



U i T

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi.

Handlingsrommet – hvilket rom er det?

Et studie av mellomlederes handlingsrom i NAV.

Unn Amundsen Mustaparta

Masteroppgave i Ledelse juni 2017.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.1.1	Formål	2
1.1.2	Kontekst for undersøkelsen.....	3
1.1.3	Problemstilling.....	3
1.1.4	Oppbygning av oppgaven	4
2	Teoretisk rammeverk	4
2.1	Mellomleders handlingsrom	4
2.1.1	Mellomleder posisjon og rolle i organisasjonen	4
2.1.2	Handlingsrom.....	5
2.2	Styring og mellomleders handlingsrom	8
2.3	Ledelse og mellomleders handlingsrom	10
2.4	Forholdet mellom ledelse og styring og betydning for mellomleders handlingsrom 11	
3	Design og metodevalg.....	18
3.1	Forskningsdesign	18
3.2	Metodevalg	22
3.2.1	Metode	22
3.2.2	Utvalget.....	22
3.2.3	Utarbeidelse av intervjuguide	23
3.2.4	Gjennomføring av intervju.....	23
3.2.5	Analyse av data.....	24
3.3	Kvalitet.....	25
3.3.1	Reliabilitet.....	25
3.3.2	Validitet.....	25
3.4	Forskningsetiske betraktninger	26
4	Presentasjon av data.....	27
4.1	Informantenes beskrivelser av styring og ledelse	27
4.1.1	Styring.....	27
4.1.2	Ledelse	28
4.1.3	Informantene vurdering av største forskjell på styring og ledelse	29
4.1.4	Informantenes opplevelse av dreining fra styring til mer ledelse	30

4.2	Informantenes beskrivelse av handlingsrom.....	31
4.2.1	Informantenes beskrivelse av krav.....	31
4.2.2	Informantenes beskrivelse av begrensninger	33
4.2.3	Informantenes beskrivelse av handlingsrom.....	36
4.2.4	Informantenes opplevde handlingsrom.....	38
4.2.5	Informantenes opplevde påvirkningskraft i forhold til handlingsrom.	39
4.2.6	Informantenes opplevelse av endring i handlingsrommet det siste året.	41
4.3	Forventet virkning på handlingsrommet ved mer ledelse og mindre styring.	42
4.4	Oppsummering av funn.....	45
5	Analyse av data.....	46
5.1	Ulikheter i opplevelse av krav og handlingsrommet.	46
5.1.1	Styring og ledelse forstås likt.....	46
5.1.2	Handlingsrommet forstås svært ulikt.....	47
5.2	Forholdet mellom styring og ledelse og påvirkningen på handlingsrommet i NAV51	
5.3	Hvordan forstå funnene i undersøkelsen i lys av endringsteori.....	54
6	Oppsummering og konklusjon.....	57
6.1	Konklusjon.....	57
6.2	Praktiske implikasjoner.....	58
6.3	Forslag til videre forskning.....	58
	Referanseliste.....	60
	Vedlegg 1: Intervjuguide	62
	Vedlegg 2 : Informasjonsskriv om forskningsprosjektet.....	64
	Hva innebærer deltakelse i studien?	64

Tabelliste

Tabell 1 Oppsummerte funn	45
---------------------------------	----

Figurliste

Figur 1 Stewarts analysemodell(1982, 1989).	6
Figur 2 De sentrale elementer i teori om planlagt endring der endringsstrategi og endringsledelse er inkludert.	55

Forord

Denne oppgaven markerer slutten av mine studier og utgjør en stor andel av min mastergrad i ledelse ved Norges arktiske universitet, campus Harstad. Det å skrive en masteroppgave ved siden av jobb og familieliv er en krevende prosess, men med god struktur og planlegging er det meste mulig. I løpet av prosessen har jeg vært avhengig av viktige støttespillere og disse ønsker jeg å takke.

Først vil jeg takke min veileder Trude Høgvold Olsen som har vært tilgjengelig og gitt raske samt konstruktive tilbakemeldinger underveis. Videre vil jeg takke min arbeidsgiver NAV Økonomi pensjon, som har gitt meg muligheten til å følge dette studiet. Vil spesielt trekke frem min gode kollega Turid Tepsel Balteskard, som hele tiden har vært støttende og lest korrektur. Informantene er også viktig å takke, uten dere hadde ikke denne undersøkelsen vært mulig.

Til sist vil jeg takke min nærmeste familie, min mann Einar og våre ungdommer Tobias, Maria og Edvard. Gleder meg til å ha bedre tid sammen med dere fremover.

Sammendrag

Målet for oppgaven har vært å undersøke mellomlederens opplevelse av sitt handlingsrom i NAV. NAV har gjennom endring ønsket å dreie fra styring til mer ledelse. Problemstillingen for oppgaven er; *Hvordan opplever mellomlederne sitt handlingsrom i dreiningen fra styring til ledelse?*

Organisasjoner tar i bruk styring og ledelse for å koordinere organisert atferd. Forholdet mellom styring og ledelse vil variere og ut i fra teorien vil de enten kunne erstatte hverandre, konkurrere eller betinge hverandre. Forholdet mellom styring og ledelse forventes å påvirke handlingsrommet. Handlingsrommet er mulighet for å gjøre valg i rommet mellom begrensninger (lover, avtaleverk, økonomi o.l.) og krav (forventninger fra omgivelsene og en selv, standarder, mål, tidsfrister o.l.).

Studiet er gjennomført som et casestudie ved bruk av kvalitativ analyse. Undersøkelsen har vært gjennomført gjennom dybdeintervjuer av mellomledere, syv NAV-ledere i Sør-Troms.

Funnene fra studiet viser at mellomlederne forstår styring og ledelse, og forskjellen på disse likt. Forståelse av og opplevd handlingsrom defineres imidlertid svært ulikt. Det eksisterer ikke en felles definisjon av hva handlingsrommet er i NAV.

Funnene dokumenterer ikke at det har blitt mindre styring og mer ledelse i NAV. En forklaring på dette kan være at styring og ledelse betinger (er gjensidig avhengig av) hverandre i NAV. Nye styringssystemer, gjennom resultatkrav kan kreve mer ledelse samtidig som summen av styring oppleves uforandret. Informantene formidler også at deres handlingsrom er uforandret.

Teorien opererer med et formelt og subjektivt handlingsrom, hvor det subjektive gir mellomledere mulighet til fortolkning av sin rolle og de krav som stilles til dem. Funnene viser at de av mellomlederne som opplever å ha et stort handlingsrom er de som aktivt bruker det subjektive handlingsrommet. Et flertall av informantene oppgir at de opplever å ha et større handlingsrom og større påvirkningskraft overfor handlingsrommet på kommunal side, enn på statlig side. NAV-kontorets størrelse ser ut til å kunne påvirke NAV-leders handlingsrom.

For å forstå funnene i studiet har jeg også sett dem i lys to ideelle endringsstrategier, hvor strategi E er styrt fra toppledelsen gjennom hvilke endringer de ser behov for å gjøre. Mens strategi O er en kontinuerlig prosess, hvor kontinuerlig forbedring, læring og endring av organisasjonskulturen er sentrale elementer. Endringsstrategi E og O har bidratt til å se ulike synspunkter i forhold til hvordan endringsprosessen i NAV har forløpt.

Endringsprosessen som er startet i NAV ønsker å redusere styring og øke ledelse, imidlertid viser denne undersøkelsen at NAV-lederne ikke opplever at dette har inntruffet. Forklaring på dette kan være at endringens drivkrefter, grad av mål- og resultatstyring og problemstillinger rundt dette ikke har vært like tydelige for alle og dermed kan behovet for endring ha kommet ut fra en forventningskrise fra omverden til NAV. Dette har resultert i at toppledelsen har måtte ta grep. Hvordan situasjonen har artet seg i organisasjonen forøvrig er imidlertid usikkert. Behov for endring har kanskje ikke vært like tydelig for alle. Dette tilsier at strategi E har vært benyttet i større grad.

Tidsaspektet er sentralt i forhold til alt endringsarbeid. En mulig forklaring på at denne endringsprosessen ikke har kommet lenger, er at tidsaspektet rett og slett har vært undervurdert.

Mellomlederne vil være sentrale som endringsagenter. Deres rolle er svært viktig og de må bidra til å innarbeide felles begrepssett og mål i hele organisasjonen. Gjennom kontinuerlig forbedring og læring vil man fokusere på å løse samfunnsoppdraget på best mulig måte og dette vil i neste omgang også påvirke organisasjonskulturen.

Nøkkelord: Styring, ledelse, mellomledere, handlingsrom og endringsstrategier.

1 Innledning

I dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens bakgrunn og formål. Videre så beskriver jeg oppgavens kontekst, problemstilling og oppbygning.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

I Norge er mange offentlige enheter styrt etter mål- og resultatstyringsprinsippet, som skal sikre at man har øye på målet og kan justere underveis, og at de ansvarlige holdes ansvarlig (Aasland & Holm, 2015). Men mål- og resultatstyring har også gitt oss uløste utfordringer. Det måles for mye og ikke de riktige tingene, samt at det oppfordres ikke til å tenke nytt, men skaper i stedet unødige byråkrati (Aasland & Holm, 2015). Overdrevet styring og kontroll har vist seg å være et problem. Regjeringens tiltak for bedre ledelse i offentlig sektor har erkjent dette og har tonet ned antall mål og kontroller (Aasland & Holm, 2015).

Tema for denne masteroppgaven er mellomlederens opplevelse av sitt handlingsrom i en organisasjon som i utstrakt grad har benyttet mål- og resultatstyring for å nå sine mål, som nå signaliserer en endring ved at organisasjonen i større grad skal bruke ledelse som virkemiddel. Denne endringen forventes å påvirke lederens mulighet til å lede samt gi leder mulighet til å ta i bruk sitt handlingsrom i større grad. Mellomledere er ledere som fungerer mellom toppledelsen og de ansatte og har ansvar for den operative kjerne (Hope, 2015). Mellomleder har en utsatt posisjon i organisasjonen ved at de får beslutninger ovenfra som skal formidles og integreres i den operative kjerne, deres rolle blir i stor grad å ”oversette” fra strategisk til operativt nivå (Hope, 2015). Mellomledere har som oftest verdifull kunnskap om organisasjonen og medarbeiderne og de innehar en nøkkelposisjon ved endringer i en organisasjon (Ladegård & Vabo, 2010). Rollen som mellomleder er dermed krevende og interessant, men også svært utfordrende. Begreper som ”mellom barken og veden” blir brukt for å synliggjøre hvilke utfordringer man kan stå i som mellomleder. Lojaliteten må balanseres både oppover og nedover i organisasjonen og de du leder regner deg ofte som sin representant oppover. Når man vet at mange mellomledere blir rekruttert fra nivået blant tidligere kollegaer gir dette en ekstra dimensjon i forhold til disse utfordringene.

