsgrupper (Christensen et al., 2015).

I omorganiseringer og innføring av reformer i offentlige organisasjoner har organisasjonskulturen en stor innflytelse, spesielt der hvor det kan røkke ved de uformelle normene og verdiene og hvor det ikke er kulturelt samsvar. Et godt eksempel på dette er fra bydelene hvor de gikk fra bestiller og utfører modellen til blant annet mestringssteam, hvor flere ulike profesjoner skal nå jobbe sammen for å finne den beste behandlingen for brukere i bydelen spesielt i avdeling helse (Christensen et al., 2015).

Politisk-administrativ kultur er en faktor vi skal beskrive ytterligere. Den offentlige forvaltningen skal klare å balansere mellom lojalitet og faglige normer. Det vil si at man må være lojal mot den sittende politiske ledelse, men samtidig klare å fatte riktige faglige avgjørelser. I tillegg må forvaltningen klare å håndtere normative og verdimesig forankring som kan være godt etablert i en profesjon. Andre fellestrekk som kan ramses opp er de prosedyremessige forhold som rettssikkerhet, forutsigbarhet, upartiskhet, likebehandling, åpenhet og informasjon (Christensen et al., 2015, s. 64).

Lederskapet i institusjonaliserte organisasjoner er todelt. Lederen skal ta hånd om “historiske nødvendigheter” som vil si å stå stødig med rammebetingelsene og sørge for at kulturen er godt ivaretatt, utvikles og ikke blir rokket ved. Dette fører til at endringer og omstillinger ikke får slått anker og at organisasjonskulturene forblir. På den andre siden skal lederen forankre endring som innebærer en grad av selvstendighet, institusjonell eller instrumentell handling (Christensen et al., 2015).

Disse to perspektivene, instrument- og kulturperspektivet, legger vekt på ulike “mekanismer” i styring og ledelse i organisasjoner. I et instrumentelt perspektiv vil vi forvente å se i analysen at bydelens endringer styres og planlegges ved hjelp av formell struktur og bestemte virkemidler for å nå ønsket mål (Christensen et al., 2015). Dette kan for eksempel være

budsjett, ressurs og innsats som er tett koplet til tydelig målsetting, formelle regler og standarder. Implementeringen av tillitsmodellen bør skje raskt forutsatt at den er innført etter rasjonelle, utprøvde prinsipper. I det instrumentelle perspektivet er mål styrt ovenfra og de underordnede følger disse, og det er fokus på styring fremfor ledelse (Røvik, 2016).

I det kulturelle perspektivet forventer vi å se at det utøves både formelt og uformelt lederskap i innføring og praktisering av tillitsmodellen. Individenes påvirkning av hverandre er sentralt. I dette perspektivet er det tidkrevende og vanskelig å styre som planlagt (Christensen et al., 2015).

2.3 Idealmodellen - Tillitsbasert styring og ledelse

I vår modell er praktisering av tillitsbasert styring og ledelse den avhengige variabel og vi vil redegjøre for begrepet nedenfor.

Tillitsbasert styring og ledelse fremstår som et motsvar mot måten offentlig sektor har blitt styrt, med formål om å skape bedre løsninger. I tillitsbasert styring og ledelse er man opptatt av å skape bedre betingelser for selvstyring og selvledelse. Autonomi står sentralt, samtidig som styring og ledelse skal støtte opp under kjerneoppgaven og oppleves som meningsfullt av de parter som er involvert (Bentzen, 2018, s. 11-12). Det er ingen entydig forståelse av tillitsbasert styring og ledelse, og det åpnes opp for ulike tolkninger av hva det innebærer. Derimot er det å redusere unødvendig kontroll sentralt, og heller øke fokus på virksomhetens mål, i tillegg til å utnytte kompetansen hos de ansatte viktig (Bringselius, 2017). Det handler om å legge til rette for andres selvstyring i tillitsbasert styring, mens tillitsbasert ledelse handler om å skape tillitsfulle relasjoner slik at ansatte blant annet opplever medansvar (Bentzen, 2018).

I byrådssak fra 2017 fremkommer det hva tillitsbasert styring og ledelse skal innebære i Oslo kommune. Byråd påpeker at mål- og resultatstyring skal ligge til grunn for styring og oppfølging av byrådets overordnede mål. Tillit som strategi og arbeidsform i styring skal derimot få konsekvenser for praktiseringen av mål- og resultatstyringen, og det skal legges mer vekt på tydelige mål, forventninger til resultater og effekter. Her kan vi dra paralleller inn mot det instrumentelle perspektivet. Videre skal tillitsbasert styring og ledelse kjennetegnes ved 9 punkter som er omtalt i innledningskapittelet. Det skal legges mindre vekt

på kontroll, detaljerapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Samtidig skal tillitsbasert styring ikke bety fravær av kontroll, og det blir avgjørende å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging (Oslo Kommune, 2017). Disse føringene fra byrådssaken blir sentralt å se om vi finner spor av i vår empiri.

2.4 Tillit

Bydelsdirektørenes forståelse av tillit, som er en uavhengig variabel, forventer vi vil ha en innvirkning på praktiseringen av tillitsbasert styring og ledelse i bydelen. Vi vil derfor redegjøre for begrepet tillit og hvordan tillit kan skapes i en organisasjon.

Tillit er et begrep som mange har forsøkt å definere, og som man ikke har kommet frem til en entydig definisjon på. Begrepet tillit benyttes ofte i relasjoner mellom mennesker, og er høyst aktuelt å se nærmere på i tillitsbasert styring og ledelse. Begrepet forstås ulikt, og det motsatte av tillit er mistillit (Eide et al., 2018, s. 31). I boka "Hva er tillit" skriver Grimen (2009, s.13) at tillit virker, og man begynner å forstå hvorfor. Tillit kan være noe farlig og ha negative konsekvenser dersom det ikke er grunnlag for tilliten, men det åpner samtidig opp for mange muligheter. Videre sier han at det handler om at noen stoler på noen med henblikk om noe. Altså en treleddet affære. Grimen påpeker også at mange hevder at tillit er psykologisk lettere å forholde seg til enn mistillit. Hvis man styres av mistillit, koster dette krefter og tærer på, og det har rett og slett større psykologiske negative konsekvenser (Grimen, 2009, s. 76).

Tillit har flere dimensjoner og det skilles ofte mellom handling, kognitiv- og trosdimensjon (Høyer, Kasa & Tranøy, 2016, s. 14). Grimen (2009, s. 8) har en handlingsteoretisk tilnærming til tillit. Hva er det tillitsgivere gjør, altså ikke hva de tror. Han mener at tillit handler om å ta forholdsregler, som for eksempel mot misbruk, svindel og tyveri. Det å tilnærme seg tillit på en handlingsteoretisk måte, omhandler nettopp måter å handle på. Tillitsgivers forventinger bidrar og er med å forklare hvorfor de tar få forholdsregler (Grimen 2009, s.134). Tillitsgiver tar lite forholdsregler fordi han eller hun forventer at tillitsmottakerne er pålitelige (Grimen, 2009, s. 29).

Das og Teng (2001) fremstiller tillit med to dimensjoner. Den ene dimensjonen innebærer en forventning om at den andre i den sosiale relasjonen har en følelse av moralsk forpliktelse og

et ansvar som gjør at handlinger samsvarer med andres interesser. Videre omtaler de tillit til kompetanse, som innebærer forventninger til en person om å være kompetent til å utføre oppgaver.

Tillit som bærende element viser å ha mange fordeler. Grimen (2009, s. 74 -76) viser til blant annet at det kan redusere transaksjonskostnader, gjør samarbeid og informasjonsdeling lettere. Så, det neste er da å stille seg spørsmålet hvordan man kan skape tillit i en organisasjon.

2.4.1 Hvordan skape tillit i en organisasjon

Bakken påpeker i boka *Tillit, styring og kontroll* (Bakken, 2016, s. 46) at det er en moderne trend at institusjoner forsøker å markedsføre seg som tillitsfulle. Han er skeptisk til dette, og mener at tillit er et biprodukt av organisasjonens praksis og handlinger. Omverden må erfare at organisasjonen er til å stole på over tid.

Tillit krever innsats fra alle parter i en relasjon, og tillitsforhold kan variere. Dersom utviklingen preges av mange tillitsbrudd og lav tillit, vil relasjonen preges av mistillit (Bentzen, 2018, s. 32). For å utvikle organisatorisk tillit viser Julsrud (2018, s. 136-137) til hvordan dette kan utvikles gjennom en mer aktiv holdning enn det som kanskje er vanlig i dag. Et ønske og behov for organisatorisk tillit er tilstede, samtidig som mangel for forutsetning på å utvikle dette er høyst aktuelt. Det er slik at de fleste organisasjoner har tillitsutfordringer, og Julsrud trekker frem et syn der man må forholde seg aktivt til tillitsbegrepet, slik at tillitsbyggende prosesser igangsettes. Julsrud (2018) viser til Möllering som mener at aktiv organisatorisk tillit i stor grad handler om at alle, ledere og ansatte, i en organisasjon må reflektere mer rundt hvordan tillit kan forankres og utvikles. Det er noe som skjer daglig gjennom handlinger, de beslutninger som tas og ikke minst kommunikasjon. Det å være seg bevisst daglige rutiner og vaner er viktig for å se på behov om endring eller ytterligere forsterkning av det som fremmer tillit.

Julsrud (2018, s. 137-138) påpeker videre at et standardisert tiltak ikke er løsningen, da temaet er for komplisert. Så konkrete uttalte tiltak for å fremme tillit anbefales ikke. Dette kan i verste fall være mer skadelig, enn at det fremmer økt tillit. Det må derimot i utgangspunktet være et ønske om å utvikle tillitsfulle relasjoner som er basert på respekt og gjensidig forståelse. Åpne agendaer og en lyttende tilnærming for nettopp det å forstå, er

resepten på hvordan man vil fremme tillitsfulle relasjoner. Videre er det avgjørende at organisasjonen er lærende. Det vil si at man i stor grad reflekterer over og bevisstgjøres hvorfor man mestrer eller ikke mestrer noe.

2.5 Styring og ledelse

Vi skal videre i dette kapittelet se nærmere på begrepene styring og ledelse. Forståelsen av styring og ledelse er en uavhengig variabel, som vi forventer påvirker praktisering av tillitsbasert styring og ledelse.

Styring og ledelse er to begrep som er nært knyttet til hverandre. Styring blir av Christensen et al. (2015) definert som *“et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter* (s.123). Dette vil da vise seg som overordnede beslutninger rundt mål, rammer og retningslinjer, og handler blant annet om å utarbeide budsjetter, målingskriterier og rapporteringsrutiner (Ladegård & Vabo, 2010, s. 250). Ledelse blir definert som noe som handler om mellommenneskelige forhold og prosesser. Sentralt er det å påvirke relasjoner gjennom gjensidig dialog. Ledelse anses derfor som personorientert, mens styring betraktes som systemorientert (Christensen et al., 2015). Til tross ulik definisjon av styring og ledelse, er det vanskelig å skille disse fra hverandre, da de er gjensidig avhengig og betinger hverandre, de utgjør samlet sett hva lederskapet gjør (Ladegård & Vabo, 2010).

Styring av samfunnet har endret seg over tid og av den grunn skal vi se litt nærmere på dette. I etterkrigsårene var det tradisjonell offentlig administrasjon (TOF) som var bærende styringsregime, og det var en hierarkisk oppbygning. TOF baserer seg på tydelige retningslinjer, regler og handlingsalternativer. Dette ble avløst av ny offentlig styring, heretter kalt NOS, som gjorde sitt inntog på 1980-tallet (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19). Styringsmekanismene i NOS (Johnsen, 2010, s. 76) har i stor grad vært bruken av markedsmekanismer og konkurranse. Formålet med dette har vært økt effektivitet og bedre service. NOS er preget av resultatorientert mot TOF som er regelorientert ledelse. Effektiviseringen skulle økes ved hjelp av større frihet og handlingsrom (Røiseland & Vabo, 2016, s. 33). Kritikken til denne styringsformen har blitt tydeligere de siste årene. Fokuset på resultatstyring har medført et økt fokus på kontroll og dokumentasjon, som mange mener har kommet ut av kontroll. Kritikken har vært at man har gått fra regelstyrt styring til en

overforbruk og feil bruk av målstyring og indikatorer for aktivitet. NOS skulle i utgangspunktet sikre god styring, men kritikken har gått på at det har medført til at man har mistet overblikket og styringen (Bentzen, 2018, s. 12).

2.5.1 Hard og myk styring

I teorien skilles det ofte mellom to styringsinstrumenter. Johnsen (2010) deler blant annet styringsinstrumentene inn i to kategorier, “harde” og “myke” styringsformer, se figur 2.

	Hard	Myk
Budsjettstyring	Harde budsjettbeskrankninger (øremerking, rammer)	Myke budsjettbeskrankninger (overslagsbevilgninger)
Organisering	Friere brukervalg Konkurranseutsetting Utfordringsrett	Desentralisering BUO
Resultatstyring	Resultatkrav Målestokkonkurranse	Overvåking Målstyring Sammenligninger

Figur 2: Harde og myke styringsformer (Johnsen, 2010, s. 185)

Vi tar en nærmere titt på enkelte verktøy fra figur 1, budsjettstyring, organisering og resultatstyring. I budsjettstyring ser vi at øremerkede midler og rammebudsjettering klassifiseres som hard styring og myk styring viser til overslagsbevilgninger.