Mellomleders handlingsrom, er den muligheten mellomleder har til å gjøre valg i spennet mellom krav og begrensninger (Stewart 1982, Stewart 1989). Begrensninger kan bestå av lovverk og økonomi, mens krav vil bl.a. være mellomleders egne forventninger til utførelsen

av rollene samt overordnede og underordnede forventninger (Espedal og Lange, 2005). Handlingsrommet kan oppleves stort eller lite av mellomleder og vil kunne være gjenstand for tolkning, og dermed oppleves større eller mindre fra mellomleder til mellomleder (Espedal & Kvitastein, 2012).

For å nå sine mål tar en organisasjonen i bruk styring og ledelse for å koordinere organisert atferd (Ladegård & Vabo, 2010). Historisk gjennomgang viser at pendelen har svingt mellom hvordan man best koordinerer organisert atferd, mellom styring og ledelse (Byrkjeflot, 1997) (Røvik, 1998).

I hvilken grad en organisasjon styrer eller leder vil påvirke handlingsrommet (Stewart 1982, Stewart 1989)(Espedal & Kvitastein, 2012). Utstrakt grad av styring vil begrense ledernes mulighet for å ta i bruk handlingsrommet, mens bruk av ledelse vil medføre et større handlingsrom gjennom at leder selv bruker skjønn til å ta avgjørelser.

1.1.1 Formål

Målet med denne studien er å undersøke mellomledernes opplevelse av sitt handlingsrommet, i en organisasjon som gjennom endring ønsker å dreie fra styring til mer ledelse.

Organisasjoner er avhengig av å være i endring for å tilpasse seg marked og/eller tilfredsstille de samfunnsoppdrag de innehar, best mulig. Toppledelsen staker ofte ut kursen for organisasjonsendring, men hvordan organisasjonen evner å endre seg er bl.a. avhengig av toppledernes evne til å nå ut med budskapet klart og tydelig nedover i organisasjonen.

Styring og ledelse er virkemidler for å kanalisere ansattes atferd og andre organisatoriske ressurser for best mulig resultatopptåelse. Et prinsipielt skille mellom ledelse og styring består i at ledelse er *personorientert* mens styring er *systemorientert* (Ladegård & Vabo, 2010). Styring kjennetegnes ofte ved sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Hvor målet er å standardisere og kontrollere (Røvik, 1998). Påvirkning gjennom et system krever en form for standardisering på tvers av og uavhengig av personer, dette gir styring gjennom systemer stabilitet både i tid og rom (Ladegård & Vabo, 2010). Mål- og resultatstyring er et eksempel på styring.

Ledelse foregår desentralisert, direkte og skjer gjerne dialogbasert. Påvirkning mellom leder og medarbeider skjer i relasjonen dem i mellom. Målet er å få til endring og utvikling (Røvik, 1998). I dette ligger at leder bruker seg selv som person for å øve innflytelse, for eksempel gjennom sosiale relasjoner, verdier og normer, eller ved å fremstå som rollemodell for sine ansatte (Ladegård & Vabo, 2010).

1.1.2 Kontekst for undersøkelsen

Undersøkelsen er fortatt blant mellomledere i Norges arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Bakgrunnen for å gjennomføre studiet i NAV er at organisasjonen med sin størrelse, er av forskningsmessig interesse når det er uttalt at organisasjonen skal foreta en organisasjonsendring bestående av å dreie fra styring til ledelse. NAV vil også, gjennom å være en byråkratisk organisasjon som er politisk styrt og som skal løse et samfunnsoppdrag, være sammenlignbar med andre offentlige organisasjoner.

1.1.3 Problemstilling

Jeg er i denne undersøkelsen opptatt av mellomlederens handlingsrom. Handlingsrommet kan forventes å la seg påvirke av i hvilken grad en organisasjon tar i bruk styring eller ledelse for å koordinere atferd. Ettersom NAV skal dreie organisasjonen i fra styring til mer ledelse er det følgende problemstilling som undersøkes;

Hvordan opplever mellomlederne sitt handlingsrom i dreiningen fra styring til ledelse?

NAV har startet opp med ledelsesutvikling gjennom PULS (program for utvikling av ledelse og samhandling), noe av det man ønsker å oppnå med PULS er at lederne skal ”våge, tåle og bry seg” samt ta i bruk handlingsrommet i større grad. Dette skal organisasjonen få til ved en dreining fra styring til mer ledelse. Imidlertid er NAV en stor organisasjon som trenger å styres for å nå sine mål. Balanse mellom styring og ledelse er utfordrende og vil være avgjørende for hvordan organisasjonen når sine mål.

1.1.4 Oppbygning av oppgaven

I kapittel 2 definerer jeg sentrale begreper for oppgaven samt belyser aktuell teori i forhold til undersøkelsen. Jeg formulerer også forventninger til funn i undersøkelsen på bakgrunn av teorien.

I kapittel 3 presenterer jeg forskningsdesign og metodevalg. Oppgaven baserer seg på en kvalitativ metode gjennom dybdeintervju av et utvalg mellomledere, NAV-ledere utgjør utvalget. Videre reflekterer jeg over undersøkelsens reliabilitet og validitet, samt forskningsetiske betraktninger.

I kapittel 4 presenterer jeg undersøkelsens funn gjennom informantenes svar og tilbakemeldinger. I slutten av kapitlet oppsummerer jeg disse.

I kapittel 5 analyserer jeg undersøkelsens funn og ser disse sees i lys av teorien og forventninger til funn som ble presentert i kapittel 2. Ut i fra analysen er det nødvendig å bringe inn en ny dimensjon av teori, for å forstå hva som skjer i en stor organisasjon ved endring.

Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer jeg i forhold til oppgavens problemstilling. Videre så tar dette kapitlet for seg praktiske implikasjoner og forslag til videre forskning.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg definere sentrale begrep som inngår i problemstillingen og diskutere forholdet mellom dem.

2.1 Mellomleders handlingsrom

2.1.1 Mellomleder posisjon og rolle i organisasjonen

Leders mulighet til å fatte beslutninger og opplevelse av handlingsrommet vil påvirkes av hvilket nivå i organisasjonen leder befinner seg på. I denne oppgaven har jeg vært opptatt av å se på mellomlederens rolle, da det er de som utgjør den store gruppen ledere i virksomheter i praksis (Ladegård & Vabo, 2010). ”En mellomleder er enhver leder som befinner seg to nivåer under toppsjef og ett nivå over arbeidere/førstelinjemedarbeidere, som binder sammen

virksomhetens strategiske og operative nivå, og som har ansvar for minst en del av virksomhetens forretningsprosesser, men ikke forretningsprosessene som et hele” (Hope, 2015:22).

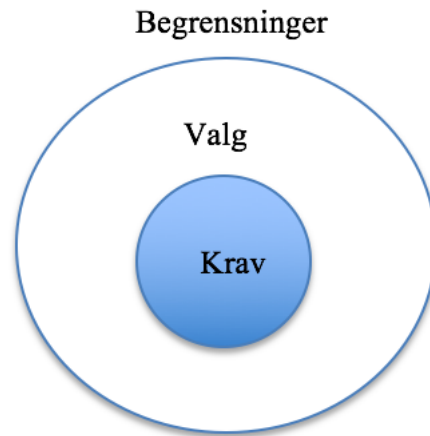
Gjennom denne definisjonen blir det tydelig at mellomlederen har en rolle som i stor grad går ut på å ”oversette” strategiske mål og beslutninger til forståelige og tilgjengelige mål for det operative nivået i organisasjonen. Mellomleders rolle ved iverksetting av strategi er dermed sentral (Hope, 2015). Forskning på mellomledelse og strategi har vist at mellomlederne ikke bare er sentral når strategier skal implementeres, men også når strategi skal utvikles (Hope 2015). I juni 2010 publiserte Boston Consulting Group en studie som baserte seg på en spørreundersøkelse som omfattet mer enn 5 500 ledere i mer enn 100 land, samt intervju med 150 toppledere (Hope, 2015). Studiene konkluderte med at de nye mellomledertypene som vokser frem er de som leder endringer. Studiene vektla i sine konklusjoner at mellomlederne er plassert så sentralt i hierarkiet at det er de som er best skikket til å omgjøre visjoner og strategier til konkrete handlinger og få til varige endringer. Studiet understreket videre at mellomlederne til forskjell fra topplederne, med sin nærhet til markedet lettere ville kunne oppdage nye forretningsmuligheter og få innspill til forbedringer. De kan også fange opp behov for å justere selskapets strategi ved sin nærhet til markedet. Dette vil også gjelde offentlig sektor med sin kontakt mot brukere.

Som mellomleder, plassert hierarkisk mellom toppledelsen og det operative nivå vil man bli styrt og ledet ovenfra i forhold til mål som skal oppnås. En svært viktig del av jobben som mellomleder blir da å omgjøre disse målene til operative mål som medarbeiderne kan motiveres til å utføre. Mellomledere tar i bruk styring og ledelse for å påvirke og motivere sine medarbeidere (Ladegård & Vabo, 2010). Imidlertid er mellomleders plassering mellom toppledelsen og det operative nivået en ”balansekunst” i forhold til lojalitet og mellomleder vil oppleve ”krysspress” med forventninger ovenfra og nedenfra i organisasjonen. Dette påvirker mellomleders opplevelse av begrensninger og krav og derigjennom hvilket handlingsrom vedkommende har.