Overslagsbevilgninger er ikke fastsatt budsjett på lik linje som rammebudsjettering og klassifiseres derfor til myk styring. Et annet eksempel på overslagsbevilgning er utgiften til barnetrygden, den er avhengig av antall barn i løpet av året. Hvor mange fødes, dør og hvor mange barn melder utflytting fra Norge. Dette gjelder også organisering, hvor vi kan kategorisere alt som ikke kan forhandles for ansatte som hard styring. Desentralisering og bestiller-utfører-organisering (BUO) kategoriseres som myk styring, da det kan forvente en viss forhandling mellom partene. Resultatkrav og målestokkonkurranse er ikke forhandlingsbare og kategoriseres derfor som hard styring. Innenfor myk resultatstyring finner vi resultatinformasjonen som fremstår ofte tvetydig og må tolkes. Videre er

resultatinformasjon ofte forhandlingsbare og derfor plasseres i den myke styringskategorien (Johnsen, 2010).

Når styringsformene hard og myk styring gjør seg gjeldende i praksis ses det en hovedvekt på myk styring (Johnsen, 2010).

Videre påpeker Røiseland og Vabo (2016) at politikere og offentlige institusjoner utfører styring. En annen oppfatning av styring innbefatter å fatte beslutninger og gjennomføre dem i praksis. Styring handler om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte. Styring er kjerneoppgaver i all politisk virksomheter, videre påpeker Røislang og Vabo at politikernens oppgaver er å uforme politikken og byråkratiets oppgave er å iverksette den. Dette kan tillitsmodellen være et godt eksempel på.

2.5.2 Kontroll

I styring og ledelse vil det være sentralt å se nærmere på forholdet mellom tillit og kontroll. Sørhaug (2010) skriver: *“Kontroll og tillit er motsetninger og substitutter som er gjensidig avhengig av hverandre”* (s. 81). Kontroll handler om i tradisjonell forvaltningspolitisk sammenheng å følge med på at bruk av midler er i tråd med intensjoner, at mål nås og at aktiviteter er utført som planlagt. Ofte skilles det mellom etterlevelseskontroll og resultatkontroll. De mulige motsetningene mellom kontroll og tillit er interessant, og ikke minst hvordan dette forholdet kan påvirke styring. Det vil være en utfordring med skjønnsutøvelse og tilpasningsmuligheter dersom det blir for sterke kontroll og incentivsystemer (Høyer et. al., 2016, s. 14–19). Kuvaas (2017) understreker viktigheten av å øke handlingsrommet og ikke minst påse at det er mulighet for å handle innenfor dette handlingsrommet som et viktig kjennetegn ved tillitsbasert styring og ledelse. Derfor vil for mye styringsvirkemidler ikke være gunstig.

2.6 Iverksetting - motstand mot endring

Vi skal nå se på aktuell teori vedrørende den siste uavhengige variabelen som omhandler iverksetting av tillitsbasert styring og ledelse.

Det er vanskelig å finne motstandere til en tenkning om at styring og ledelse bør preges av tillit. Derimot er det en lang vei fra ambisjon om en praksis hvor mer tillit og mindre kontroll

er ledestjernen. Implementering vil by på mange utfordringer og ikke minst motstand, som er helt vanlig i omstillingsprosesser (Bentzen, 2018, s. 19). Motstand mot endring ser ut til å være noe som oppstår i alle organisasjoner. Jacobsen (1998) belyser i en artikkel at endringer kan komme sakte over tid og mer eller mindre ubevisst som en naturlig utvikling. Endringer kan også være mer av typen tilfeldigheter, eller endringer kommer enten man vil eller ei, eller mer som et motetrekk. Endring kan også være planlagte, rasjonelle prosesser. En endring i en organisasjon sies å skje når man kvitter seg med noe eller innfører noe nytt.

2.6.1 Implementeringens barrierer

I endringsarbeid vil man støte på motstand. Denne motstanden vil ofte oppleves som noe negativt som forsinker en ønsket prosess og ikke minst gode resultater. Derimot er ikke barrierer i en implementeringsprosess alltid noe man skal prøve å unngå eller betrakte som en fiende. Motstand er en naturlig ingrediens i implementeringsprosesser (Bentzen, 2018, s. 103). Jacobsen (1998) trekker frem muligheten til å tolke motstand mot endring som noe positivt. Han påpeker at det kan bidra til en bedre læringsprosess i organisasjonen.

Med utgangspunkt i implementeringsteori og teori om stiavhengighet kan man systematisere barrierer for implementering av tillitsbasert styring og ledelse i følge Bentzen (2018, s. 124). Disse omtales som strukturelle barrierer, ressurs barrierer, kompetanse- og motivasjons barrierer, kommunikative barrierer og til slutt habituelle barrierer. Dette er ikke uttømmende, men kan være med å forklare barrierer i implementering. For å forstå dette bedre er teoriene gått nærmere inn på nedenfor.

Ovenfra-og-ned perspektivet

Dette er et implementerings perspektiv som tar utgangspunkt i et klassisk hierarkisk syn på styring. Implementering forstås som er en lineær prosess der beslutningstakernes målsetting følges opp av en lojal organisasjon. En mislykket implementering skyldes da hovedsakelig et kontrollproblem. I en organisasjon med mange nivåer vil implementeringer få utfordringer når det underveis møter på flere såkalte vetopunkter. Disse vetopunktene kan være aktuelle i en horisontal, men også vertikal beslutningsprosess. Dette øker nemlig faren for at et forslag endres i en annen retning, til tross for at organisasjonen i utgangspunktet er enige i endringen. Videre utfordring kan også være den manglende villigheten til de ulike aktørene til å gjennomføre implementeringen. Fokus i et ovenfra-og-ned perspektiv er at strukturen og

beslutningskjeden i en organisasjon kan bli en eventuell hindring for implementering (Bentzen, 2018, s. 104-105).

Nedenfra-og-opp perspektivet

Suksess i implementering er i stor grad evnen til sørge for et eierskap til beslutningsprosesser. I tillegg påpekes det at virkeligheten ikke er lineær og at bruken av målrasjonaltet ikke er hensiktsmessig. I nedenfra-og-opp perspektivet er medarbeideren en viktig brikke i implementeringen, og en erkjennelse av dette er avgjørende. Det er medarbeiderne som står nærmest brukeren som skal fortolke direktiver ovenfra, d.v.s de er satt til å forvalte en oppgave de selv ikke har fastsatt vilkårene for. Ofte medfører dette at medarbeideren kommer i et ressurs-krysspress, som vil påvirke implementeringsprosessen (Bentzen 2018, s.105-106).

2.6.2 Stiavhengighet

I den institusjonelle teorien er man opptatt av å se nærmere på hvordan organisasjonen historie preger implementeringen. Altså, man beveger seg fra å se på kun aktørene, til å se nærmere på beslutningsprosesser og handlemønstre som eksisterer i en organisasjon over tid. En organisasjon vil preges av kontekst, normer og verdier som var gjeldende da organisasjonen ble til (Christensen et al., 2015, s. 62). Stiavhengighet kan assosieres med en viss rigiditet, da ting skal gjøres som det alltid har vært gjort holdning. Dette til tross for at kanskje de involverte aktører er positive til en endring (Bentzen, 2018, s. 110).

Det er tre ulike forklaringer på hvordan denne stiavhengigheten oppstår og er til hinder. Det første er forståelsen og opplevelsen av at det er fordelaktig og krever minst ressurser å fortsette som før. På kort sikt vil det være lønnsomt, da endringer er ressurskrevende og det ofte påløper transaksjonskostnader i endringsarbeid. Derimot vil det på lang sikt være fordelaktig å gjøre endringer, men dette tas ikke med i regnestykket (Bentzen, 2018, s. 111). Den andre forklaringen er opplevelsen av hva som er sosialt passende å gjøre. Dette er det March og Olsen kaller for “passende” atferd (Christensen et.al., 2015, s. 54). Dette uavhengig av om det er nyttig eller ikke. Den tredje forklaringen handler om vanens makt. Innarbeidede handlemønstre er vanskelig å endre. Dette er ofte organisatoriske handlinger som skjer uten særlig refleksjon rundt. Stiavhengighet kan forklares som ureflekterte og ubevisste handlemønstre som er rutinepreget, og som refereres til som habituelle barrierer i implementeringsprosesser (Bentzen, 2018, s.112).

3 Metode

Vi skal i denne delen redegjøre for metodisk tilnærming og refleksjoner vi har hatt om de valg vi har tatt i forskningsprosessen.

For å finne svar på problemstillingen har vi valgt å bruke et casedesign med intervjuer som vår tilnærming. Casedesign er undersøkelser der det er flere variabler enn det er undersøkelsesenheter, der grensene mellom det som undersøkes og omgivelsene kan være uklare, og hvor en forsøker å bruke flere datakilder for å undersøke det valgte fenomenet (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Formålet er å gå i dybden om fenomenet tillitsbasert styring og ledelse og undersøke om styringspraksis er endret i bydelene.

En case kan beskrives som en analyseenhet som er gjenstand for en intensiv undersøkelse, og en case er et avgrenset system eller et objekt, og ikke en prosess (Ringdal, 2013, s. 170). Johannessen et. al (2011) referer til Yin som forklarer case som bestemte typer teoretiske fenomener som for eksempel økonomiske systemer, revolusjoner, regimer eller personlighetstyper. Datainnsamlingen kan gjennomføres på flere ulike måter som for eksempel spørreundersøkelser, registerdata, historiske kilder, feltarbeid eller samtaleintervjuer.

3.1 Populasjon og utvalg

Den teoretiske populasjonen for vår undersøkelse er organisasjoner i offentlig sektor som bruker tillitsbasert styring og ledelse. Trolig er det mange kommuner og andre offentlig organisasjoner som bruker tillitsbasert styring og ledelse, også i Norge. Vi har valgt å studere Oslo kommune av den naturlige årsaken at det ikke finnes andre kommuner, som vi vet om, som hittil formelt har bestemt at kommunen skal styres etter tillitsmodellen.

Bydelene er avgrensede enheter som styres av bydelsdirektører, og da ble det et naturlig valg å studere bydelene for å kunne sammenligne bydelene som case. Vi studerer derfor Oslo kommune hvor vi fordyper oss ytterligere ned i organisasjonen i totalt fem av de 15 bydelene, hvor øverste leder for bydelen er intervjuobjektet. Vi ønsket i utgangspunktet å undersøke flere bydeler enn kun de fem vi endte opp med, og hadde planer å gjennomføre dette, men utbruddet av korona-epidemien i begynnelsen av mars hindret dette. Vi tok ikke sikte på at vårt utvalg skulle representere hele populasjonen av organisasjoner i offentlig sektor, men at utvalget skulle være stort nok til å kunne representere noe av mangfoldet i bydelene i Oslo. Utvalget på fem bydeler er for lite til å være statistisk representativt, men bydelene har

variasjon på en del forhold som gjør at de representerer visse teoretiske variabler til en viss grad.

3.2 Utvalgsstrategi

Utvalg og rekruttering av informanter er et sentralt og avgjørende spørsmål i et forskningsprosjekt. Vi ønsket å intervju bydelsdirektørene fordi de har det øverste ansvaret for at tillitsmodellen iverksettes i bydelene. Dette kan da betegnes som en strategisk utvelgelse, da vi anså bydelsdirektørene som nøkkelinformanter i forhold til vårt forskningsprosjekt, med mer kunnskap om og innsikt i de spørsmålene vi ønsket å få belyst enn mange andre har (Johannessen et al., 2011, s. 110).

Vi sendte derfor ut en invitasjon med e-post med informasjon om forskningsprosjektet til bydelenes e-post mottak i desember 2019, i tillegg til å sende invitasjonen direkte på e-post til alle de 15 bydelsdirektørene. Da vi kun fikk positivt svar fra to bydeler, i tillegg til at en bydelsdirektør takket nei til å være med, måtte vi benytte oss av snøballmetoden for å rekruttere ytterligere tre informanter. De to første bydelsdirektørene tok kontakt med andre bydelsdirektører de tenkte ville stille opp. Sammenlignet med mer tilfeldige utvalgsmetoder er ulempen med snøballmetoden at det kan bli mindre variasjon mellom deltakerne (Johannessen et al., 2011, s. 113). Bydelsdirektørene som ble intervjuet representerer ulike bydeler, både i politisk flertall i bydelsutvalgene (bydelsutvalgene kan ha et annet politisk flertall enn byrådet), innbyggertall, antall ansatte i bydelen og geografisk beliggenhet. Dette var ikke et kriterium vi hadde satt, men som vi kan konstatere likevel ble resultatet etter rekruttering av informanter med snøballmetoden.

Det påpekes at med snøballmetoden bør man gjennomføre flere intervjuer til man ikke lenger får mer ny informasjon, og at grenseverdien er når det ikke lenger kommer ny informasjon som kan belyse spørsmålene man stiller fra en annen vinkel (Johannessen et al., 2011, s. 108). Vi ser at det hadde vært ønskelig å få rekruttert flere informanter da vi kanskje hadde fått belyst vår problemstilling bredere. Vi fikk inntrykk gjennom dialog med informantene at de har god kjennskap til hverandre gjennom blant annet prosjektsamarbeid mellom bydelene, slik at vi stiller spørsmål om de fem bydelsdirektørene er representative for dem som ikke har blitt intervjuet. Vi tenker likevel at de fem vi intervjuet kom med nyttig informasjon som sier noe om hvordan $\frac{1}{3}$ av bydelene i Oslo kommune har omsatt tillitsmodellen til praksis.