2.1.2 Handlingsrom

Handlingsrom kan sies å være rommet for valg av handlinger som man har, eller mulighetene til å fatte beslutninger i krysspunktet mellom ulike hensyn. I defineringen av begrepet tar jeg utgangspunkt i en modell som inneholder de tre elementer; *krav, begrensninger og valg* (Stewart 1982, Stewart 1989). Denne modellen viser at handlingsrommet bestemmes av de

fullmakter lederen formelt har, de krav som stilles og de rammer som settes. Se figur 1 nedenfor.



Figur 1 Stewarts analysemodell(1982, 1989).

Krav er hva enhver som innehar stillingen, må gjøre for å unngå sanksjoner eller miste sin stilling (Høst, 2009). *Krav* er således det en leder må gjøre eller forventes å gjøre for å utføre lederjobben (Espedal & Lange, 2005). *Kravene* kan relateres til lederens egne forventninger, forventninger fra overordnede, fra kollegaer, fra medarbeidere, politikere, kunder, brukere og fra omgivelsene ellers (Espedal & Lange, 2005). *Krav* inkluderer standarder, mål, tidsfrister, instruksjer, byråkratiske prosedyrer og regler som ikke kan ignoreres, politiske vedtak som må iverksettes og liknende (Høst, 2009).

Begrensninger er det som setter grenser for hva en leder kan gjøre (Høst, 2009). Så som økonomiske begrensninger, lover og avtaler, som f.eks. arbeidsmiljøloven og hovedavtalen, fysisk lokalisering, teknologi, markedsbetingelser, som for eksempel kunder eller brukeres preferanser (Høst, 2009). Lederens valg- og handlingsfrihet begrenses også av at virksomheten har rutiner, normer, vaner og virkelighetsoppfatninger som setter grenser for hva ledelsen kan gjøre, eller gir rammer for hva som passer seg for ledelsen å gjøre (Espedal og Lange, 2005). Dette viser at leders handlingsrom begrenses både av organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen. Organisasjonsstruktur opprettholdes gjennom rutiner, normer og vaner. Mens organisasjonskultur, gir uttrykk for hva en organisasjon "tillater" ledelsen og medarbeiderne å gjøre. Omorganiseringer eller

nyansettelser kan gjøre omrokeringer i forhold til organisasjonskultur og organisasjonsstruktur. Hvordan en leder oppfatter sitt handlingsrom vil varierer. En nyansatt leder vil anse sitt handlingsrom på en annen måte enn en leder som har vært i bedriften over lang tid. Dette kommer jeg nærmere inn på i beskrivelsen av det subjektive handlingsrommet.

Valg representerer det en leder kan gjøre, men ikke må gjøre (Høst, 2009). Med andre ord, leders mulighet og frihet til å utøve skjønn og til å fatte beslutninger når det gjelder hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og når (Espedal & Lange, 2005).

Litteratur som omhandler leders handlingsrom, trekker et skille mellom et formelt og et subjektivt definert handlingsrom (Espedal & Kvitastein, 2012). Det formelle handlingsrom blir formet og påvirket av to organisasjonsmessige forhold, det første er jobbkrav (forventninger til utførelse av jobben) og det andre er føringer og begrensninger i form av hierarki, makt, ansvar, spesialisering, ressurser, regler og normer. Forventninger, krav og strukturelle føringer er imidlertid noe som kan tolkes, og handlingsrommet blir dermed gjenstand for noe som leder kan oppfatte, definere og forme subjektivt. En slik forming og tolkning er viktig, da det er det subjektive handlingsrommet som i følge Espedal vil ha størst betydning for lederens valg og handling (Espedal 2009, Espedal mfl. 2012). I dette ligger at leder har stor mulighet til å påvirke størrelsen på handlingsrommet, dette er ikke definert en gang for alle, men kan utvides og trekkes sammen (Strand, 2007). Hvilket formelt mandat lederen innehar og tilliten rollen generelt er forent med, gir grunnlaget for handlingsrommet (Strand, 2007).

Stewarts analysemodell, figur 1 synliggjør og definerer hva handlingsrommet er. Den viser at valgmulighetene man har ligger mellom de krav som stilles og de begrensninger som jobben innehar. Imidlertid er ikke modellen statisk, både krav og begrensninger kan tolkes og reforhandles.

Mellomleder med sin plassering i organisasjons hierarkiet vil ha krav både fra overordnet og fra medarbeidere, dette medfører at mellomleders handlingsrom kan være mer begrenset enn for f.eks. toppleder.

2.2 Styring og mellomleders handlingsrom

Styring defineres som ”en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner” (Røvik, 2007:46). Et viktig trekk ved styring som virkemiddel er at det alltid innebærer en form for standardisering av atferd (Ladegård & Vabo, 2010). Standardisering er i organisasjonsteorien et av de viktigste virkemidlene for å effektivisere organisasjonsatferd (Mintzberg (1983) referert i Ladegård & Vabo (2010)). Gjennom stor grad av styring f.eks. gjennom prosedyrer og rutiner vil mellomleder kunne oppleve lite mulighet for valg, å oppnå målet blir det viktigste. Dette har vært noe av kritikken mot NAV, hvor organisasjonen og mellomledere har blitt for opptatt av å rapportere i forhold til måltall at man i mindre grad har klart å bevare fokus på brukerne som henvender seg til NAV for å få hjelp (St. Meld nr. 33, 2015).

Studier av styring har vist at man tar i bruk virkemidler som mål- og resultatstyring, prosessstyring, regelstyring og insentivstyring (Ladegård & Vabo, 2010). Dette finner jeg nært beslektet med det som omtales som ”management” ledelse (Hope, 2015). Management - ledelse handler i følge Hope om regler, styring og kontroll som han mener er bærende elementer i en organisasjon drift. Videre så mener han at management-delen er en viktig og omfattende del av mellomlederrollen ved måling og oppfølging i et element av å realisere virksomhetens mål.

Målstyring har vært statens overordnede styringsprinsipp siden 1990- tallet (Colbjørnsen, 2015). Det som er spesielt med målstyring i offentlig sektor er imidlertid den nære tilknytningen til politiske prosesser. Overordnede mål fastlegges gjennom politiske prosesser i Stortinget og iverksettes gjennom byråkratiske mekanismer i forvaltningen (Colbjørnsen, 2015). Byråkratiet bygger på kompetanse og god saksbehandlingsskikk, gjennom likhet for loven og rett til å få prøvd sin sak uhildet. Kompetente saksbehandlere som gjør gode faglige vurderinger med krav til skriftlig dokumentasjon og mulighet til klageadgang skal sikre likeverdig behandling. Imidlertid har politisk press, ofte gjennom media medført sterk fokus og kritikk av enkeltsaker. Slike saker er uheldig for NAVs omdømme.

Byråkratiets dagsorden krever forutsigbarhet. Politiske vedtak tar tid å forberede og iverksette. Dersom politiske prioriteringer stadig endres kan handlingsrommet bli for lite til å gjennomføre vedtak (Colbjørnsen, 2015). Med andre ord, handlingsrommet innskrenkes ved

at de ytre rammebetingelsene endres. Dette er problemstillinger som NAV opplever. Gjennom media blir det pekt på områder hvor NAV svikter, dette blir igjen fokusområder for politikerne som gjennom politisk press oppretter nye mål. Jo større engasjement en sak skaper på Stortinget og i det offentlige rom, desto større behov kan statsråden ha for å vise handlekraft gjennom å opprette nye mål.

Styringsmål bør imidlertid utformes som resultatmål, ikke aktivitetsmål (Colbjørnsen, 2015). Hvor aktivitetsmål er en forventning fra overordnet til underordnet instans om å utføre bestemte aktiviteter innen en viss tidsperiodeperiode, mens resultatmål er en forventning om å produsere bestemte konsekvenser (Colbjørnsen, 2015). Et aktivitetsmål for et NAV- kontor vil være å utføre 100 brukermøter i løpet av en uke, mens resultatmål vil være å få 10 brukere ut i jobb i løpet av samme uken. Selv om NAV- kontoret klarer å utføre 100 brukermøter i den aktuelle uken sier ikke dette noe om kvaliteten av møtene, men det å få 10 brukere ut i jobb vil medføre en stor forskjell for disse brukerne. I følge Colbjørnsen (2015) binder aktivitetsmål ressurser til forhåndsbestemte aktiviteter, mens resultatmål gir ledelsen handlingsrom til å bruke ressursene på en måte som de selv mener er best egnet til å skape ønskede konsekvenser. I NAV har en sett dette gjennom avtaler som har vært inngått med tiltaksarrangører og utføringsbedrifter på åremål. Dersom brukernes behov for hjelp endrer seg, kan dette systemet i mindre grad tilpasses dette og det medfører da at ledelsens handlingsrom er mindre (St. Meld. nr. 33, 2015). Colbjørnsen (2015) peker på at statlige lederes handlingsrom ikke bare påvirkes av nye mål fra det ene året til det neste, men også av nye aktivitetskrav som dukker uventet opp i løpet av budsjettåret. I og med at samfunnsendringer og konjunkturer og deres følger kan oppstå nokså ”plutselig” og medføre store konsekvenser, som f.eks. oljenæringens utfordringer på Vestlandet nå i senere tid. Dette medfører behov for å sette inn politisk virkemidler som ”treffer” utfordringene på en tilfredsstillende måte. Dette vil være positivt for de brukerne det gjelder og gi dem muligheter.

Imidlertid handler politikk og samfunnsstyring om prioriteringer. Dersom man øker prioriteringen på et område vil et annet område lide. Dette vil få innvirkning for ledernes handlingsrom. For NAV har denne styringen i stor grad vært sentralisert fra departementet via direktoratet. De lokale NAV-kontorene har blitt styrt og målt i forhold til sentrale størrelser og prioriteringer som ikke alltid er like effektive virkemidler i forhold til de lokale utfordringene. Et mer brukerrettet NAV som skal sørge for at brukere skal komme ut i jobb er

dreiningen man ønsker å se. Et av virkemidlene for å oppnå dette er redusert styring og mer ledelse. Derigjennom skape et større handlingsrom(St. Meld. nr. 33, 2015).

Styring brukes for å standardisere atferd i organisasjonen for å gjøre organisasjonene og saksbehandlingen mindre personavhengig. For å utøve styring bruker staten målstyring som styringsprinsipp. Mellomleders handlingsrom blir redusert ved antall føringer for mål- og resultater, fordi det blir viktigere å oppnå aktivitetskrav og mål enn resultater for brukerne. Mellomleder med sin posisjon i hierarkiet vil kunne oppleve store begrensninger og krav som i følge figur 1 vil begrense handlingsrommet, som følge av styring.

2.3 Ledelse og mellomleders handlingsrom

Ledelse som virkemiddel for å påvirke og koordinere atferd defineres av Røvik (2007:46) som en ”desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte”. Hope formidler at ledelse som ”leadership” handler om relasjonene mellom en leder og underordnede/medarbeider, hvor begreper som innflytelse, visjoner, verdier og personlige egenskaper spiller en stor rolle. Den amerikanske ledelsesforskeren Gary Yukl (2006) definerer ledelse, ”leadership” på følgende måte; ”Ledelse er å påvirke andre til å forstå og bli enige om oppgaver som skal løses og hvordan de skal løses, og prosessen med å legge til rette for individuell og kollektiv innsats for å oppnå felles delte mål.” Yukl (2006:8) Ledelse er ut i fra disse definisjonene dialogbaserte og noe som skjer i et samspill for å påvirke og legge til rette for at medarbeidere utøver arbeidsoppgaver som et ledd i at organisasjonene skal nå sine mål. Ledelse blir også sett på som drivkraft for organisasjonsmessig tilpasning til nye krav, utfordringer og muligheter (Espedal & Kvitastein, 2012). Her fremkommer det at; ”ledelselitteraturen beskriver en rekke egenskaper og betingelser som trengs for at ledere skal kunne være endringsagenter. Bak disse egenskapene og betingelsene er det imidlertid et fundamentalt ledelseskrav; Ledelsen må ha handlingsrom eller frihet til å kunne velge å gjennomføre valg ”(Espedal & Kvitastein, 2012).

Mellomledere er sentrale i endringsprosesser og derigjennom også hvilket handlingsrom den enkelte mellomleder opplever at han/hun har. Mellomlederens posisjon i organisasjonen som ”oversetter” mellom det strategiske og det operasjonelle nivået gjør at de er svært sentrale for at organisasjonen skal lykkes. Hvordan mellomleder har forstått og tilpasset seg foreslåtte

endring vil ha stor innvirkning på om organisasjonen lykkes med de endringene som skal iverksettes. Dersom mellomleder opplever at han mottar en ”ordre” som skal gjennomføres vil leder kunne oppleve at handlingsrommet er innskrenket, dette kan muligens påvirke mellomleders engasjement i forhold til endringen. Imidlertid, vil en ut i fra analysemodellen figur 1 om handlingsrom, kunne forvente at en organisasjons hierarki og struktur også i stor grad vil kunne påvirke mellomlederens muligheter for valg altså ”størrelsen” på handlingsrommet. Dersom mellomlederen arbeider i et byråkratisk system med stor grad av regler og rutiner, samt klare jobbkrav som definerer forventninger til leders rolle som mellomleder, kan handlingsrommet oppleves svært begrenset. Imidlertid vil to mellomledere antageligvis tolke handlingsrommet ulikt, jamfør teorien om subjektivt handlingsrom (Espedal 2009, Espedal mfl. 2012).

Ledelse er personlig og dialogbasert kontakt mellom mennesker. Dette gjør at mellomleder kan forhandle og reforhandle i forhold til sitt handlingsrom for å oppnå best mulig resultater. Gjennom ledelse vil mellomleder kunne ha større muligheter til å foreta valg og derigjennom kunne ha et større handlingsrom (Espedal 2009, Espedal & Kvitastein, 2012).

2.4 Forholdet mellom ledelse og styring og betydning for mellomleders handlingsrom

Ledelse kan ses på som å bidra til virksomhetens mål gjennom medarbeiderne. To dimensjoner vil fremkomme, å legge til rette for og styre. Lederrollen vil innebære å legge til rette for medarbeidernes selvstendighet, kompetanse og initiativ. Virksomheten trenger medarbeidernes aktive medvirkning for å lykkes, dette gjelder ikke minst i kunnskapsorganisasjoner som statsforvaltningen. Imidlertid kreves det også sentrale rammer, insentiver og styring, slik at medarbeidernes initiativ kan forenes med virksomhetens mål. Ledelse krever også styring for å få medarbeiderne til å bidra til mål og endringer som de i utgangspunktet kan være i mot. Vektingen av leders oppgave mellom å tilrettelegge og styre vil variere avhengig av virksomheten og oppgavens karakter (Colbjørnsen, 2015).

Men hvordan er forholdet mellom styring og ledelse? Ladegård & Vabo (2010) formidler at ledelse og styring kan utvikle seg uavhengig av hverandre, men de kan også påvirke hverandre. Ledelse og styring er dermed tyngdepunkter i en bevegelig helhet, hvor det i følge

dem er tre dynamikker som skaper bevegelse i denne helhetene: ledelse eller styring kan enten *erstatte hverandre, konkurrere med hverandre og betinge hverandre.*

Siden ledelse og styring er tiltak for å nå samme mål, nemlig å koordinere organisert atferd, kan en innledende hypotese være at de kan erstatte hverandre (Ladegård & Vabo, 2010). Dette er også den underliggende hypotesen i to sentrale norske bidrag som har sett på utviklingen av ledelse og styring i norsk sammenheng (Byrkjeflot, 1997)(Røvik, 2007). Byrkjeflots bok med tittelen *Fra styring til ledelse* forsøkte å gripe essensen i en lang tids utvikling internasjonalt og nasjonalt fra etterkrigstiden til midten av 1990- årene. I starten av denne tiden var det stor tro på planlegging og makrostyring av samfunnet, virksomheter og individer, bl.a. ved hjelp av hierarkiske strukturer og sentraliserte beslutninger. Mot slutten av 1970- årene inntreer i følge Byrkjeflot en overgang fra styring til ledelse, dette som følge av økt internasjonalisering av næringslivet og betydelig konkurranse om mindre lojale kunder. Det kalte på organisasjoner med fleksible organisasjonsformer, men fremfor alt på et desentralisert, aktivt lederskap med vide fullmakter og evne til å treffe raske avgjørelser (Røvik, 2007).

En annen årsak var det tunge politisk-ideologiske klimaskiftet fra slutten av 1970-årene i tenkningen om utforming av offentlig sektor - ofte omtalt som New Public Management – som bl.a. handlet om kostnads- og markedsfokusering og ta i bruk bedrift liknende løsninger i de ulike organisasjonene.

En tredje årsak til overgangen fra styring til ledelse var i følge Røvik den antiautoritære samfunnskritikken i 1960-70 årene. Kritikken gikk på sentralistiske og hierarkiske styringers mange mangler, bl.a. gjennom et forenklet menneskesyn som ofte ikke tok høyde for at moderne ansatte behøver involvering og dialog isteden for direktiver. Disse forholdene, sammen med andre bidro til at det i 1980- årene oppsto en stor interesse for ledelse og lederskap i Vesten (Røvik, 1998). I samme periode var det også fremvekst og utskilling av ledelse og lederopplæring som eget kompetansefelt – i mange tilfeller inspirert av det amerikanske management idealet (Byrkjeflot, 1997). Rundt og etter det siste hundreårsskiftet ser vi i følge Røvik (1998) imidlertid klare tegn til en pendelsvingning igjen, fra ledelse mot mer styring. Dette kommer til uttrykk gjennom tunge ide-strømninger, som har konsekvenser for utformingen av flere deler av moderne organisasjoner. Bl.a. gjennom avtakende satsing på ledelse, ideer og grep for utforming av den formelle vertikale styringskulturen – oppsummert som *rehierarkisering*, samt i ideer for organisering av og innholdet i det

systematiske personalarbeidet, her oppsummert i uttrykket ”fra soft til hard HR” (Røvik, 2007). Som vi ser av denne historiske gjennomgangen har pendelen svingt mellom hvordan man skal koordinere organisert adferd, mellom styring og ledelse. Dersom styring og ledelse erstatter hverandre, kan man forvente at å øke f.eks. styring vil medføre reduksjon av ledelse og omvendt. Redusert styring vil gi rom for mer ledelse og derigjennom større handlingsrom for mellomlederne.

Forskning på lederatferd har søkt å finne svar på en type atferd som kan læres og dermed kunne brukes som virkemiddel for å påvirke organisasjonsenheten og medarbeiderne i villet retning (Ladegård & Vabo, 2010). Senere ledelsesforskning er ikke entydig i forhold til lederatferd og eventuelle resultatvariabler, som f.eks. medarbeidertilfredshet, prestasjoner eller produktivitet. Dette har gitt opphav til ulike teorier om hvordan forskjellige aspekter ved organisatoriske settinger påvirker resultater, i denne sammenheng vil jeg trekke frem teorien som har sett på substitutter for ledelse (Jermier & Kerr, 1997). Teorien for substitutter for ledelse omhandler forklaringer på hvorfor det ofte ikke er noen sammenheng mellom lederatferd og resultatvariabler, der man antar at det er andre faktorer enn lederen som har større effekt på hva medarbeiderne gjør og opplever (Jermier & Kerr, 1997). Interessante funn ved denne forskningen har vist at flere av de aspektene i organisasjonene som kalles substitutter for ledelse, er svært like det vi definerer som styring, for eksempel høy grad av formalisering, tydelig jobbutforming, organisasjonsstruktur og gruppeprosesser (Bass, 2008).

Studier viser at styringselementer i en organisasjon kan utkonkurrere lederes bruk av virkemidler for å påvirke medarbeiderne. Bestemte egenskaper hos medarbeiderne kan imidlertid være gitte og disse må leder forholde seg til, særlig kompetansenivå og behov for autonomi (Ladegård & Vabo, 2010). Disse teoriene viser at hvis vi er opptatt av virkemidler for å koordinere atferd, eller å skape resultater gjennom andre, som ledelse ofte er definert som, er styringselementer og ledelselementer innvevd i hverandre, også på mellomledernivå (Ladegård & Vabo, 2010).