Vi gjorde et nytt forsøk på å få flere informanter i mars måned, men da verden ble rammet av Covid-19 viruset og kommunene, inklusiv våre bydeler fikk kraftig endrede arbeidsoppgaver, fikk vi ikke tak i flere informanter.

3.3 Datainnsamling og intervjuene

Vi har valgt å gjennomføre semi-strukturerte dybdeintervjuer med åpne spørsmål for å kunne fange opp meninger og erfaringer sett med bydelsdirektørens øyne, i utvalgte bydeler i Oslo kommune. Intervjuene er vår hoveddatakilde. Vår datainnsamling speiler fem enkeltpersoners opplevelser, holdninger og oppfatninger av hvordan tillitsbasert styring og ledelse er i deres bydel.

Alle intervjuene ble gjennomført i januar og februar 2020 på informantenes arbeidsplass. Intervjuene ble tatt opp og transkribert. I gjennomføring av intervju sikrer semi-strukturert intervju en viss grad en systematikk. Vi hadde utarbeidet en intervjuguide med åtte hovedspørsmål, med noen hjelpespørsmål. Et av spørsmålene omhandlet alle kjennetegnene for tillitsmodellen i Oslo kommune, og var derfor et omfattende spørsmål. Alle kjennetegn, unntatt innbyggerorienterte digitale tjenester, var tatt med. Vi utelot dette punktet, da vi har en forståelse av at digitale tjenester fortsatt har mange utfordringer og muligheter. (Tiltakene som ble iverksatt som følge av korona-epidemien, kan imidlertid ha endret bruken av digitale tjenester mye etter at vi gjennomførte våre intervjuer.) Intervjuet startet med spørsmål om hvor lenge bydelsdirektøren hadde vært ansatt og om man hadde deltatt på kurs om tillitsbasert styring og ledelse. Så gikk vi over til spørsmålene rettet mot å besvare problemstillingen.

På tidspunktet vi gjennomførte intervjuene hadde vi heller ikke helt opplevelsen av å ha full oversikt over teori som kunne ha hjulpet oss med å holde fokus under intervjuene. Problemstilling og forskningsspørsmålene som skulle hjelpe oss til å forstå fenomenet bedre, hadde vi likevel klart for oss. Derimot hadde vi ikke utarbeidet tydelige hypoteser opp mot forskningsspørsmålene. Vi hadde lest teori om tillitsbasert styring og ledelse før vi laget intervjuguiden og hadde dette med oss inn i intervjusituasjon. Samtidig som vi prøvde å være åpne for å finne andre svar enn det vi likevel forestilte oss, da vi som uerfarne forskere kommer inn med forutinntatte meninger enten vi vil eller ikke.

Vi har altså ikke en deduktiv tilnærmingssåte, der man skaper forventninger om virkelighet ut fra etablert teori, for så å hente ut empiri for å se om det er samsvar. Ei heller har vår

intensjon vært å jobbe induktivt, altså prøve å forstå virkeligheten, hvor man så utleder informasjon og teori fra det empiriske grunnlaget. Vår tilnærming har vært mer abduktiv. Det vil si at vi har hatt et dialektisk forhold til teori og data. Det har derfor vært naturlig å skifte mellom empiri og teori underveis i forskningsprosjektet (Thagaard, 2018, s. 184).

I utgangspunktet var spørsmålene i intervjuguiden nøytrale, uten positivt eller negativt ladde ord. Dette var i gjennomføring av intervjuene noe mer utfordrende enn først antatt, da man som intervjuer fort kan kommentere med for eksempel “så bra”, og på den måten påvirke intervjuobjekt i å bygge videre på utsagn som kanskje intervjuobjektet tenker at vi som intervjuer mener er “riktig” svar. Det kan slik sett i intervjusituasjoner fort oppstå et asymmetrisk forhold mellom informant og forsker (Kvale, Brinkmann, Anderssen & Rygge, 2009, s. 52). Dette var vi bevisste på i intervjusituasjon, men opplevde dette som sagt noe utfordrende. I tillegg opplevde vi at det var vanskelig å unngå å tolke underveis i intervjuet, noe som vi igjen tenker satte sine preg på oppfølgingsspørsmålene. Vi opplevde også at det var vanskelig å helt ha oversikt om forskningsobjektene underveis i intervjuet svarte på spørsmålene vi stilte. Derfor var det et godt valg å ha opptak og transkripsjoner av intervjuene. Videre var det å stille oppfølgingsspørsmål som kunne være aktuelle, krevende, da mye informasjon måtte bearbeides fortløpende, samtidig som det var et tidspress på å komme gjennom intervjuguiden. Vi hadde opplevelsen av at alle spørsmålene måtte besvares for å sikre at vi hadde nok informasjon til analysearbeidet. Utfordringene beskrevet ovenfor ble tydelige når vi hørte intervjuene på nytt under transkriberingen. Dette er derfor viktig å ha med seg i bearbeidelse av data.

I tillegg til intervjuene som hoved datakilde, har vi benyttet oss av byrådssak dokumentet (Oslo kommune, 2017) som sekundærkilder. Dette kan da betraktes som en dokumentundersøkelse. Dokumentundersøkelser er analyser av tekster som er skrevet av andre (Jacobsen, 2005, s 163). Byrådssaken og andre offisielle dokumenter vil være med å gi en bredere forståelse av innføringen av tillitsmodellen.

3.4 Bearbeidelse av data

Bearbeidelse av datamaterialet er viktig. Vi benyttet oss av lydopptak for å unngå å miste viktig informasjon. Vi var i tillegg begge tilstede under gjennomføringen av intervjuene som tok fra 50–75 minutter. Den ene intervjueren hadde oppgaven med å lede intervjuene, og det var den samme intervjueren som ledet alle intervjuene. Den andre intervjueren fikk ansvaret for å følge

ekstra godt med i forhold til oppfølgingsspørsmål og ikke minst følge med på at lydopptaker fungerte som den skulle.

I transkribering av intervjuer benyttet vi oss av transkribering programmet F4/F5 som lettet arbeidet. Vi delte transkriberingsarbeidet mellom oss av tidshensyn. Vi leste korrektur av hverandres intervjuer, og sikret på den måten at vi begge hadde godt kjennskap til innholdet i intervjuene. Intervjuene resulterte i til sammen 86 sider med transkribert tekst, med skriftstørrelse 12, New Times Roman og linjeavstand 1,5.

I kodingsarbeidet benyttet vi oss av programvaren Nvivo 12 som letter arbeidet med koding, og som bidrar i en systematikk i arbeidet med analyse. Begge masterstudentene gjennomførte koding hver for seg. Vi utviklet først sammen noen overordnede koder som vi tenkte ville være aktuelle i forhold til problemstilling, forskningsspørsmål og intervjuguiden, men var klar over at det kunne dukke opp nye koder underveis i kodingsarbeidet. Det var tre koder som dukket opp i første runde med koding, “andre endringer”, “organisering” og “digitalisering”. En av utfordringene var å sile ut den relevante informasjonen til riktig kode. Vi utviklet til sammen 18 overordnede koder, hvorav tre hadde undergrupper, med tilsammen 5 koder. Totalt forholdt vi oss til 23 koder. Sentralt var forståelse av begrepet tillit og bydelsdirektørenes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse.

Kodingsarbeid krever en skarphet og en tilstedeværelse. Hva representerer utsagnene til informantene og hvordan er man sikker på at man finner mønstre og koblinger, og ikke minst får frem det som er betydningsfullt? Med visshet om at målet er å kunne presentere påstander som kan forklare og fordype forståelsen av fenomenet vi studerer, er det viktig at det settes av nok tid til dette. Vi ser at vi skulle ha satt av mer tid til dette. Når de vekselvise prosessene med koding og tematisering er mettet, kan man begynne å trekke konklusjoner. Man går fra det feltnære til å abstrahere tolkningene, og man skal også gjøre et forsøk på å verifisere konklusjonene. Det innebærer at konklusjoner skal bli konfrontert med data, slik at man forsikrer seg mot dårlig underbygde data (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 94-96). Det anbefales å starte å skrive tekst så tidlig som mulig under analysen, noe vi har gjort. I tillegg hadde vi tenkt igjennom en innholdsfortegnelse for analyse og drøftingsarbeidet, noe som er anbefalt (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 129-130).

En vanlig feilkilde både i datainnsamling og dataanalyse er at man ikke skiller tydelig mellom egne oppfatninger og informant, og da finner man gjerne det man mente på forhånd. Så det utfordrer at man tilstreber å skille på dette. I analysearbeid er det viktig med en dialog

mellom teori, altså det man har tenkt, og det man har funnet, empiri. Forforståelse for det man studerer er avgjørende for en god analyse (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 94). En god nok forforståelse er vel noe en aldri vil bli fornøyd nok med som forsker, og vi ser at her ligger kanskje noe av svakheten i vårt forskningsarbeid.

3.5 Forskerens etiske og juridiske ansvar

Det er noen viktige retningslinjer forskeren må ta hensyn til; *“Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade”* (Johannessen et al., 2011, s. 95). Informanten må på forhånd ha gitt tydelig uttrykk for å ha mottatt informasjonen og frivillig samtykke til deltagelse og ha muligheten for å trekke seg når som helst uten spesiell grunn. Forskeren må ivareta konfidensialitet og ikke bruke opplysninger på en slik måte at informantene identifiseres. Unngå å påføre skade er spesielt viktig innenfor medisinsk forskning, men er også høyaktuelt i samfunnsvitenskapelig forskning. For denne studien er dette et særlig element da våre informanter er toppledere (Johannessen et al., 2011, s. 95).

Vi meldte undersøkelsen til NSD 9.12.2019 og den ble godkjent dato 11.12.2019 (Se vedlegg nr 3). I forkant av intervjuene fikk forskningsdeltakerne tilsendt informasjonsskriv på e-post. Vi opplevde i intervjusituasjon at de ikke hadde gjort seg kjent med innholdet, og måtte da informere muntlig. I tillegg skrev de under på samtykkeskjema rett i forkant av at intervjuet ble gjennomført. De fikk også informasjon om at vårt masterarbeid vil inngå i et større forskningsprosjekt ved OsloMet. Videre fikk de beskjed om at de har muligheten til å trekke seg når som helst fra studien. Anonymitet, sitering, lydopptak og transkriberingsprosess ble belyst. Alle informantene har fått tilsendt transkribering av intervjuet. Lydopptakene ble også slettet etter dette.

3.6 Validitet og reliabilitet

Resultatene i en studie påvirkes av metoden som benyttes, og derfor er det viktig å være bevisst og motvirke metodens svakheter. Forskerens evne til å reflektere over forskningsopplegget og resultater er sentralt avgjørende for kvaliteten på forskningen (Jacobsen, 2005, s. 214).

3.6.1 Validitet

Validitet betyr gyldighet og man skiller mellom ulike former for validitet. Litteraturen skiller ofte mellom begrepsvaliditet og ekstern validitet. Begrepsvaliditet ser nærmere på om det er sammenheng mellom fenomenet som skal undersøkes og de dataene som samles inn. Ekstern validitet forteller om studiens resultater kan generaliseres (Johannessen et al., 2011).

Opplysning om metoder som er brukt i innsamling av data, selve intervjumetoden og analyse av transkripsjoner er med på å gi en kvalitativ studie validitet. Videre er det viktig å unngå metodefeil, noe som kan sikres gjennom kunnskap om metode og ikke minst gjennom veiledning. Dette har vi forsøkt etter beste evne og etterstrebe. Intervjuobjektene fikk også tilsendt transkribering, slik at de hadde mulighet til å komme med innspill, noe som er med på å styrke validitet. Vi har ikke fått noen henvendelser fra bydelsdirektørene.

Med utgangspunkt i at det er få informanter i vårt forskningsarbeid, vil dette være begrenset, sammenlignet med bredere undersøkelser, å tilskrive resultatene ekstern validitet, dvs. at funnene kan direkte overføres til lignende situasjoner og enheter (Tjora, 2017, s. 238). Derimot kan funn belyse noen allmenne utfordringer og muligheter ved innføring av tillitsmodellen som kan være aktuelle for mange andre organisasjoner i offentlig sektor og spesielt store kommuner, i tillegg til å gi en dypere forståelse om innføring av tillitsmodellen i bydelene i Oslo kommune.

3.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet betyr pålitelig og knytter seg til nøyaktigheten til hvilken data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides. Høy reliabilitet kan vises når man for eksempel gjennomfører samme undersøkelse to ganger med en viss tid imellom, og gjennomfører de samme målingene. Er resultatet likt på begge undersøkelsene snakkes det om høy reliabilitet (Johannessen et al., 2011).

I et semi-strukturert intervju styrker bruken av intervjuguide muligheten til å undersøke samme innhold i flere undersøkelser og dermed oppnå etterprøvbarehet. Samtidig er det ingen intervju som blir helt like, noe som kan svekke reliabiliteten. Intervjuobjektene åpenhet er også avgjørende, er de ærlige i sine svar og forteller de alt. Lydopptak og transkribering av intervjuene er med på å styrke reliabiliteten. Gjennom lydopptak får man mulighet til å høre

gjennom intervju på nytt, uten forstyrrende elementer som kan oppstå underveis når intervjuet gjøres. Etterprøvbare av anonymiserte intervjuer sier seg selv er heller vanskelig. Intervjuobjektene kan også påvirkes under intervjusituasjon gjennom flere forhold, i tillegg til at de kanskje vil endre mening over tid, noe som er med på å svekke reliabiliteten igjen.

I tolkning av data vil alltid forskerens ståsted påvirke tolkningen. Viktigheten av å ha dette med seg inn i arbeidet med analyse av data styrker påliteligheten. I intervjusituasjonen prøvde vi å begrense responsen fra oss, men å balansere det å være en god lytter for å få en god flyt i samtalen var vanskelig til tider. Derimot har vi lydopptak som bidrar til å ivareta og kontrollere dette.

En bevissthet om at prosessen påvirkes av forskerens perspektiv, kunnskap og ferdigheter, er viktig å ha med seg. Det å være to forskere i dette arbeidet vil bidra til å motvirke feiltolkninger i analysen ved at vi kan korrigere for ulike oppfatninger. Nærheten til tematikken gjennom hvilke roller vi har i vårt arbeid til daglig, samtidig som vi har en avstand til bydelsdirektørene og ikke er ansatt i bydelsorganisasjonen, kan være med å styrke påliteligheten. Spørsmål om vår egen posisjonering i forskningsområdet ved bearbeidelse av data er viktig å reflektere over.

I hvilken grad klarer vi å være «objektive»? I metodekapittelet har vi forsøkt å belyse valgene som er tatt underveis i masterarbeidet som igjen skal være med på å styrke påliteligheten og gyldigheten i undersøkelsen vår (Johannessen et al., 2011, s. 244).

4 Funn og analyse

I dette kapittelet vil vi presentere empirien for å belyse vår problemstilling: *Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo kommunes styring av bydelene?* Vi vil drøfte de funn vi anser som mest relevante med utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Mønstre som går igjen hos informantene vil bli belyst, i tillegg vil individuelle variasjoner bli trukket frem når dette er hensiktsmessig for problemstillingen. Samtidig vil vi påpeke at mønstre kan være utfordrende å finne, da det er få informanter. Dette kapittelet er en kombinasjon av presentasjon av funn og drøfting av de empiriske dataene i lys av teori.

Kapittelet er delt inn i delkapitler etter forskningsspørsmålene. Vi har valgt dette da vi tror det vil gi en oversiktlig fremstilling. Innledningsvis presenteres virksomheten Oslo kommune.

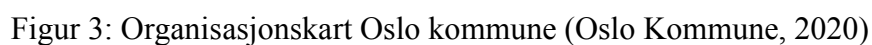
4.1 Presentasjon av virksomheten

Oslo kommune er Norges største kommune med 693 494 innbyggere per 4. kvartal 2019 (Statistisk sentralbyrå, 2019). Oslo kommune skiller seg fra andre kommuner ved at det i tillegg er et eget fylke. Bystyret er Oslo kommunes øverste myndighet og tilsvarende kommunestyret og fylkestinget. Oslo kommune har en parlamentarisk styreform med et bystyre som fungerer som kommunens parlament, og bystyret ledes av ordføreren. Bystyrets hovedoppgaver er å legge hovedføringer for utviklingen av Oslo og byens kommunale tjenester, inkludert fordelingen av budsjetter som kommunen har til rådighet (Oslo kommune, 2020).

Byrådet fungerer som det utøvende organ i kommunen og er øverste leder for kommunenes administrasjon. Byrådet består av inntil åtte medlemmer og ledes av byrådsleder. Byrådene har hvert sitt politiske ansvarsområde, de legger fram forslag for bystyret, har det øverste arbeidsgiveransvar og er ansvarlige for å gjennomføre kommunens vedtak. Hvert byråd er en politisk leder av en byrådsavdeling. Hver byrådsavdeling ledes administrativt av en kommunaldirektør (Oslo Kommune, 2020).

Siden 2004 har Oslo kommunen vært inndelt i 15 bydeler. Den minste bydelen har et areal på 3,1 km² og den største 18,4 km². Befolkningen varierer fra ca 32.000 til ca 58.000 innbyggere (Oslo kommune, 2020).

Et eksempel på styringslinjen fra bystyret ned til bydelsadministrasjon kan sees i figur under. Organiseringen av bydelen i Oslo er noe forskjellig fra hver bydel. Alle de 15 bydelene har en egen bydelsadministrasjon som forbereder saker for bydelspolitikerne og iverksetter det som besluttes (Oslo kommune, 2020).



Vår analyse er basert på informasjon fra fem bydelsdirektører i Oslo kommune. De har alle hatt stilling som bydelsdirektører i ca 4 år og mer. To av informantene har også erfaring som rådmenn i andre kommuner, og to av informantene har også jobbet som bydelsdirektør i en annen bydel tidligere. Oppsummert har bydelsdirektørene erfaring som toppledere over flere år. Vi spurte ikke om alder, men antar at de alle er over 50 år, noe som tilsier at de har lang erfaring i arbeidslivet generelt.

Intervjuene ble gjennomført i lokalene der bydelsdirektørene arbeider, enten på kontoret eller et møterom. I stor grad opplevde vi at det var en uformell stemning. For eksempel kom alle bydelsdirektørene selv og hentet oss på venterom, og gikk selv for å hente kaffe. I en av bydelene kom det også frem at på grunn av for få kontorplasser, hadde bydelsdirektøren besluttet å dele kontor sammen med blant annet HR-sjef. Det ble kommentert at det var viktig å være rollemodell for de ansatte og vise at det gikk an å dele kontor. En annen av bydelsdirektørene fortalte at det kom som en overraskelse at navnet til bydelsdirektøren ikke stod på kjøkkenlista med ansvar for kaffe og kjøkkenrydding, slik som de andre ansatte i administrasjonen. Bydelsdirektøren mente at alle skulle bidra.

Bydelsdirektørene er sitert i analysen. Nummeret de omtales med samstemmer ikke med Oslo kommunes nummer på bydeler.

4.3 Hvordan forstås begrepet tillit

Vi anser det som viktig å se nærmere på bydelsdirektørenes forståelse av sentrale begrep tilknyttet tillitsbasert styring og ledelse, da dette kan gi informasjon som kan bidra til bedre forståelse av hvordan tillitsbasert styring og ledelse praktiseres i bydelene. Bydelsdirektørene ble spurt om hva de legger i begrepet tillit. Forståelse av tillit er en av de uavhengige variablene. Vi skal nå se nærmere på funn i vår empiri og drøfte dette opp mot aktuell teori.

Bydelsdirektørene har ulik definisjon av hva de legger i begrepet tillit. En av bydelsdirektørene reagerte spontant med: *“Oi, det er et stort begrep”*. (Bydelsdirektør 4). Det ble videre beskrevet som noe som skapes i en relasjon mellom to parter. Jamfør litteratur (Eide et al., 2017; Grimen, 2009) om tillit, oppfatter bydelsdirektørene det vanskelig å beskrive hva tillit er, men at det handler om noe som skapes i relasjon mellom to parter.

Videre blir det trukket frem at det kan være viktig i tillitsforhold med rammesetting, og at man som leder bør sjekke ut om den man skal gi tillit har de nødvendige forutsetning for å få tilliten, noe Das og Teng (2001) omtaler som kompetanse tillit. En bydelsdirektør uttaler følgende: *“Men så er det folk vi snakker om, noen mennesker er intuitivt gode til å snakke med folk, noen mennesker kan si noe dumt, feks: ”Det står ikke i vedtaket, det får du ikke hjelp til”. Man har noen ansatte som det kan være vanskelig å gjøre noe med, som ikke*

mener noe gærent, men det oppfattes feil. Alle har vi møtt noen som kan si noe dumt, oppfattes som arrogant, det er kanskje det som er mest krevende“ (Bydelsdirektør 2).

Bydelsdirektørene problematiserer dette med de ansattes faktiske ferdigheter og kompetanse, og sier samtidig at det er viktig å bygge opp kompetansen hos ansatte. To av bydelsdirektørene er tydelige på at de følger opp sine ledere ulikt. Dette begrunnes blant annet med at når de opplever at budsjetter ikke overholdes, er de tett på. Ellers trekkes dialogens viktighet frem i tillitsbygging, og ikke minst for å oppnå en kultur hvor tillit er bærende element. To bydelsdirektører sier også at de sammen med den ansatte setter rammene for hva slag oppfølging den ansatte ønsker. Dette kan forstås som et forsøk på å ha en lyttende tilnærming, som igjen vil fremme tillitsfulle relasjoner jamfør Julsrud (2018).

Tillit blir også beskrevet av en bydelsdirektør som følgende: *“Sånn veldig forenklet handler det å gi fra seg noe makt og myndighet”* (Bydelsdirektør 4). Samtidig blir det trukket frem at tillit ikke er fravær av kontroll. En bydelsdirektør sier: *“Tillit er ikke fravær av kontroll, men det er forstått og delt, innsiktsfull kontroll. Denne kontrollen trenger vi, vi trives med den. Det gjør livet mer håndterbart. Sånn som trafikkregler, fravær av den type kontroll er dårlig, er vi enig om. Men vi opplever oss allikevel ikke negativt overvåket eller kontrollert”* (Bydelsdirektør 3).

Tillit og kontroll framstilles ofte som motsetninger i debatten om tillitsbasert styring og ledelse, og det gis inntrykk av at for å få tillit er det nødvendig å fjerne kontrollen. For å håndtere risiko kan kontroll være en hjelp, være med å skape rettssikkerhet og åpenhet for borgerne. Tillit og kontroll må ikke nødvendigvis være motsetninger, det viser forskning og utsagnet over. Hvordan kontrollen oppleves av de som er utsatt for den blir avgjørende faktor. Når kontroll oppleves som hemmende i oppgaveløsningen, vil det oppleves som meningsløst (Bentzen, 2017). Grimen (2009, s. 8) påpeker at kontrollbehovet kan ha sammenheng med tillitsgivers forventninger.

Bydelsdirektørene peker også på at tillitsbrudd er uheldig for tillitsforholdet, noe Bentzen (2018, s. 32) også trekker frem. Det gjør det utfordrende og kan øke behovet for kontroll. Dette spesielt hvis det innebærer mye risiko, som for eksempel ekstra utgifter i forbindelse med et byggeprosjekt. Noe en av bydelsdirektørene har opplevd etter å sluppet for mye av

kontrollen. Det er altså lite kostnadseffektivt å ikke ha tillit til hverandre, jamfør det Julsrud (2009) trekker frem som en av fordelene med å ha tillit som bærende element.

4.4 Hvordan forstås tillitsbasert styring og ledelse

Bydelsdirektørenes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse er sentralt. Forståelse av styring og ledelse er en uavhengig variabel. Vi har valgt innledningsvis å presentere hver bydel og belyse det vi tenker er hovedelementer i hvordan bydelsdirektørene forstår tillitsbasert styring og ledelse. I tillegg ser vi nærmere på kjennetegnene for tillitsbasert styring og ledelse og drøfter det i lys av teori og noen av forventningene som er nedfelt i byrådssaken, for ytterligere å kunne belyse bydelsdirektørenes forståelse og praktisering av tillitsbasert styring og ledelse.

Bydelsdirektør 1 uttrykker sin forståelse av tillitsbasert styring og ledelse blant annet slik: *“Da hadde vi jobbet i et regime som skulle privatiseres og det var helt fint. Vi skulle ha bestiller-utfører, det var vi ordentlig drilla på, og nå skulle vi gjøre noe helt annet. Og så begynner vi å jobbe med dette og begynner å lage nye modeller og så ser vi, oi pengene lekker ut...., vi skal ha et tillitsbasert system, men den tilliten er rammet inn i et rom som handler om både politikk og økonomi og samfunn og lovverk...., og inne i denne ramma setter jeg inn de folka som skal løse en oppgave.”* Bydelsdirektøren sier at dette er deres måte å prøve å styre etter tillitsmodellen og sier videre at *“når vi har trent på å ramme inn dette og trent folka våre på å ta det ansvaret, så vil vi få mer kreative og bedre tjenester fordi da har de det som skal til.”* Dette er et eksempel på at offentlige organisasjoner er komplekse, politiske og samfunnsmessige systemer som må forholde seg til blant annet lovverk og politiske føringer, og som skal utføre mange ulike oppgaver på vegne av samfunnet (Christensen et al., 2017).

Videre peker bydelsdirektøren på de ansatte og deres samspill med brukerne for å finne gode løsninger for den eller de det gjelder. *“Men det er mye som skal gjøres annerledes.”*

Bydelsdirektøren sier at tidligere hadde ansatte brukerfokus, men nå er dette fokuset flyttet over til brukernes fokus. Et eksempel sett fra sykepleieperspektiv, er at sykepleieren vet hva som er best for brukeren, men nå skal sykepleieren snu sitt tankesett og spørre *“Hva er viktig for deg?”*, og samtidig som det kreves at ledere har tillit til den enkelte ansatte som er i samspill med brukerne. *“Dette vil bli en lang snuoperasjon”*, sier bydelsdirektøren. Her blir det instrumentelle med de formelle normene og kulturperspektivet med de uformelle

normer og verdier problematisert. Bydelsdirektøren uttrykker at målstyring og resultatstyring fortsatt er i fokus. Dette er i samsvar med byrådets beskrivelse av hva som skal kjennetegne tillitsbasert styring og ledelse. En annen faktor som trekkes frem av bydelsdirektøren er om man har den rette lederen, eller om man stiller de rette kravene til lederne når man skal jobbe etter modellen tillitsbasert styring og ledelse.