Substitutter for ledelse som vi kan si faller inn under styringsdefinisjonen, antas å være faktorer som er utenfor mellomleders kontroll, men som minsker mellomleders mulighet til å påvirke. Helhetlig struktur, grad av formalisering og til dels jobbutforming kan være bestemt på toppledernivå. Dette kan medføre at en mellomleder som har klare mål og visjoner for sin enhet, og som har gode relasjoner med sine ansatte, kan oppleve at strukturerer og regler høyere oppe i organisasjonen kan hemme mellomlederens muligheter til å skape de resultater

hun eller han ønsker. Da er det sannsynlig at mellomlederen prøver å påvirke disse faktorene (Podsakoff & MacKenzie, 1997). Da kan synet på ledelse også omhandle grenseregulering, der lederen ikke bare utøver en bestemt type atferd overfor sine medarbeidere, men også påvirker, forhandler og søker å definere sin egen rolle og sitt eget ansvars- og myndighetsområde. Dette kan vi kalle rommet for ledelse, eller leders handlingsrom (Ladegård & Vabo, 2010). En går fra relasjon til rolle, og lederens evne til å påvirke omgivelsene for å skape resultater skjer da ikke gjennom sosial påvirkning av medarbeiderne alene, men også gjennom å påvirke selve definisjonen av eget ansvarsområde, for å redefinere, eventuelt utvide eller få støtte til endringer i substitutter for ledelse. Dermed er mellomlederens muligheter for å påvirke resultater ikke bare bestemt av lederens ansvar og myndighet overfor medarbeiderne, men også overfor hans eller hennes overordnede og sideordnede (Ladegård & Vabo, 2010).

Når ledelse og styring er i konkurranse med hverandre skjer dette i følge Ladegård & Vabo (2010) helst i moderne, kunnskapsbaserte organisasjoner hvor individene får friere spillerom, tar egne beslutninger og selv kan påvirke hvilke roller de skal ha. Gjennom det at medarbeidere og mellomledere får økt autonomi og beslutningsmyndighet, kan de se styringssystemer som en trussel, og hver ny regel konkurrerer med viljen til og muligheten for å ta selvstendige beslutninger (Ladegård & Vabo, 2010). Dette vil medføre at mellomleders handlingsrom vil bli mindre, da leder ikke vil kunne ha den samme legitime autoriteten når dette konkurrerer med medarbeidernes autonomi og mulighet til å ta selvstendige beslutninger.

Dersom innføring av nye styringssystemer også krever mer vekt på ledelse så vil styring og ledelse betinge hverandre (Ladegård & Vabo, 2010). Et typisk eksempel på dette er endring fra regelstyring til resultatstyring. Resultatkrav er ofte kvantitativt bestemte, for eksempel økonomiske resultater i en avdeling, de alene blir utilstrekkelige for å nå kollektive mangesidige mål. Når styring og ledelse betinger hverandre vil påvirkningen på handlingsrommet være uklar og mellomleders handlingsrommet vil ofte være uforandret.

Ledelse og styring vil alltid betinge hverandre, fordi det er vanskelig å tenke seg det ene uten det andre – en totalt regelstyrt organisasjon der det ikke finnes unntak, eller et kollektiv totalt uten regler eller retningslinjer (Ladegård & Vabo, 2010).

Ut i fra dette ser vi at bruk av ledelse og styring vil være i endring (Røvik, 2007).

Drivkreftene bak disse endringene kan f.eks. være økt krav til kontroll og gjennomsliktighet i organisert virksomhet som det finnes flere eksempler på både i privat og offentlig sektor (Ladegård & Vabo, 2010). Gjennom lover, regler og avtaler har systemer blitt gjort mindre personavhengig og skjønnsbasert (f.eks. lov om kjønnskvoltering i styrever for norske ASA-er fra 2006). Dermed fjernes ledernes muligheter for å ta egne beslutninger gjennom utvikling av standarder for atferd på ulike områder, med andre ord gjennom bruk av styring (Ladegård & Vabo, 2010). Samtidig hevdes det at enkelte av de nye styringssystemene som har til hensikt å øke effektiviteten, kan utvide rommet for ledernes skjønn (Ladegård & Vabo, 2010). F.eks. gjennom økt vekt på resultatstyring som skal gi mer kontroll over resultatene, men hvor beslutningene om atferdsstrategier blir desentralisert og dermed overlatt til ledernes skjønn .

Krav og økt behov for kontroll og produktivitet antas å øke bruken av styringsvirkemidler, men det er ikke entydig hvilken effekt dette har på utvikling i ledelse (Ladegård & Vabo, 2010). Det kan i enkelte tilfeller være slik at økt bruk av styringsmidler øker behovet for ledelse. En slik tilnærming støttes av en undersøkelse utført av norske direktorater (Lægneid, Roness og Rubecken, 2009), basert på en faktoranalyse av sentrale virkemidler. Denne undersøkelsen fant samme faktor for ledelsesutvikling som for mål – og resultatstyring, selv om ledelsesutvikling ble definert som et virkemiddel for økt ledelse. Organisasjoner som rapporterte økt vekt på mål- og resultatstyring, også rapporterte økt vekt på lederutvikling. Det er derfor rimelig å anta at økt behov for kontroll har viktige konsekvenser for bruken av ledelse og styring. Både i offentlig og privat virksomhet vil økt behov for kontroll først og fremst være en drivkraft for økt standardisering av atferd, og dermed mer styring og mindre rom for skjønn eller ledelse (Ladegård & Vabo, 2010).

Økt krav til produktivitet vil bare i begrenset grad kunne møtes med bedre styringssystemer. I kompetanseintensive virksomheter må produktivetsgevinster hentes ut på operative nivåer, der kompetansen er. Det vil kunne kreve økt desentralisering og individuell autonomi og fleksibilitet (Ladegård & Vabo, 2010). Høykompetente medarbeidere krever mindre sentralstyring av oppgavene de utfører, men det er ingen ting som tyder på at de har mindre behov for sosial støtte, tilbakemeldinger og sosiale relasjoner (Kuvaas (2008) referert i Ladegård & Vabo (2010)). Dette gir at kompetanseintensive virksomheter generelt er en drivkraft for mindre bruk av styring og mer bruk av ledelse. Innovasjon vil også etterspørre ledelse i større grad enn styring, da innovasjon krever fravær av standarder, stimulans til nytenkning, endring, nye kombinasjoner og introduksjon av risiko (Ladegård & Vabo, 2010).

Samtidig viser forskning av vellykket innovasjon at de også krever strukturerte prosesser og aktiv styring av organisatoriske prosesser (Froehle mfl. (2000) referert i Ladegård & Vabo (2010)).

Økt bruk av kontroll vil som tidligere beskrevet generere økt behov for standardisering av atferd og dermed mindre ledelse og bruk av skjønn (Ladegård & Vabo, 2010). Dette vil gjøre ledernes mulighet til å benytte handlingsrommet mindre. Mens, man kan forvente at økt bruk av ledelse og delegering av ansvar til lavere nivå i organisasjonen vil medføre større handlingsrom for leder (Ladegård & Vabo, 2010).

Oppfatning av fullmakt til å utøve skjønn og frihet til å bruke tid på selvvalgte oppgaver varierer i følge Strand (2007) mellom ulike roller og sektorer. Ledere i offentlig sektor oppgir i større grad å ha mindre anledning til å kunne velge sine medarbeidere i forhold til ledere i privat sektor, og de har langt mindre mulighet til å endre stillingsinnhold og oppgaver for dem (Strand, 2007). Dette kan påvirke hvilken kompetanse medarbeiderne har og også hvilken form for styring eller ledelse de vil etterspørre (Ladegård & Vabo, 2010). Ledelsens oppfattelse av handlingsrom ser ikke ut til å ha betydelige forskjeller i forhold til hvilken sektor de tilhører, men derimot viser det meget stor forskjell mellom ulike organisasjonstyper. Strand opererer med fire ulike organisasjonstyper; gruppeorganisasjoner, entreprenørorganisasjoner, ekspertorganisasjoner, nettverksorganisasjoner og byråkrati (Strand, 2007). Strand formidler videre at de som oppgir å ha minst tid til rådighet og da muligens også redusert handlingsrom, er de som står nær folkevalgte og klienter. Handlingsrommet vil i følge Strand være mer tilgjengelig og tøyelig når situasjonen er tvetydig.

NAV skal som tidligere nevnt dreie fra styring til mer ledelse. Dette har allerede startet ved at arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng i dialog med departementet har begrenset antall ”skal” mål betydelig og derigjennom oppnådd mer fleksibilitet. Det betyr ikke at NAV ikke skal utføre de tjenester og oppgaver de er pålagt, men at hvordan de skal løses i større grad er opp til NAV. Dette har gitt Vågeng større handlingsrom og dette har hun vært klar på i sin kommunikasjon ut i organisasjonen. Samtidig så har hun også vært tydelig på at hun forventer at hennes ledere også skal ”våge, tåle og bry seg” for å bruke handlingsrommet til å oppnå organisasjonens mål best mulig. Antall aktivitetskrav skal reduseres nedover i organisasjonen og skal i større grad erstattes med resultatmål, målekort som tidligere har vært benyttet til å

styre de lokale NAV- kontorene skal erstattes med bedre måleindikatorer for å anslå om NAV- kontoret er på rett vei (St. Meld. nr. 33, 2015).

NAV har et viktig samfunnsoppdrag; bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn hvor arbeidslinjen skal være sentral. Det er brukerne og deres mulighet for å komme i arbeid som skal være hovedfokus. For de som ikke har mulighet å være i arbeid skal NAV sørge for økonomisk trygghet. De lokale NAV- kontorene utøver samfunnsoppdraget i partnerskap med kommunene. Hvordan den enkelte NAV- leder bruker sitt handlingsrom vil være avhengig av organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen, hvordan han/hun oppfatter og fortolker krav og begrensninger jamfør figur 1. Signalene fra toppledelsen i NAV ved Vångeng er tydelige på at de lokale NAV-lederne i større grad skal ta i bruk sitt handlingsrom. Ut i fra dette forventer jeg at det gjennom dette studiet vil fremkomme at mellomlederne, NAV-lederne som jeg skal intervjuer, opplever å ha fått større handlingsrom enn tidligere. Gjennom føringer og klare forventninger om å gjøre lokale vurderinger tilpasset brukernes behov og det lokale arbeidsmarkedets etterspørsel, forventer jeg at mellomledere i større grad har kunnet utnyttet sitt handlingsrom og derigjennom gjort vurderinger som støtter teorien om bruk av det subjektive handlingsrommet. Denne tilsier at handlingsrommet er gjenstand for tolkning. NAV -lederne skal i mindre grad styres bl.a. ved at det skal være mindre bruk av aktivitetskrav og større fokus på resultater. Dette vil i større grad medføre tolkning av muligheter for å utvide handlingsrommet for å tilpasse tiltakene brukernes behov.