Bydelsdirektør 2 nevner at det i starten kun var snakk om tillitsbasert ledelse da styringsmodellen ble innført, og at fokuset i oppstarten var selvstyrte team. Bydelsdirektøren beskriver at bydelen fikk et oppdrag fra byrådet; *“Vær så god og gjør det, og man skulle klare seg uten ledelsen.”* Andre året med tillitsmodellen ble det tydelig at styring manglet. *“Man kan ikke bare overlate oppgavene til de ansatte på en måte. Vi må styre i en bestemt retning”*, sier bydelsdirektøren. Dette tolker vi at bydelsdirektøren mener at mål og oppdrag må være tydelige. Videre trekker bydelsdirektøren frem at kompetanse er viktig. Byrådssaken og Bringselius (2017) påpeker også dette som viktige faktorer. Bydelsdirektør 2 refererer videre at ledelse handler om: *“Å lede i det daglige og understøtte at folk skal gjøre en god jobb, veilede dem, og styring handler om å skape retning.”* Bydelsdirektøren skiller på styring og ledelse, men vi tolker samtidig at vedkommende mener begge elementene må være tilstede.

På spørsmålet om hvordan Bydelsdirektør 3 forstår tillitsbasert styring og ledelse trekker vedkommende frem de 9 kjennetegnene og uttrykker: *“Tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune. Oslo kommune har noen verdier som de styres etter. Og jeg gir dette egen definisjon og innhold egentlig. Det gjør vi alle egentlig, så derfor leser jeg dette et par ganger i året... Det tror jeg er nyttig og grei påminnelse om hva det handler om, hva det betyr i praksis for oss.”* Bydelsdirektøren er opptatt av at man ikke roter seg tilbake til NOS. Vedkommende påpeker videre at det er gjort mye klokt og trekker frem målstyring som et eksempel. Det er viktig å vite hvor man skal, og for at offentlig sektor skal basere seg på tillit, må det være et stort handlingsrom for å komme seg dit. Bydelsdirektøren uttrykker at NOS har fått skadelige sider, og at man da må prøve noe nytt som en tillitsreform. Han sier videre at man må få tilbake personlig, faglig integritet og autonomi igjen. Dette er jamfør Bentzen (2018) sin forståelse av tillitsbasert styring og ledelse. Autonomi er viktig, i tillegg til at det ikke er en oppskrift på hvordan dette skal gjøres. Videre tolker vi at bydelsdirektøren ser på tillitsmodellen som et oppgjør mot tidligere styringsformer.

Bydelsdirektør 4 har også et behov for å trekke frem at tillitsbasert ledelse kom først, men på grunn av ulike uheldige økonomiske hendelser ble det innført tillitsbasert styring og ledelse. Bydelsdirektøren uttrykker at tillitsbasert ledelse alene er en stor risiko. Dette med tanke på at den enkelte ansatte selv skal vurdere hvor mye tjenester en bruker var i behov av, og at dette igjen kan sette bydelen i et økonomisk dilemma. Videre sier bydelsdirektøren at styring og ledelse er tett sammenkoblet og sier: *“Jeg tror det er vanskelig å drive en bydel uten å ha styringselementer, noe rammer må man ha.”* Bydelsdirektøren trekker frem økonomi som den letteste rammen å peke på, men at man også har lover og regler som må oppfylles. For å kunne styre etter tillitsmodellen uttrykker bydelsdirektøren at det er viktig med et større handlingsrom, slik at det er mulig å kunne gjøre lokale vurderinger. Kuvaas (2017) påpeker viktigheten av handlingsrom i utøvelse av tillitsbasert styring og ledelse.

På spørsmål om hva tillitsbasert styring og ledelse er for bydelsdirektør 5 er svaret: *“For meg så har det vært egentlig den måten jeg har ledet på... Fordi som toppleder så er jeg avhengig av de som jobber sammen med meg. Så skal jeg få til et godt resultat, så er jeg avhengig av at de som jobber ute har tillit til meg og tillit til sine leder og omvendt. For i en organisasjon er det aldri topplederen som skaper resultatet. Det er de som jobber der ute.”* Bydelsdirektøren nevner også kompetanse blant de ansatte som viktig, og tillit til at de som jobber nedover i organisasjonen klarer å ta de rette beslutningene, er avgjørende. Til slutt trekker bydelsdirektøren inn kontroll som et viktig aspekt. Det er viktig å gi slipp på kontroll, men det betyr ikke at man skal slutte å følge opp. Vi tolker det dithen av bydelsdirektørens oppfattelse av forholdet mellom tillit og kontroll er i tråd med det Sørhaug (2010) påpeker, at de er motsetninger og substitutter som er gjensidig avhengig av hverandre.

4.4.1 Få og tydelige mål

To av bydelsdirektørene antyder at tildelingsbrevet fra byråd har noe reduserte mål, men etterlyser fortsatt tydeligere prioriteringer. Byrådet skal bane vei med tydelige prioriteringer (Oslo kommune, 2017), mens funnene tyder på at dette ikke er tilfellet. Videre viser funn at samtlige bydelsdirektører har redusert målsettinger for bydelen og at målstyring er nødvendig. Alle bydelsdirektørene jobber med å redusere antall mål, hvorav fire uttrykker at de har fire fokusområder. En bydelsdirektør forklarer at tre av fokusområdene skal alle i bydelen jobbe med uavhengig av hvilken tjeneste. Samtidig påpeker vedkommende at målene da kan blir for overordnet og lite tydelige. Det kan antyde at bydelsdirektørene prøver å være formålsrasjonelle (Christensen et al., 2017). I teorikapittelet hvor det pekes på at

bydelsdirektører ikke har fullstendig formålsrasjonalitet, kan funnene over mest sannsynlig bekrefte dette.

4.4.2 Redusert detaljstyring

Tre av bydelsdirektørene uttrykker en opplevelse av at det ikke er redusert detaljstyring. De antyder at tildelingsbrevet kanskje har litt mindre detaljstyring, men at det fortsatt er mye rapporteringer oppover i systemet. Den ene bydelsdirektøren gir uttrykk for at rapportering er noen vedkommende hadde sluttet å irritere seg over, og er opptatt av å lage gode systemer slik at det tar minst mulig tid. To bydelsdirektører uttrykker et ønske om bedre utnyttelse av dataene som er i digitale løsninger, og ellers gode systemer for å følge opp resultater.

Videre er bydelsdirektørene opptatt av å ikke detaljstyre, men drive overordnet ledelse og overlate til lederne å finne ut av hvilken tiltak som skal igangsettes for å nå mål. De uttrykker at det er viktig å følge opp, da bydelen blir målt på tiltak. De uttrykker også at de har beveget seg fra aktivitetsmåling mot resultatmåling.

Bydelsdirektør 4 sier at når det settes i gang nye satsinger ønsker byrådet å sikre seg at det faktisk gjennomføres ved bruk av rapportering. Det følger for eksempel ikke øremerkede midler, men det er likevel tydelige politiske føringer. Samtlige bydelsdirektører gir uttrykk for at politikere generelt kanskje ikke selv alltid praktiserer tillitsbasert styring og ledelse, men at det er personavhengig. Noen politikere vil gjerne helt ned i detaljstyring og en av bydelsdirektørene uttrykker dette ved å si *“helt ned i grøten”* (Bydelsdirektør 4).

Bydelsdirektørene problematiserer at politikere ikke helt har tatt innover seg at tillitsbasert styring og ledelse fordrer en ny rolleforståelse. En ny forståelse av roller er noe Bentzen (2018) påpeker. Tydelighet i posisjoner og regler for hvem som skal inneha de ulike rollene og hvordan oppgavene skal utføres er en direkte link til det instrumentelle perspektivet.

NOS bygger på resultatorientering (Røiseland & Vabo, 2016) og kritikken mot denne styringsformen er at det har medført til uhensiktsmessig økt kontroll og dokumentasjon (Bentzen, 2018). Funnene viser at det fortsatt bærer preg av mye detaljstyring gjennom bruk av rapportering, og når vi oppsummerer dette delkapittelet i lys av byrådssaken ser vi at det ikke samstemmer med intensjonen.

4.4.3 Gode beslutningsgrunnlag

“Beslutningsgrunnlag er noe jeg er veldig opptatt av, og det er en utfordring fordi... Jeg har en veldig tradisjonell organisasjon som ikke passer med dette egentlig... jeg har 6 avdelingsdirektører under meg. Jeg har 10 seksjonssjefer under der, og vi har 60 ledere under der igjen. Og det er i utgangspunkt grobunn for det jeg kaller hviskeleken. At meldinger som kommer nedenfra, kommer helt annerledes til meg og motsatt”

(Bydelsdirektør 1). Vi opplever at bydelsdirektøren er bekymret for at informasjon som kan påvirke beslutninger ikke når alle i organisasjonen i den form bydelsdirektøren ønsker og omvendt. Christensen et al., (2017) viser til at i et instrumentelt perspektiv er formell organisasjonsstruktur avgjørende for hvilke beslutninger som tas. Dette står i kontrast til det bydelsdirektøren uttaler over.

Samlet sett angir bydelsdirektørene at det kan være strevsomt å få gode beslutningsgrunnlag, og at det er viktig at saker bør være godt utredet i alle ledd. Samtidig sier tre av fem bydelsdirektører at de mener gode beslutningsgrunnlag er uavhengig av tillitsbasert styring og ledelse, men som den ene bydelsdirektøren sier: *“Man går ut fra at tenkningen at det skaper en større grad av trygghet i systemet hvis administrasjonene har fått lov til å lage godt saksgrunnlag”* (Bydelsdirektør 4). Vekting mellom alternativer og konsekvenser står sentralt i det instrumentelle perspektivet og vil være avgjørende for at en organisasjon skal klare å nå målene på en god måte (Christensen et al., 2017).

Alle bydelsdirektørene er opptatt av å involvere innbyggerne i bydelen for å fatte gode beslutninger. Bydelene har tatt i bruk ulike måter å innhente informasjon, med for eksempel bruk av sosiale media og snakke med folk der de er. I byrådssaken står det at gjennomføringskraft påvirkes blant annet av kvalitet på beslutningsgrunnlaget.

4.4.4 Bred deltagelse fra innbyggerne

Alle fem bydelsdirektører oppgir at de har fokus på bred deltagelse fra alle innbyggerne. Spørsmålet “Hva er viktig for deg?” blir brukt aktivt. De fem bydelsdirektørene ramser opp ulike metodikker for hvordan de har løst oppgavene.

Bydelsdirektør 5 presenterer en historie hvor de skulle oppgradere en skolegård og diskuterte saken med andre kollegaer, og foreslo at en gressbane ville være fantastisk. Alle

vedkommende pratet med i administrasjonen var samstemte om forslaget. Bydelsdirektøren gledet seg til å informere skolen om den gode ideen, men nyheten om gressbanene ble ikke tatt like godt imot som ønsket. Det var ikke det de trengte, de trengte en grusbane. Med denne historien ønsker bydelsdirektøren å presentere viktigheten av å involvere de som faktisk skal bruke tjenesten. Dette er i tråd med det som kommer fram i byrådssaken, hvor det står at med tillit om strategi og arbeidsform skal tjenestene utvikles sammen med innbyggerne (Oslo kommune, 2017).

4.4.5 Åpen og god kommunikasjon

Alle bydelsdirektørene uttrykker at de er opptatt av både åpenhet og god kommunikasjon, og de har ulike eksempler på hvordan de praktiserer dette. En bydelsdirektør har vært ute i felten i møte med både brukere og ansatte i håp om å kunne bygge ned barrierer. Viktigheten av dialogbasert tilnærming, tydelighet og å være transparente ovenfor både ansatte og innbyggerne i bydelen ble trukket frem. En presiserer at budsjettprosessen kan ligge åpen for innspill inntil 14 dager før den skal være ferdig. Videre var bruken av ulike digitale medier for å nå alle innbyggerne viktig. En bydel har omorganisert med mål om at ledere er tettere på sine ansatte. Alle bydelsdirektørene uttrykker at god kommunikasjon er utfordrende. Byrådssaken trekker frem at tillitsbasert styring og ledelse forutsetter god kommunikasjon (Oslo kommune, 2017). Christensen et al., (2015) beskriver at ledelse handler om å påvirke gjennom relasjoner ved bruk av dialog. Vår funn tyder på at det kan trekkes paralleller opp mot myk styring, da det åpnes opp for forhandlinger slik som i budsjettprosessen (Johnsen 2010).

4.4.6 God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner

Samtlige bydelsdirektører sier at god samhandling er viktig mellom ledelsen, medarbeiderne og de ansattes organisasjoner. *“Skal man få til samhandling, må man bygge samhandlingskultur egentlig. Man kan ikke bare tenke på sin primæroppgave...”* (Bydelsdirektør 4).

Tre av bydelsdirektørene sier at de har endret sin strategi og inviterer tillitsvalgte mye tidligere inn i prosesser, har flere uformelle samtaler og at de tillitsvalgte deltar på ledersamlinger. Bydelsdirektørene argumenterer jevnt over for at denne dialogen er viktig for å kunne få best mulige prosesser og gode løsninger. Julsrud (2018) trekker frem dialog,

respekt og gjensidig forståelse gjennom åpne agendaer og lyttende tilnærminger som avgjørende for å få gode relasjoner. Byrådssaken skriver at samordning på tvers av sektorer står sentralt for løse de utfordringene kommunen står overfor, og det tyder på at bydelsdirektørene jobber aktivt med dette.

4.4.7 God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet

Bydelsdirektørene sier de er opptatt av de ansattes kompetanse og at dette er avgjørende for å lykkes med tillitsbasert styring og ledelse. De påpeker at de som toppledere må bidra i å bygge de ansattes kompetanse. Dette gjøres blant annet gjennom kompetanseplaner. En bydelsdirektør uttrykker videre at det å la ansatte bruke sin kreativitet bidrar inn mot at bydelenes tjenester blir bedre. Videre vil trolig de ansatte oppleve at de har vide rammer og autonomi i sin utøvelse av tjenester, som Kuvaas (2017) understreker er viktig i tillitsbasert styring og ledelse. I byrådssaken står det at ved å overføre faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig åpenhet og dialog til medarbeiderne, økes tilliten (Oslo kommune, 2017). Grimen (2009) viser til at tillit kan ha økonomiske fordeler ved at det reduserer transaksjonskostnader.

4.4.8 God samhandling og samordning på tvers

Fire av fem bydelsdirektører uttrykker at de jobber med samhandling på tvers av bydelene, og den ene bydelsdirektøren viser til samarbeid med spesialisthelsetjenesten. En bydelsdirektør sier at ingen profesjoner har svaret alene, men må samskape for å finne de gode løsningene. En bydelsdirektør uttrykker *“Det har blitt mye mer delingskultur”* (Bydelsdirektør 2). En tredje bydelsdirektør sier at når vedkommende kom til bydelen som ny direktør, var bydelene autonome. *“De var selvstendige, de var mest opptatt av sin egen drift. Litt flåsete sagt, man kunne skryte av det man hadde fått til, men for all del ikke dele med naboen”* (Bydelsdirektør 4).

Byrådssaken (Oslo kommune, 2017) trekker frem at det er viktig med mer samhandling mellom bydelene og innbyggerne og innad i kommunen og på ulike nivå, og våre funn viser at det er mer samhandling nå.

4.5 Hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen?

En av de uavhengige variablene omhandler iverksetting og hvordan dette vil påvirke praktisering av tillitsbasert styring og ledelse. Vårt forskningsspørsmål knyttet til denne variabelen er: *Hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen?* Vi har valgt å se nærmere på funn knyttet til hindringer bydelsdirektørene påpeker og kursing bydelene har hatt i forbindelse med innføring av tillitsmodellen.

4.5.1 Kursing i tillitsmodellen

Oppsummert ser vi at det ikke har vært utstrakt kursing av bydelsdirektørene, og at det har vært opp til bydelsdirektørene å avgjøre om deltakelse på kursing. Tre har deltatt på et topplederprogram, og en av disse har også vært med på en pilotering i innføring av tillitsmodellen i en tjeneste. Videre påpeker bydelsdirektørene at det i starten, altså etter valget i 2015, var fokus på tillitsbasert styring og ledelse på samlinger på etatsjefsnivå og i møte med byrådet, men at det oppleves som om fokus på dette har avtatt.

Videre når det gjaldt de ansatte er det ikke gjennomgående at alle ledere på alle nivåer i bydelen har vært på kursing i forbindelse med innføring av tillitsbasert styring og ledelse. Det fremkommer heller ikke at andre ansatte i bydelen har hatt noen innføring i prinsippene for tillitsmodellen, bortsett fra en bydel som har involvert alle ansatte: “ *Vi tok alle medarbeiderne ut i 3 dager i grupper på 25. Og gjort et program for alle sammen for å forstå hva denne tenkningen er, hva det vil si å være deg...* ”(Bydelsdirektør 3).

I innføring av tillitsbasert styring og ledelse peker Bentzen (2018, s. 19) på at utfordringen først og fremst er knyttet til forståelse av tillitsbegrepet, da det er mange ulike tolkningsmuligheter. Manglende felles forståelse av hva det krever av de ulike aktørene er sentralt, og ikke minst kan rolleutfordringer bli aktualisert. Det er interessant å se at ansatte i bydelene i ulik grad har deltatt på kursing. Dette gjelder på alle nivå. Det er da aktuelt å stille seg spørsmålet hvordan bydelsdirektørene sikrer en felles forståelse av prinsippene rundt tillitsbasert styring og ledelse i alle ledd i bydelen. Dette kan selvfølgelig gjøres på andre måter i bydelene, noe vi ikke fikk tydelig informasjon i intervjuene.

Julsrud (2018) påpeker at for å utvikle organisatorisk tillit er det viktig at man forholder seg aktivt til tillitsbegrepet. Det frarådes mot en standard oppskrift for hvordan dette skal gjøres derimot. Byrådet har ikke lagt opp til at det i innføring av tillitsbasert styring og ledelse skal gjennomføres opplæring som er likt for alle bydeler, eller at alle må delta. Ansvaret er lagt til bydelsdirektøren. Oppsummert forstår vi det slik at bydelsdirektørene da i stor grad har stått fritt til å velge om og hva slags type opplæring bydelene skulle delta på, noe som kan tolkes dithen at byråd har gitt bydelsdirektører tillit i arbeidet med innføring av tillitsbasert styring og ledelse.

4.5.2 Hindringer

I sammenheng med iverksetting har vi også sett nærmere på bydelsdirektørenes opplevelse av hindringer knyttet til innføring av tillitsbasert styring og ledelse. Vi anser at dette kan gi informasjon som kan bidra til bedre forståelse av hvilke endringer som er igangsatt for å innføre tillitsbasert styring og ledelse.

“Vi tror vi har en forståelse av hva det betyr. Også begynner vi å snakke om det, å nei, det er jo ikke sånn. Det tror jeg er veldig klokt i dette også når vi skal jobbe med tillitsbasert styring og ledelse... Det har jeg tatt for lett på. Jeg har trodd at alle skjønner hva dette betyr i praksis. Det gjør de ikke, og da blir det litt frilek. Også når vi skal jobbe med tillitsbasert, nå finner dere ut av det. Jeg tror vi slapp omorganiseringen av hjemmetjenesten for tidlig, tok for lett på når vi skulle opp å gå, at alle hadde forstått riktig. Det å jobbe aktivt med å skape en felles forståelse, og det utfordrer jo på mange måter. Det ene er å få folk til å gjøre det, det andre er at du har en sånn struktur som jo egentlig har gått litt ut på dato. Så der møter jeg meg selv litt i døren” (Bydelsdirektør 1).

I dette sitatet mener vi flere forhold blir belyst; Viktighet av felles forståelse av hva målsettingen er, altså hva tillitsbasert styring og ledelse betyr. I tillegg blir kontrollperspektivet belyst, og ikke minst utfordring med strukturer i organisasjonen påpekt. Forståelse av hva tillitsbasert styring og ledelse krever at man aktivt jobber med dette på et refleksjonsnivå i organisasjonen, som vi tidligere har påpekt. Noe som synes det ikke har vært tatt høyde for. Balansen mellom tillit og kontroll problematiseres også. Bydelsdirektøren påpeker at omorganiseringen ble “sluppet” for tidlig. Implisitt ligger det en forventning fra tillitsgiver at tillitsmottaker er i stand til å utføre jobben i henhold til målsettingen og virkemiddelet gitt, jamfør et instrumentelt syn på styring (Christensen et al., 2017). Videre

peker bydelsdirektøren på en struktur i organisasjonen som ikke er formålstjenlig. Vi kan da stille spørsmålet om bydelene er preget av sin historie, slik som teorien om sti-avhengighet belyser. Bydelene synes å ha en struktur og kultur som gjør det vanskelig å praktisere tillitsbasert styring og ledelse. Samme bydelsdirektør uttaler: *“Vi er så tillært at det skal være en leder som skal bestemme et eller annet.”*

To bydelsdirektør trekker frem at det fortsatt er mye byråkrati som oppleves som et hinder. Dette forstår vi som at det fortsatt er styringsstrukturer/systemer i organisasjonen som er lite hensiktsmessige, men som man bringer videre. Man kan også stille seg spørsmålet om det er en mistillit til at borgere skal utnytte systemet, og at det er et resultat av behovet for et system som i tradisjonell forvaltningspolitisk sammenheng sørger for at bruk av midler er i tråd med intensjoner, at mål nås og at aktiviteter er utført som planlagt, som Sørhaug (2010) påpeker.

Videre påpeker flere bydelsdirektører at de ansatte ikke sier ifra om at ting gjøres på en ikke tjenlig måte, og de mener dette skyldes at man er *“... drevet av av tradisjoner og kultur og arv og alle disse tingene, som gjør at du fortsetter å gjøre ting som ikke er nyttig, selv om det ikke er nyttig lenger”* (Bydelsdirektør 1). Bydelsdirektørene trekker frem kulturbegrepet og problematiserer hvordan det kan være et hinder for å innføre tillitsbasert styring og ledelse. Bentzen (2018, s. 112) omtaler dette som habituelle barrierer.

Videre belyser en bydelsdirektør tidsperspektivet *“... så er det en kulturendring som du må gi deg 10 år for å få til”* (Bydelsdirektør bydel 3). Dette er i tråd med det som kommer frem i byrådssaken som omhandler innføringen av tillitsbasert styring og ledelse: *“Å bygge og endre kultur tar tid og er krevende”* (Oslo kommune, 2017, s. 3). Dette er jamfør det kulturelle perspektivet som påpeker at det er tidkrevende og vanskelig å styre som planlagt.

En av bydelsdirektørene sier følgende som belyser viktigheten av et “nedenfra-og-opp perspektiv” i implementeringsarbeid:

“Vi forsøker å gjøre mye på samme tid, kanskje fordi vi gjør så stor kulturskifte, så det er omfattende for oss. Å involvere alle 1500 ansatte. Vi har tatt det på alvor. Vi har en veldig tro på i vår organisasjon at vi må utruste oss selv, sånn at de endringene vi gjør skjer innenfra og ut. Vet ikke om du har sett det noen gang, men hvis du legger en kinaputt oppå hånda og smeller den av. Da får du et brannsårl og det gjør litt vondt. Hånda fungerer like fint, akkurat som før. Legger du kinaputten inni og smeller den av, så kommer den hånda

aldri til å være den samme igjen. Da får du en annen organisasjon. Vi er så klare på det, vi må gjøre endringene inni. Det må være vi som gjør den” (Bydelsdirektør 3).

Samtidig er det viktig å ha med seg at tillitsmodellen er innført fra politisk ledelse i Oslo kommune, som da kan betraktes som en toppstyrt endring, og kan møte på en del hindringer for å få rotfeste (Bentzen, 2018). Selv om bydelsdirektørene gir inntrykket av at det ikke er motstand hos de ansatte mot at tillit skal prege styringen av Oslo kommune. Det kan fort også oppstå utfordringer når det oppleves av bydelens ansatte at noen politikere selv utøver det motsatte av tillit, nemlig en stor grad av kontroll.

5 Overordnet drøfting

Vi vil i dette kapittelet presentere en overordnet drøfting og oppsummering med utgangspunkt i det vi mener er de viktigste funnene fra foregående kapittel. Dette for å kunne besvare problemstillingen: Kapittelet er delt i inn delkapitler etter forskningsspørsmålene.

5.1 Drøfting og oppsummering av forståelse av begrepet tillit

Tillit er et komplisert begrep som er beskrevet gjennom ulike teorier. Bydelsdirektørene påstår at de har jobbet med tillitsbegrepet i alle år. Dette samstemmer med en forståelse om at norsk forvaltning aktivt har forholdt seg til tillitsbegrepet i flere år. I NOU fra 2005:6, som omhandler samspill og tillit, mener vi da underbygger uttalelsen til bydelsdirektørene om at tillit ikke er et nytt begrep innenfor styring og ledelse.

Empirien viser at bydelsdirektørene har det man kanskje vil kalle en hverdagsforståelse av begrepet tillit, og de definerer begrepet på ulik måte og legger vekt på ulike ting. Men allikevel kan vi antyde at bydelsdirektørenes forståelse av begrepet tillit og teori om tillit har flere likhetstrekk.

Bydelsdirektørene problematiserer ulike utfordringer rundt tillitsbegrepet, som blant annet balansen mellom tillit og kontroll. Når bydelsdirektørene forstår tillit i et organisatorisk perspektiv belyser de risikofaktoren og behovet for kontroll. Risiko er i denne sammenheng definert som opplevelsen av hvor stor sannsynlighet det er for å tape noe ved å gi noen tillit. Disse begrepene er avhengig av hverandre, fordi uten risiko er det ikke særlig bruk for tillit, samtidig som kontroll gjør det mulig å ta en risiko (Bentzen, 2017). Vi tolker at bydelsdirektørene har forståelse av at tillit er sammensatt, og at det kan være vanskelig å balansere elementene tillit og kontroll i styring av bydelene.