I følge teori kan vi forvente at styring og ledelse enten vil erstatte hverandre, konkurrere med hverandre eller betinge hverandre (Ladegård & Vabo, 2010). Dersom styring har blitt erstattet av mer ledelse tilsier teorien at leders handlingsrom vil være større (Ladegård & Vabo, 2010). Dersom styring og ledelse konkurrerer med hverandre i organisasjonen, tilsier teorien at handlingsrommet vil bli mindre (Ladegård & Vabo, 2010). Dersom styring og ledelse betinger hverandre, som kan være tilfelle når nye styringssystemer tas i bruk f.eks. ved å gå fra aktivtetsmål til resultatkrav så vil forventningene til påvirkningen på handlingsrommet være noe mer uklar (Ladegård & Vabo, 2010).

På bakgrunn av det teorien sier om ulik vektlegging av styring og ledelse i en organisasjon og hvordan dette vil påvirke handlingsrommet, vil forventninger til funn kunne oppsummeres som følger;

- Hvis det har blitt mindre styring og mer ledelse vil mellomlederne oppleve et større handlingsrom.
- Hvis det har blitt økt styring og økt ledelse vil mellomlederne oppleve et mindre handlingsrom.
- Hvis innføring av nye styringssystemer også har medført mer ledelse vil mellomlederne oppleve handlingsrommet uforandret.

3 Design og metodevalg

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign er i følge Thagaard (2013) en plan eller skisse for hvordan undersøkelsen skal legges opp. Designet beskriver retningslinjer for hvordan forskeren tenker seg å utføre prosjektet, dvs. hva undersøkelsen skal fokusere på, hvem som er aktuelle informanter, hvor undersøkelsen skal utføres og hvordan undersøkelsen skal utføres (Thagaard, 2013).

Problemstillingen for denne oppgaven og det jeg søker å finne svar på, omhandler mellomlederes opplevelse av handlingsrommet når organisasjonen skal dreie fra styring til mer ledelse. Denne dreiningen har startet, men ikke kommet så langt. Av denne grunn er det vanskelig å foreta en kausal undersøkelse, som tar for seg studie av årsak - virknings forhold (Jacobsen, 2015). *Årsak* i dette studiet ville kunne være mindre styring som forventes å gi en *virkning* på handlingsrommet. For å kunne gjøre en slik studie hvor hensikten er å dokumentere kausalitet, må man velge et design som inneholder opplysninger fra flere tidspunkter, såkalt tidsseriedata (Jacobsen,2015). Mitt studie er foretatt vel 1 år etter at organisasjonen har påbegynt dreiningen fra styring til mer ledelse, dette gir begrensning i forhold til å kunne dokumentere kausalitet.

Denne oppgaven vil fordre et beskrivende eller korrelasjonelt design da problemstilling er beskrivende. En beskrivende problemstilling vil ofte kreve en metode som får frem nyanserte data som kan hjelpe til med å finne svar om hvordan et fenomen ser ut (Jacobsen, 2015). For å finne svar på problemstillingen har jeg valgt et intensivt opplegg hvor jeg ønsker å gå i dybden på fenomenet (Jacobsen, 2015). Et slikt studie blir beskrevet som ”virkelighetsnært” da det tar utgangspunkt i de som blir studert, deres forståelse av situasjonen og den konteksten de inngår i (Jacobsen, 2015).

Som forskningsdesign har jeg valgt casedesign for å gjøre en inngående studie av relativt få undersøkelsesenheter. Casestudier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller caser (Thagaard, 2013). Hvor hver enhet (eller case) representerer en avgrenset kontekst. Et casestudie er i følge Creswell (1998) i Thagaard (2013) en spesiell form for design innenfor kvalitativ forskning hvor vi utforsker en avgrenset enhet eller flere avgrensede enheter.

Thagaard (2013) er opptatt av at kvalitativ forskning og prosjektets design må gi grunnlag for fleksibilitet, fremgangsmåten må i følge henne kunne endres på grunnlag av den informasjonen dataene gir. Det teoretiske rammeverket har hjulpet meg til å utarbeide intervjuguiden herunder å operasjonalisere de teoretiske begrepene til spørsmål som kan stilles til informantene. I følge Thagaard (2013) må jeg underveis vurdere om dataene er relevant i forhold til problemstillingen, og om analysen kan føre til interessante resultater. Fleksibilitet og åpenhet for endringer i løpet av forskningsprosessen er særs viktig i kvalitative studier (Thagaard, 2013). Etter at intervjuguiden var utarbeidet og jeg gjennomførte mitt første semi strukturerte intervju, oppdaget jeg at informantene opplevde stor forskjell mellom handlingsrommet på statlig og kommunal side, dette ble derfor tatt med i de videre intervjuene som jeg foretok av informantene.

Faglitteraturen har bidratt til at jeg har utledet forventninger til funn som jeg ønsker å teste ut empirisk. Det teoretiske rammeverket, bl.a. ved modellen av handlingsrommet, har gitt meg bakgrunn for å kunne forstå mellomledernes rolle og oppgaver i en organisasjon, samt hans eller hennes begrensninger og krav og derigjennom mulighet for å bruke handlingsrommet. Dette har påvirket min tilnærming til tematikken og utarbeidelsen av spørsmål i intervjuguiden.

Mitt mål med denne oppgaven er å finne ut om mellomlederen opplever at det faktisk har blitt en dreining fra styring til mer ledelse, og om dette har medført at deres opplevde handlingsrom er endret og i tilfelle i hvilken retning.

Som case har jeg valgt NAV. Det er et relevant case fordi toppledelsen i NAV ønsker å dreie organisasjonen fra styring til mer ledelse. Min undersøkelse ønsker å finne svar på mellomledernes opplevelse av handlingsrom etter denne dreiningen. Arbeidet med denne dreiningen startet for vel 1 år siden og hadde derfor kommet et stykke på vei ved tidspunktet for datainnsamling.

NAV ble etablert 1. juli 2006 etter at st.prp. 46 ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning” fikk bred tilslutning på Stortinget. NAV ble opprettet med hjemmel i arbeids- og velferdsforvaltningsloven av 2006. Bakgrunnen var et ønske om å unngå at personer ble ”kasteballer” mellom arbeidsetaten, trygdeetaten og sosial tjenesten i kommunen. Gjennom å samle disse enheten skulle man etablere ”en dør inn” for brukene. NAVs samfunnsoppdrag er å bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn, arbeidslinjen skal være sentral. NAV skal sørge for økonomisk trygghet for den enkelte. NAV sysselsetter 19 000 personer og forvalter 1/3 av statsbudsjettet gjennom stønader, trygd og pensjoner. NAV består av en arbeids- og tjenestelinje, forvaltningslinje og økonomilinjje. Etablering av NAV- kontor ble gjort i partnerskap mellom arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune, i alt ble det etablert 457 NAV kontor fra 2006 til 2011. Arbeids- og sosialdepartementet sender årlige tildelingsbrev til NAV. Her fremkommer mål, styringsparameter, rapporteringskrav og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet i gjeldende år. Utledet fra dette tildelingsbrevet forfatter NAV Mål- og disponeringsbrev til sine enheter.

Gjennom NAVs 10 årlig historie, har årlige undersøkelser utført blant medarbeiderne påpekt opplevelse av manglende anerkjennelse fra lederne. Medarbeiderne opplever i liten grad å bli sett og anerkjent for den jobben de gjør. Samtidig har NAV måttet tåle hard kritikk fra media og brukere for sin manglende fungering. Disse forholdene medførte at det ble satt ned en ekspertgruppe som skulle gjennomgå NAVs praksis, det såkalte Vångeng utvalget.

Ekspertgruppens sluttrapport pekte på flere forhold. Hovedfunnet er at NAV ikke har evnet å hjelpe brukerne ut i arbeid. NAVs møte med brukerne og kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet har et stort forbedringspotensial (St. Meld. nr. 33, 2015). Videre fremkom det at størrelsen på NAV- kontorene medførte ulik praksis for hvilket tilbud brukerne får. Høsten 2014 ble det gjennomført en OHI- undersøkelse (organization health index) i NAV, dette for å vurdere hvordan de ansatte opplevde situasjonen i NAV. Gjennom denne undersøkelsen fremkom det at NAV opplever å ha mange utfordringer, toppledelsen i NAV valgte tre områder å fokusere videre på. Dette var;

- innovasjon
- ledelse
- omverden orientering

Etter at Sigrun Vågeng som ledet ekspertgruppen, overtok som arbeid- og velferdsdirektør har hun vært opptatt av å få til en dreining av organisasjonen i retning av å få flere folk ut i arbeid, samt etterkomme krav om bedre brukermøter og sikre kompetanse på lokale NAV-kontor. Hun lanserte på bakgrunn av dette et ledelsesutviklingsprogram i NAV, program for utvikling av ledelse og samhandling i NAV (PULS).

Målet med PULS er at lederne i NAV dreier organisasjonen i ønsket retning og kan omsette mål og strategier til hensiktsmessige handlinger og resultater i egen enhet.

Det er spesielt tre hovedområder PULS skal ta for seg;

1. Ett NAV – enhetlig kultur og samhandling
2. Mindre styring – mer ledelse setter krav til lederskap
3. Horisontal kunnskapsdeling, utforske det som virker

Alle disse forholdene vil potensielt kunne påvirke handlingsrommet til mellomlederne. Jeg har valgt å konsentrere meg om pkt. 2 da dette er klarest uttalt som ledernes ansvar, gjennom ledere som ”våger, tåler og bryr seg” skal organisasjonen ikke være like avhengig av styring, men gå over til mer ledelse. Organisasjonen skal bevege seg fra å administrere til å involvere.