Bydelsdirektørene påpeker viktigheten av å sikre seg at den ansatte er i stand til å ta ansvaret som blir gitt, noe som kan tyde på at bydelsdirektørene har ulik grad av tillit til sine ansatte. Bydelsdirektørene belyser i den sammenheng at det er deres ansvar å sørge for at de ansatte har den riktige kompetansen. Det er innenfor tillitsbasert styring og ledelse helt sentralt at man stoler på og utnytter de ansattes kompetanse (Bentzen, 2018).

Tillit er ikke en personlig egenskap, prinsipp eller en regel som noen kan vedta. Tillit bygges mellom relasjonene gjennom relasjoner fordi man viser seg tilliten verdig. Både det å bygge tillitt mellom to individer og i en offentlig organisasjon som er hierarkisk oppbygget er en tidkrevende prosess og at det forutsette at alle i organisasjonen involveres, noe vi opplever at bydelsdirektørene har tatt innover seg (Bentzen, 2018, s. 114, 118).

5.2 Drøfting og oppsummering hvordan forstås tillitsbasert styring og ledelse

Slik vi forstår funnene skiller ikke bydelsdirektørene i stor grad på begrepene ledelse og styring og bruker disse om hverandre, som er i tråd med det både Christensen et al. (2015) og Ladegård & Vabo (2010) beskriver. Røvik (2010) skriver at ledelse innebærer desentralisering, direkte og dialogbasert påvirkning mellom leder og ansatt, mens styring handler om sentralisert direktivlignende påvirkning praktisert blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Det kommer frem i analysekapittelet at det fortsatt er rammer, lover og regler som vi forstår blant annet skal sikre rettssikkerhet og likebehandling (Røiseland & Vabo, 2016). Videre kan vi av funnene observere at bydelene fortsatt er påvirket av tidligere styringssystemer. Det er heller ikke slik at Oslo bydel kan ha ulik kvalitet på tjenesten avhengig av hvor du bor i bydelen, noe bydelsdirektørene uttrykker. Dette tyder på at det er noen prosedyrer, regler som man ikke står fritt til å velge bort i bydelen, slik man finner i et instrumentelt perspektiv. Aasland (2016) beskriver utfordringer med regler, er når nye kommer til, da forsvinner ikke de gamle reglene og istedenfor øker antallet rask. Videre viser Aasland til den danske produktivitetskommisjonen at regelakkumulasjon har blitt mer komplekse og detaljerte, til tross for at regler er redusert. Vi stiller derfor spørsmål om dette kan føre til at bydelsdirektørene blir bundet i sin utøvelse av tillitsbasert styring og ledelse, og at bydelene fortsatt er rammet inn av mange styringsvirkemidler.

Bydelene tildeles et rammebudsjett hvert år, som klassifiseres som hard styring.

Bydelsdirektørene opplever allikevel at de har stor frihet i styring av bydelene. Funn viser at bydelsdirektørene er opptatt av dialog og medvirkning. Videre kan vi tolke at bydelsdirektørene bruker både harde og myke styringsformer, men at det kan tyde på at den myke styringsformen får størst fokus hos bydelsdirektørene. Dette er det vi også finner i teorien, at det er hovedvekt på myke styringsform (Røiseland & Vabo, 2016). Dessuten påpeker Bentzen (2018) at dialog og relasjonsbygging er viktig suksessfaktor for å få til tillitsbasert styring og ledelse.

Målstyringens ide var å gi tillit og handlingsrom til å gjennomføre oppgaver (Bentzen, 2018). Dette er også sentralt i forståelsen av tillitsbasert styring og ledelse, som både bydelsdirektørene og byrådssaken påpeker. Målstyring fokuserer på resultat og ikke på hvordan oppgaver skal gjennomføres. Utfordringen er at det kan være vanskelig å lage tydelige mål i offentlige og komplekse organisasjoner med mange interessenter (Christensen et al., 2017). Bydelene skal omsette politikk til handlinger, og styres derfor av tildelingsbrev fra byråd. Bydelsdirektørene opplever at det har skjedd en positiv utvikling i den forstand at antall mål er noe redusert i tildelingsbrevene, men at det fortsatt er for mange målsettinger og utydelige prioriteringer. Arbeid med tydelige og færre mål var også noe bydelsdirektørene har iverksatt og fortsatt har fokus på. Dersom organisasjonen har mange og utydelige mål kan det få konsekvenser nedover i organisasjonen ved at man styrer i forskjellige retning.

Noen av bydelsdirektørene påpeker at de kan skimte mindre detaljstyring i tildelingsbrevet, men de opplever fortsatt mye rapportering som igjen fører til ringvirkninger nedover i organisasjonen, noe som da ikke oppleves som tillitsbasert. Dette kan medføre at det blir utfordrende å utøve tillitsbasert styring og ledelse, når man må imøtekomme rapporteringskrav ovenfra. Dersom kontroll og incentivsystemer er for sterke, vil det bli mindre rom for tilpasning og skjønnsutøvelse (Høyer et al., 2016, s. 14,19). Bydelsdirektørene er tydelig på at de ikke styrer på detaljer og overlater til lederne under seg til å finne tiltakene for å nå målene.

Noen bydelsdirektører sa de kunne oppleve noe mindre detaljstyring generelt sett, mens et par bydelsdirektører opplever heller tvert om. Bentzen (2018) sier at dokumentasjon, rapportering og kontroll er nødvendig i tillitsbasert styring og ledelse, og dette fant vi også at bydelsdirektørene var enig i. Vi fikk likevel en oppfatning om at bydelsdirektørene kunne oppleve for mye kontroll, spesielt når de opplever at de overordnede kom *”helt ned i grøten eller puddingen”*. Bydelsdirektørene problematiserer at de fortsatt må rapportere på detaljer som ikke viser til resultater, men er tellinger av aktiviteter. En opplevelse av meningsløse rapporteringssystemer kan virke demotiverende, og være en et hinder i arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse (Kuvaas, 2017).

Økt fokus på kontroll og dokumentasjon som har kommet ut av kontroll har vært noe av kritikken til NOS. NOS, som tidligere påpekt i teorikapittelet skulle sikre god styring.

Våre funn viser at tillitsbasert styring og ledelse har medført en annen tilnærmingstype til brukere. Det å ta brukerens fokus er sentralt og ikke kun å ha fokus på brukeren. Dersom man fortsetter å levere tjenester som ikke er hensiktsmessig og gir uønskede resultater, vil det være lite økonomisk lønnsomt for bydelen og videre vil måloppnåelsen om for eksempel økt livskvalitet, høyst trolig ikke nås. Aasland (2016) problematiserer at det er viktig å fokusere på å bruke ressursene på smartere måter hvor man må få mest ut av minst mulig, noe også en av bydelsdirektørene bemerker: *“Offentlig sektor kommer ikke til å kunne eksistere i morgen, 10 år, 20 år som i dag. Ressursknapphet, både i forhold til penger, kanskje er det det minste problemet. Nemlig folka, vi har ikke nok ressurser til det, nei da må vi mobilisere og utnytt og ta vare på folka som er der mye bedre enn i dag”* (Bydelsdirektør 3). Utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet syns derfor avgjørende.

I teorikapittelet belyser vi Kuvaas (2017) som presiserer at å øke handlingsnivået og påse at det er mulighet for å handle innenfor handlingsrommet er viktig. Tre bydelsdirektører bekrefter også at man må ha et stort nok handlingsrom for å kunne utføre tillitsbasert styring og ledelse, og samtidig uttaler flere av bydelsdirektørene at de gir sine ansatte større frihet og handlingsrom. De har gitt myndighet nedover i organisasjonen ved blant annet opprettelse mestringssteam/arbeidslag. Videre gir de uttrykk for at dialog og å etablere gode relasjoner med medarbeiderne og lederen under seg er avgjørende for utøvelse av tillitsbasert styring og ledelse. God kommunikasjon og relasjonsbygging gir bydelsdirektørene uttrykk for at er noe de alltid har jobbet med, men har blitt mer bevisst på dette når tillitsmodellen ble innført. Et eksempel er større involvering av blant annet de ansattes organisasjoner.

5.3 Drøfting og oppsummering av hvilke styrings- og ledelsesendringer er igangsatt for å innføre tillitsmodellen i bydelen

Uttalelsene fra bydelsdirektørene problematiserer utfordringer med å få til endring i en organisasjon. Jacobsen (1998) viser til viktighet av erkjennelse av motstand til endring som finnes i organisasjonen, og velge å se på dette som noe positivt og en mulighet for organisasjonen til å lære. Bydelsdirektørene synes å ha erkjent at det er motstand mot endring. Organisasjoner blir institusjonalisert og det er utfordrende å endre på hvordan man løser de komplekse oppgavene, til tross for at man er klar over at det ikke er hensiktsmessig å

fortsette å gjøre det man har gjort. Våre funn tyder på at stivhengighet vanskeliggjør innføring av tillitsmodellen.

Våre funn viser at bestiller-utfører ordningen ble pålagt fjernet fra byråd, som kan tolkes som et oppgjør med NOS. Dette var en toppstyrt endring fra byrådets side. I tillegg ble bydelene oppfordret til å danne arbeidslag i blant annet hjemmetjenesten, noe våre funn viser er en endring som har funnet sted i alle bydeler. Dette antyder at myndighet er flyttet nedover i organisasjonen, som vi tidligere har påpekt er sentralt i tillitsmodellen.

Bydelsdirektørene understreker samtidig at det vil ta tid å endre en kultur der man skal tenke og agere på en annen måte. Det tar tid å fremavle tillitsbasert styring og ledelse, akkurat som det tar tid å bygge tillitsfulle relasjoner. Røvik (2016) belyser viktighet av å ha med seg tidsperspektivet når en ny organisasjonsside skal bli til praksis i en organisasjon. Dette er i tråd med det kulturelle perspektiv som trekker frem at endringer er tidkrevende, og at det både krever formelt og uformelt lederskap. Byrådssaken understreker at det å bygge en kultur basert på tillit er et langsiktig og krevende arbeid (Oslo kommune, 2017, s. 3).

Det vises også til at organisasjoner er i stadig endring, og at endring skjer dersom endringskreftene blir sterke nok (Jacobsen, 1998). Noe en av bydelsdirektørene kommenterer med at dersom det blir igangsatt nok endringer vil det være med på å skape nok moment i organisasjonen: *"Ok, du kan gjøre en ting og det har kanskje en liten effekt, men for å få moment i organisasjonen, må du gjøre 10 ting. Du må gjøre alvorlige store omgripende ting, kanskje ikke alt virker heller. Men etter hvert begynner det å skape et moment som skaper den forandringen du ønsker deg"*. Dette kan kanskje tolkes som det Schein (1998, s. 250) omtaler som "Turnaround". Når mange endringsmekanismer settes sammen for å skape endring. Dette forutsetter blant annet at organisasjonen har innsikt i at dens tidligere måter å løse utfordringer de står ovenfor er foreldet. Våre funn viser at bydelsdirektørene har innsikt i dette, og de er opptatt av innovasjon i tjenesteutvikling. Schein påpeker (1998) at det er flere faktorer som må være tilstede for at endring skal skje. Det er altså en kompleksitet, noe vi tolker at bydelsdirektørene uttrykker.

6 Konklusjon

Tillitsbasert styring og ledelse er et relativt nytt begrep innenfor offentlig sektor, selv om mange vil påstå at tillit har vært et bærende element i norsk offentlig politikk og forvaltning i lang tid. Dette har blant annet blitt belyst under korona pandemien, hvor tillit har blitt trukket frem som en av suksessfaktorene for at Norge har “lykkes” i å bekjempe smittespredning, og for eksempel at Italia, som er et land preget av mistillit til myndigheter, ikke har lyktes i like stor grad.

Vi har med denne studien forsøkt å besvare følgende problemstilling: *Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksis i Oslo kommunes bydeler.* Vi har forsøkt å svare på denne ved hjelp tre forskningsspørsmål. Det er ingen entydige svar på problemstillingen, og det er derfor vanskelig å konkludere med et svar med to streker under. Derimot belyser vi gjennom vår masteroppgave hvordan tillitsbasert styring og ledelse praktiseres i fem bydeler i Oslo kommune, sett fra toppleders perspektiv.

Funnene våre viser at bydelsdirektørene har vært opptatt av tillit i sin utøvelse av styring og ledelse, også før tillitsmodellen ble innført. Det kan derimot tyde på at det nå er en større bevissthet rundt at tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i alle ledd i bydelen. Vi kan ikke av våre funn se at det har foregått utstrakt opplæring av ansatte i bydelen på hva tillitsmodellen innebærer. Forståelsen av hva tillitsbasert styring og ledelse er, oppfatter vi er ulikt i bydelene, samtidig som vi kan se fellestrekk.

Videre synes vi å se at bydelene er rammet inn av styringselementer som budsjett, strukturer, regler og prosedyrer som er gjenkjennbart fra et instrumentelt perspektiv, som kan se ut til å vanskeliggjøre innføring og praksis av tillitsbasert styring og ledelse. Bydelsdirektørene anerkjenner likevel at det er behov for styringsvirkemidler. Mål og resultatstyring står fortsatt i spissen jamfør føringer fra byråsaken. Videre oppfatter vi at bydelsdirektørenes forståelse av tillitsbasert styring og ledelse rettes mer mot et ledelsesperspektiv, og ikke et styringsperspektiv. Dialog og åpenhet trekkes frem som viktig i utøvelse av tillitsmodellen. Det beskrives at det er fortsatt mye rapportering, noe som forsterker opplevelsen av kontroll og detaljstyring fra byrådets side. Våre funn viser at bydelsdirektørene har gjort et forsøk på å endre styringen, med blant annet færre og tydeligere mål og mindre detaljstyring.

En god kvalitet på tjeneste forutsetter blant annet brukerinvolvering. Det å ta brukerens fokus, og ikke kun bruker fokus blir påpekt som helt sentralt og noe som er en ny tenkning etter at tillitsmodellen ble innført. Vi finner at dette er implementert i bydelene, men vi kan ikke konkludere med at det praktiseres i alle tjenester. I tillegg er høy kompetanse og autonome arbeidstakere satt i fokus. Våre funn viser at myndighet er desentralisert til egne arbeidsteam i hjemmetjenesten. Bestiller-utfører modellen ble pålagt fjernet av byråd i samtlige bydeler, dette tyder på som et forsøkt på å være banebryter for innføring av tillitsbasert styring og ledelse. Likevel har det vært lite oppfølging av tillitsmodellen fra byrådet, slik vi forstår funn fra bydelsdirektørene.

Studien avdekker at det fortsatt er en del hindringer som bydelsdirektørene omtaler som lite hensiktsmessig struktur og kultur i bydelene. Dette kan tyde på at stivhengighet vanskeliggjør igangsetting av tillitsmodellen. Våre funn antyder at det vil ta tid å endre en kultur som har vært preget av et annet tankesett og styringsregime flere tiår.

Tillitsbasert styring og ledelse er komplekst og bydelene er store, komplekse organisasjoner som skal levere gode tjenester til innbyggerne på ulike områder.

Vi har i vår oppgave sett nærmere på hvordan tillitsbasert styring og ledelse praktiseres i fem bydeler i Oslo kommune, med utgangspunkt i toppledernes perspektiv. Dette er et lite utvalgt som gir begrenset empirisk materiale. Videre tenker vi at vår studie belyser noen allmenne utfordringer og muligheter ved innføring av tillitsmodellen, som kan være aktuelle for mange andre virksomheter i offentlig sektor og spesielt store kommuner.

Masteroppgaven kan bidra videre til å avdekke behov for andre studier med ulike temaer vi har belyst i vår drøftelse. Det kan blant annet være interessant å se nærmere på forholdet mellom opplevelsen av tillit og kontroll, sett opp mot bruk av ulike typer rapportering. Da studien har tatt utgangspunkt i praksis i fem av Oslo kommunes 15 bydeler, vil det også være av interesse å studere de resterende 10 bydelene for å få en bredere forståelse av hvordan tillitsbasert styring og ledelse praktiseres i Oslo kommunes bydeler, sett fra bydelsdirektørenes perspektiv. Videre ville det være interessant å se nærmere på flere nivåer innenfor en bydel, og da helt ut i det ytterste leddet, i møtet mellom bruker og ansatt. Tillitsbasert styring og ledelse har som formål å bedre tjeneste til innbyggerne, i tillegg til

mer samhandling mellom kommunen og innbyggerne og innad i kommunen på ulike nivå.
Dette ville det være interessant å studere nærmere.

“Båten blir til mens man ror, kanskje det er det man holder på med?”

(Bydelsdirektør 3)

7 Litteraturliste

- Aasland, S. (2016). Tillit opp fra kistebunnen. *Stat og Styring*, 03.
Hentet fra https://www.idunn.no/stat/2016/03/tillit_opp_fra_kistebunnen.
- Aspøy, A. (2017). Tillit er moderne, men mistillit er undervurdert. *Stat og styring*, 4.
Hentet fra
https://www.idunn.no/stat/2017/04/tillit_er_moderne_men_mistillit_er_undervurdert
- Bentzen, T. Ø. (2017). Fra ambisjon til praksis med tillitsbasert ledelse. *Stat og styring*, 4. Hentet fra
<https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Organisasjonskultur+-+for+ledere>.
- Bentzen, T.Ø. (2018). *Tillitsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett rammverk* (2.utg). Stockholm: Tillitsdelegationen.
- Christensen, T., Lægreid, P. , Roness, P. G. & Rørvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. , Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Das, T.K & Bing-Sheng Teng, B-S. (2001). Trust, control and risk in strategic alliances. *Organization Studies*, Vol 22(2), 251-283. Hentet fra
<https://journals-sagepub-com.ezproxy.hioa.no/doi/pdf/10.1177/0170840601222004>
- Eide, T., Nilsen, E.R., Gullslett, M.K., Olafsen, A.H., Aaberge, A.H & Eide, H. (2018). Tillitsmodellen - hovedpiloting i Oslo kommune 2017-2018. *Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge*, 4. Hentet fra https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2583361/2018_4_Eide_Tillitsmodellen.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjerm, M. & Lindgren, S. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Høyer, H. C., Kasa, S. og Tranøy, B.S (Red.) (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. (1998). *Motstand mot forandring, eller 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon*. Magma, 1. Hentet fra

- <https://www.magma.no/motstand-mot-forandring-eller-10-gode-grunner-til-at-du-ikke-klarer-aa-endre-en-organisasjon>
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2011). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P.A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. (3.utg). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å. (2010). Hard og mye styring i offentlig sektor. I G. Ladegård & S.I. Vabo (Red.) *Ledelse og Styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Julsrud, T.E. (2018). *Organisatorisk tillit: Grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kleven, Ø. (2016). Tillit i politiske institusjoner. *Samfunnsspeilet*, 2.
- Hentet fra
- https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/269579?_ts=1555305a1f0.
- Kuvaas, B. (2017). Tillitsbasert ledelse virker. Hentet fra
- <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/03/tillitsbasert-ledelse-virker/>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen T. & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2.utg). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2005: 6. (2005). *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet. Hentet fra
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-06/id390194/>
- Oslo kommune. (2017). *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune (Byrådsak 1055/17)*. Hentet fra
- <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2017/BR2/2017023100-1711490.pdf>
- Oslo kommune. (2020). Hentet 10.04.20 fra
- <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/>

- Otterdal, O. (2018). Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune. *SIRK*, 1, 67-68
Hentet fra
https://issuu.com/nirf/docs/sirk_1_2018_web
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (3.utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A., & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2010). Managementtrender. *Praktisk Økonomi og Finans*, 3. 61-72.
- Røvik, K.A. (2016). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (4.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, E.H. (1998). *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* (4 .utg.) Oslo: Libro Forlag.
- Statistisk sentralbyrå. (2019) Hentet fra
<file:///C:/Users/Bruker/Zotero/storage/HC4BWKTF/oslo.html>
- Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring. I G. Ladegård og S. I. Vabo (red.). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1 - Intervjuguide

- 1) Hvor lenge har du jobbet som bydelsdirektør i denne bydelen, evt. andre bydeler?
- 2) Har du deltatt på kurs i regi av byrådet om tillitsbasert styring og ledelse, og hva har dette i så fall vært og/eller annen kompetanseheving?
- 3) Hva legger du i begrepet tillit og i tillitsbasert styring og ledelse?
 - a) Kan du gi noen konkrete eksempler på hvordan du utøver tillitsbasert styring og ledelse, og er det likt overfor alle medarbeiderne?
 - b) Hvordan opplever du at din leder utøver eller forsøker å utøve tillitsbasert styring og ledelse?
- 4) Tillitsbasert styring og ledelse kjennetegnes av følgende punkter.

På hvilken måte arbeides det med å følge opp dette?

 - a) Få og tydelige mål
 - b) Redusert detaljstyring
 - Opplever at du at rapportering har endret seg i organisasjonen som følge av tillitsbasert styring og ledelse og evt. hvordan?
 - c) Gode beslutningsgrunnlag
 - Bruker du eller har du behov for annen type informasjon i ditt arbeid med tillitsbasert styring og ledelse Hvis ja, hvilken og til hvem?
 - Gir du eller har dine medarbeidere behov for andre typer av informasjon i arbeidet nå hvor det jobbes med tillitsbasert styring og ledelse, enn før? Hvis ja, hvilken og til hvem?
 - d) Bred deltagelse fra innbyggerne
 - Kan du gi konkrete eksempler på at brukere har andre opplevelser nå enn tidligere?
 - e) Åpenhet og god kommunikasjon
 - Hvordan har informasjonsdeling for brukere endret seg etter innføring av tillitsbasert styring og ledelse?
 - f) God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner
 - Har bydelen gjort endringer i desentralisering/teamorganisering som følge av tillitsbasert styring og ledelse?

g) God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet

- Har bydelen gjort endringer i bruk av lederes og ansattes kompetanse som følge av tillitsbasert styring og ledelse?

- Hva vil evt. brukere fortelle med om måten bydelen yter service på eller måten de møtes på i forvaltningen på nåværende tidspunkt

h) God samhandling og samordning på tvers

(i bydel, mellom bydeler, med eksterne)

5) Har det skjedd endringer i måten bydelene styres på etter at byrådserklæringen 2015–2019 ble vedtatt utover det du har nevnt til nå?

a) Hvis ja: Hvordan vil du beskrive disse endringene?

b) Hvis nei: Etter din oppfatning, hva er årsaken til at slike endringer ikke har skjedd?

6) Hva opplever du som utfordringer ved bruk av tillitsbasert styring og ledelse i bydelen du jobber i?

7) Hva opplever du som muligheter ved bruk av tillitsbasert styring og ledelse i bydelen du jobber?

8) Har du andre tanker rundt tillitsbasert styring og ledelse som du ønsker å si noe om?

Vedlegg 2 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet:

” Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune ”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se foreta en nærmere kartlegging av hvordan tillitsbasert styring og ledelse har endret styringspraksisen i ulike bydeler. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I forbindelse med masterstudie i «Styring og ledelse» på OsloMet storbyuniversitetet er vi to studenter som nå har påbegynt arbeid med vår masteroppgave.

I 2017 gjennomgikk byrådet i Oslo kommune en satsning på tillitsbasert styring og ledelse som bærende prinsipp, der tillit skal være utgangspunktet på strategi og arbeidsform i kommunen. Målgruppen er medarbeidere, ledere på ulike nivå, men topplederne og toppledergrupper vil få særskilt oppmerksomhet. Tidligere studier og av dette fenomenet har vært på førstelinjeledere og medarbeidere. Formålet vil være å få dypere innsikt i hvordan tillitsbasert styring og ledelse har endret seg i praksis med toppledernes perspektiv.

Problemstillingen vi har valgt for gruppen er: Hvordan har ideen om tillitsbasert styring og ledelse endret styringspraksisen i Oslo kommunes styring av bydeler.

Dataene kan brukes i et annet forskningsprosjekt som for tiden er i søknadsbehandling hos Forskningsrådet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Da det eksplisitt frem kommer av byrådssaken at det er ledere som har ansvaret for å følge opp tillitsbasert styring og ledelse i praksis, anses det interessant å se hva ledere opplever som

endringer, utfordringer og muligheter. I den anledning for å få et mest mulig korrekt bilde av temaet ønsker vi å intervju toppledere i bydelene. Vi anser det spesielt interessant å intervju bydelsdirektører da det allerede er gjort flere undersøkelser på ledere på lavere nivå med samme tematikk. Vi vil foreta mellom 3-5 intervjuer. Vi vil henvende oss til alle bydelene.

Hva innebærer det for deg å delta?

For å kunne få fatt i toppledernes oppfatning om tema er utgangspunktet for vår oppgave en kvalitativ studie med intervju metode. Vi ønsker at du deltar på intervju for at vi skal kunne få meningsfulle og beskrivende data om denne styringsformen og hvordan det fungerer i praksis. Mye av informasjonen vi skal innhente fra dere vil ligge i holdninger, meninger og erfaringer rundt team.

Vi vil foreta lydopptak og notater under intervjuet, der vi vil be dere skrive under på et samtykkeskjema i henhold til dette.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun vi prosjektgruppens medlemmer, samt vår veileder fra universitetet som har tilgang og vil behandle datamaterialet fra intervjuet.

Dere vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon, men det vil fremkomme at undersøkelsen er gjort en bydel i Oslo kommune.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 8.5.2020. Ved prosjektslutt vil alle personopplysninger og lydopptak slettes.

Hvis datamaterialet ikke skal anonymiseres ved prosjektslutt: oppgi formål med videre oppbevaring/bruk av personopplysninger (f.eks. etterprøvbarhet, oppfølgingsstudie, arkivering for senere forskning), hvor opplysningene skal lagres, hvem som vil ha tilgang, samt endelig tidspunkt for anonymisering (eller, hvis aktuelt, presiser at personopplysningene skal lagres på ubestemt tid).

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet Storbyuniversitetet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

OsloMet Storbyuniversitetet ved Bodil Tove Arnegard og Marit Halvorsen-Lowe

Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen ved OsloMet Kontaktinformasjonen er:

Personverombudet@oslomet.no

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Åge Johnsen)

Bodil Arnegard og Marit Halvorsen-Lowe

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet

“Tillitsbasert styring og ledelse” ved OsloMet, og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til

- å delta i intervju og at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca mai 2020.
- at dataen (transkribering og direkte sitater) kan brukes i videre forskning ved OsloMet med uviss prosjektslutt.

Dato/ Signert av prosjektdeltaker

Vedlegg 3 - Godkjenningsbrev NSD

NSD Personvern

11.12.2019 13:25

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 658344 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 11.12.19. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

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

personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)