Som forsker i egen organisasjon er det viktig å være obs i forhold til det å kunne bli normativ i tilnærmingen i intervjusituasjonen. Gjennom utdanning og den kjennskapen jeg har til organisasjonen vil det kunne være en fare for fortolkninger og antagelser etter hva min egen erfaring i organisasjonen er (Jacobsen, 2015). Dersom jeg som forsker ikke er tilstrekkelig bevisst på dette vil jeg kunne søke svar som bekrefter de fortolkninger og antakelser jeg har. Jeg må også være obs i forhold til intervjueffekten ved at jeg som forsker stiller spørsmål direkte til informant, ansikt-til ansikt og kan komme til å påvirke informantens svar (Jacobsen, 2015). Jeg benyttet semi strukturert intervju for å sikre at informantene ble stilt de samme spørsmålene, dersom det var behov for oppfølgingsspørsmål for å utdype informantenes svar så ble det benyttet. Jeg var imidlertid bevisst på å ikke bekrefte eller avkrefte hva informantene sa, men heller vise en aktivt lyttende holdning til det som kom frem. På denne måten ble effekten av fortolkninger og antakelser samt risikoen for intervjueffekter forsøkt redusert, noe som lettere kan oppstå når man forsker i egen organisasjon.

3.2 Metodevalg

3.2.1 Metode

Undersøkelsen baserer seg på en casesdesign som skal utføres gjennom metoden dybdeintervju, et såkalt intensivt opplegg (Jacobsen, 2015). Dybdeintervju er valgt til å samle inn informasjon fordi problemstillingen fordrer at man ønsker å finne svar på mellomleders opplevelse av handlingsrommet etter dreining fra styring til mer ledelse. Det er mellomleders opplevelse som er interessant å studere og observasjon og kildegransking vil etter min vurdering ikke gi like gode svar på dette, da det ville medført stor grad av tolkning fra forskernes ståsted. Casestudiet går i dybden på et fenomen eller hendelse og studerer mange nyanser (variabler), men relativt få enheter (Jacobsen, 2015). Slike studier er i følge (Thomasen (2012) referert i Jacobsen (2015)) ”virkelighetsnære”, i dette ligger at undersøkelsen tar utgangspunkt i dem som blir studert og deres forståelse av den konteksten de inngår i. Undersøkelsen oppleves som relevant for dem og ofte også som en riktig beskrivelse av deres virkelighet. Intensive undersøkelsesopplegg vil av denne grunn score høyt på intern gyldighet (Jacobsen, 2015). Intern gyldighet er i følge Jacobsen (2015) i hvilken grad man har dekning i data (empiri) for de konklusjonene som trekkes.

3.2.2 Utvalget

Utvalget vil være et såkalt tilgjengelighetsutvalg (Thagaard, 1998) og således ikke representativt for alle mellomlederne i NAV. Valg av utvalg ble gjort i form av NAV- ledere som har det økonomiske og faglige ansvaret på det enkelte NAV-kontor. NAV- leder rapporterer til fylkesdirektøren som har styrings- og rapporteringslinjer til direktoratet samt kommunalsjef innen helse- og sosial, eller rådmann på kommunal side. Utvalget ble foretatt etter stillingstittel, dette medfører at det kan være større variasjon i utvalget enn det kan se ut som p.g.a. størrelse på NAV-kontorene. Dette fordi NAV-leder ved de største kontorene er mellomledere på et annet hierarkisk nivå, da de har avdelingsledere mellom seg og den operative kjerne. Dette kan bety at disse NAV-lederne opplever styring og ledelse og deres påvirkning på handlingsrommet annerledes enn NAV-lederne som leder medarbeidere på operativt nivå. Avgrensning ble gjort i forhold til en geografisk tilnærming ved at NAV-ledere i Sør Troms, til sammen syv stykker er blitt intervjuet.

Undersøkelsen tar for seg mellomleders opplevelse av handlingsrommet. Nesten alle ledere er mellomledere på et eller annet nivå. Jeg har i denne oppgaven valgt å konsentrere meg om

NAV-ledere. NAV-lederne har en svært sentral rolle som ”oversettere” av strategiske mål til operative mål og helt avgjørende for at NAV skal lykkes med sitt samfunnsoppdrag.

3.2.3 Utarbeidelse av intervjuguide

Intervjuguiden se vedlegg 1, ble utarbeidet for å søke å finne svar på problemstillingen og de forventningene jeg hadde til funn, etter å ha studert faglitteratur rundt emnene; handlingsrom, styring og ledelse. Jeg var interessert i å finne ut mellomledernes forståelse og opplevelse av disse emnene. Samt eventuelle endringer i disse. For å finne svar på dette formulerte jeg åpne spørsmål med forventninger om at mellomlederne skulle reflektere og svare i forhold til egne ord, med hva de legger i disse emnene. I spørsmålsutformingen var jeg også opptatt av å få med eventuelle endringer som mellomlederne har opplevd i forhold til disse emnene.

Videre var jeg opptatt av å høre informantenes opplevelse av krav og begrensninger, da jeg ut i fra teorien (Stewart 1982, Stewart 1989) hadde en antakelse om at handlingsrommet ikke var like tydelig for alle lederne. Dreiningen fra styring til mer ledelse i NAV har startet men ikke kommet så langt. På denne bakgrunn ble det utformet et spørsmål med et fremtidsrettet perspektiv.

3.2.4 Gjennomføring av intervju

Informantene ble invitert til å delta i forskningsprosjektet via e-mail, se vedlegg 2. I denne mailen stod det informasjon om forskningsprosjektet og hva jeg skulle bruke innsamlet data til, samt at det var lagt ved et samtykkeskjema med informasjon om hvordan innsamlet data ville bli behandlet. Intervjuene ble gjort via Skype, NAVs videoutstyr eller ved personlig møte, enten på informantens arbeidsplass eller på mitt kontor. Intervjuene forløp etter planen og lydopptak ble tatt ved bruk av mobiltelefon. Selve intervjuet varte fra 20 minutt til 30 minutt.

Som forsker i egen organisasjon har jeg den fordel at jeg kjenner kulturen og forståelsen av virkeligheten slik NAV-lederne opplever den, imidlertid kan det være en fare for at jeg fortolker og siler det informanten er i ferd med å si og dermed kan gå glipp av nyanser som kommer i løpet av intervjuet (Thagaard, 2013). I intervjusituasjonen var jeg derfor veldig obs på å vise aktivt at jeg lyttet, men uten å stille ledende spørsmål i forlengelsen av det de formidlet. Dersom det var nødvendig med utdypende spørsmål, noe som skjedde bare noen få ganger, var jeg opptatt av å utforme åpne og nøytrale spørsmål (ikke normative) som skulle belyse saken utover det informantene allerede hadde fortalt. Jeg var altså opptatt av å innta en

lyttende nøytral rolle som forsker, men samtidig var det viktig at jeg tok initiativ til å bringe intervju samtalen videre slik Thagaard (2013) beskriver.

Etter at intervjuene var ferdig, fikk jeg raskt transkribert lydopptakene og oversendt dem til informantene for deres godkjenning. Dette for at de skulle bekrefte at teksten faktisk representerte hva de hadde sagt, samt at deres anonymitet opplevdes ivaretatt. Jeg hadde i forkant før intervjuene tenkt at jeg skulle vise modellen for handlingsrom figur 1 i løpet av intervjuene, for å forklare teoretisk hva handlingsrommet er. Det første intervjuet jeg hadde forløp imidlertid per Skype og det var praktisk vanskelig å vise og forklare modellen på en god måte, derfor bestemte jeg meg underveis i intervjuet for ikke å vise modellen. Da intervjuet var ferdig hadde jeg en gjennomgang med informanten om hvordan hun hadde opplevd intervjuet. Det passet seg da slik at jeg viste modellen til informanten, det kom da frem at informantene ville ha opplevd det som begrensende i forhold til sine betraktninger dersom hun hadde fått sett modellen på forhånd. Jeg valgte av denne grunn å ikke vise modellen i intervjuene til de andre informantene, men heller å se på modellen etter at intervjuene var ferdig og vi hadde en gjennomgang på hvordan intervjuene hadde vært. Jeg fikk mange tilbakemeldinger på at ville ha vært begrensende for dem å se modellen i løpet av intervjuet.

Øvrige tilbakemeldinger på undersøkelsen var at spørsmålene ble tolket som nokså vanskelige. Spørsmålene var krevende og informantene måtte tenke seg godt om for å kunne svare. Dette formidlet informantene ved å si at begrepene som ble brukt og skulle reflektere over er alle kjente for dem. Likevel var det vanskelig å skulle utrykke hva de selv la i dem. Det var tydelig at dette ikke nødvendigvis var kunnskap som de tenker over hver dag.

3.2.5 Analyse av data

Analysen av data har vært gjort gjennom en innholdsanalyse (Jacobsen, 2015).

Innholdsanalyse ble valgt for å systematisere og samle opplysninger som fremkom i intervjuene, til mer overordnede kategorier. Det vil si at dataene i etterkant av intervjuene har blitt kategorisert og oppsummert. Kategoriseringen er foretatt etter tema i spørsmål stilt i intervjuene, som ble utledet av teorien. Jeg kategoriserte etter informantenes opplevelse av temaene styring, ledelse, handlingsrom, krav og begrensninger. Innen de ulike hovedkategoriene laget jeg underkategorier som jeg delte inn i informantenes syn på om de hadde like eller forskjellig oppfattelse av f.eks. styring og ledelse. Dersom synspunktene var forskjellige skrev jeg hva de opplevde var forskjellig, det samme gjorde jeg dersom de hadde

like synspunkter. Dette gjorde det lettere å se sammenhenger mellom de ulike informantenes synspunkter og kunne trekke konklusjoner ut i fra dette.

Som forsker har jeg vært opptatt av å ta vare på deltakernes perspektiv i presentasjonen og analysen av data. Det har vært viktig at informantenes svar og synspunkter har kommet til uttrykk i studiet, en viktig målsetting har derfor vært å skille mellom hva som er teori, mine betraktninger og informantenes synspunkter. Dette har jeg forsøkt å ivareta ved at informantenes synspunkter er formidlet i kapitel 4, mens analyse av hva informantene har sagt sett i sammenheng med teori og mine betraktninger rundt dette er belyst i kapitel 5.

3.3 Kvalitet

3.3.1 Reliabilitet

Studiets reliabilitet sier noe om hvorvidt vi kan stole på de funn som fremkommer (Jacobsen, 2015). Ved at jeg valgte en kvalitativ studie, er det å replikere mine funn av en annen forsker vanskelig. Mitt studie gir et bilde av hvordan NAV- ledere i Sør Troms opplever sitt handlingsrom i dag, farget av den konteksten intervjuene fant sted i. Dette medfører fare for at reliabilitet forringes (Thagaard, 2013). For å forsøke å motvirke dette har jeg forsøkt å beskrive forskningsprosessen og de valg jeg har tatt underveis på en så transparent måte som mulig. Gjennom lydopptak på mobilen fikk jeg med meg alt informantene sa. Dette var viktig når jeg skulle transkribere ord for ord hva som fremkom i løpet av intervjuet og hva som var informantenes ord. Etter at transkribert intervju var gjennomgått og godkjent av informantene, bekreftet de at de hadde sagt det som fremkom.

3.3.2 Validitet

Validitet sier noe om studiets gyldighet, har de svarene man har fått gjennom studiet faktisk gitt svar på de spørsmålene som er stilt. Det skilles mellom *intern* og *ekstern* validitet, hvor *intern* validitet går på hvorvidt vi har dekning i våre data (empiri) for de konklusjoner vi trekker (Jacobsen, 2015). I dette studiet som vil være en "virkelighetsnær beskrivelse" av hvordan NAV-lederne i Sør Troms opplever sitt handlingsrom ved endring fra styring til mer ledelse, anses intern validitet å være høy. Dette fordi det er informantenes opplevelse av situasjonen gjennom det de selv forteller, som vil være avgjørende for de konklusjoner som foretas. Informantenes synspunkt ble kvalitetssikret gjennom det at transkriberte intervjuer ble tilsendt dem og at de fikk mulighet til å endre på innholdet i intervjuet dersom de mente dette var nødvendig. *Ekstern validitet* sier noe om hvorvidt resultatet av mitt studie av NAV-ledere

i Sør Troms er overførbart til andre dele av NAV. Dette kan ofte være et problem med enkelt casestudier som denne, da denne casestudiet er avgrenset i rom og tid, samt kontekst.

Imidlertid tenker jeg at de funn denne undersøkelsen avdekker også vil være allmenngyldige for flere NAV-ledere og andre mellomledere i NAV. Dette fordi mål- og resultatstyring har vært utstrakt brukt i hele organisasjonen og den påbegynte dreiningen fra styring til ledelse ikke har kommet så langt ennå.

3.4 Forskningsetiske betraktninger

Informantene ble som beskrevet invitert til å delta i forskningsprosjektet via e-mail. Vedlagt til denne mailen lå samtykkeskjema som informanten ble bedt om å underskrive. I mailen og samtykkeskjema fremkommer det at informantene ved å takke ja til å delta i forskningsprosjektet, likevel har mulighet til på enhver tid å avbryte sin deltakelse, uten negative konsekvenser for dem. Dette beskrives som informert samtykke (Thagaard, 2013).

I denne mailen ble det i tillegg til forskningsprosjektets tema også opplyst om at innsamlede data ville bli behandlet konfidensielt og at presentasjon av data vil foregå ved anonymisering (Thagaard, 2013). Dette for å unngå å distribuere eller offentliggjøre informasjon som kan skade enkeltpersoner det forskes på. Som forsker har jeg derfor vært omhyggelig med å behandle informasjon fra forskningsprosjektet på en slik måte at deltakernes identitet forblir skjult (Thagaard, 2013). Informantene ble videre informert om at forskningsprosjektet er meldt inn til Personvernombudet for forskning.

Transkriberte intervju ble raskt oversendt informantene for godkjenning, de ble da bedt om å ta stilling til om de selv mente at det de hadde sagt var det som fremkom i teksten, samt om anonymisering var ivaretatt. Dette for å forhindre at informantene skal oppleve uheldige konsekvenser av det å delta i forskningsprosjektet (Thagaard, 2013). I løpet av hele forskningsprosessen har jeg vært opptatt av å ivareta informantenes integritet gjennom å tenke på det ansvaret jeg har overfor informantene. Lydopptakene vil bli slettet i henhold til avtale med Personvernombudet for forskning, når forskningsprosjektet avsluttes.

4 Presentasjon av data

I dette kapitlet vil jeg presentere de data som har fremkommet gjennom min kvalitative undersøkelse.

4.1 Informantenes beskrivelser av styring og ledelse.

4.1.1 Styring

Informantene formidler at styring oppleves som styrte retningslinjer, grensesnitt og rutiner som man må følge og være oppdatert i forhold til, og vil kunne bli etterprøvd i forhold til. Videre så formidler informantene at de opplever at direktoratet driver med styring gjennom målekort, eller balansert målstyring som det også benevnes, hvor det settes opp konkrete mål som skal nås. Frister som blir satt er urokkelige og det kan noen ganger i følge informantene, virke som det er viktigere å levere i henhold til frist enn å møte den enkelte brukers etterspørsel/behov. Man styres av instruksjoner som det i liten grad er mulig å påvirke i forhold til, det bestemmes fra sentralt hold hva og hvilke handlinger som skal utføres. Følgende sitater kan illustrere dette;

B: *"Da tenker jeg målstyring. Direktoratet driver med styring gjennom målekortet. Balansert målstyring, setter opp konkrete mål og de skal vi nå."*

C: *"Ja, da er min umiddelbare tanke at man styres av en som gir instruksjoner og så er det andre som utfører."*

E: *"Styrt på detaljnivå. Det er noen på overordnet nivå som bestemmer hva man skal gjøre, ikke bare hva man skal oppnå, men hvilke handlinger man skal gjøre. Det er ganske så detaljert hvordan man kan operere og hva man må gjøre innenfor de rammene som er satt."*

En av informantene opererte med begrepet styringssignaler i stedet for styring, vedkommende formidlet at styring ikke oppleves negativt eller er noe negativt, i utgangspunktet, men at det kan bli det ved for mye detaljstyring.

G: *"Styring eller styringssignaler som jeg liker å kalle dem, er strategi eller strategiske føringer for hva vi skal oppnå. Ikke negativt i utgangspunktet, men kan bli det dersom det blir for detaljstyrt."*

Informantene formidler at de har forståelse for at styring er nødvendig, men at det er graden av styring som noen ganger blir for byråkratisk og detaljstyrt, som gjør at styring blir oppfattet som noe negativt.

4.1.2 Ledelse

Informantene er samstemte i forhold til at ledelse handler om å jobbe sammen med sine medarbeidere for å nå målene. Målene man skal oppnå kan være tydelige, men hvordan man jobber for å nå målene vil være opp til leder og medarbeidere. De vil lettere kunne tilpasse seg de lokale variasjonene som eksisterer ved et kontor, f.eks. mange unge sosialhjelpsmottakere vil trenge et annet tilbud enn eldre som kun trenger supplerende støtte i form av sosialhjelp. En av informantene forklarte ledelse på følgende måte;

A: *”Min måte å løse ting på. Hvordan jeg med den kompetansen jeg har i mitt kontor klarer å løse utfordringene i min kommune.”*

Leder er i følge informantene en som går foran og utøver ledelse ved å vise vei og kanskje synliggjør ulike alternativer til løsninger. Målet er klart, men veien dit er ikke fastlagt. Leder har i følge informantene en viktig jobb i å motivere og trekke på riktig kompetanse hos medarbeiderne for å nå målene. Sitatene som følger beskriver hvordan informantene ser på ledelse og hva de selv gjør for å utøve ledelse;

B: *”Personlig tenker jeg på en leder som en lagleder, et lag eller et team, jeg gjør ingenting alene, jeg er avhengig av mine medarbeidere og må legge til rette sånn at de får en arena hvor de kan blomstre og gjøre sin jobb best mulig.”*

E: *”Da tenker jeg at du mer har noen som går foran og viser vei, setter mål og sier hvilke resultater man ønsker å oppnå, men overlater til de som faktisk skal gå den veien og oppnå de resultatene og på en måte bestemme hvordan man skal gjøre det i detalj. Så det å lede betyr på mange måter det å gå foran. Det ligger et styringselement og kontrollelement i det å utøve ledelse også for å oppnå resultater og nå det målet som man har bestemt seg for å gå i mot.”*

G: *”Ledelse for meg betyr jo å jobbe sammen med og gjøre hverandre god.”*

Noen av informantene nevnte viktigheten av at det er tydelig hvem som er leder og har hovedansvaret for at målene oppnås.

D: *”Leder er grunnfjellet i kontoret, har fått ansvaret og skal rå over kontoret med de arbeidsoppgavene som er tillagt.”*

F: *”At det er tydelig hvem som er leder, men ledelse er mer å se medarbeiderne og trekke på det beste av medarbeiderne for å oppnå resultater, felles interesser for målene, kanskje mer enn når det gjelder styring.”*

Videre så nevner en av informantene leders rolle med å oversette strategiske mål til operative mål, på den måten gjøre målene tilgjengelige for medarbeiderne.

G: *”At man som leder har en rolle for å både hjelpe folk til å oversette de styringssignalene vi får, samtidig som det handler om å se hvilket utfordringsrom vi har, som vi må gjøre noe med innenfor og hvordan vi kan gjøre det. Så handler det om å få folk med seg for at de også skal se det samme bildet. Men, det handler jo om å være en tilrettelegger også, slik at folk skal få brukt kompetansen de skal ha for å kunne gjøre jobben sin.”*

4.1.3 Informantene vurdering av største forskjell på styring og ledelse

Informantene trekker frem grad av autonomi og styrken eller ”hardheten” i påvirkning som de største forskjellene mellom styring og ledelse. Dette illustreres gjennom følgende sitat;

B: *”Når du styrer så dikterer du, når man leder har du et mål som skal nås, men hvordan du jobber for å nå målet er opp til oss. Jeg liker å tenke sånn som på idretten, når jeg tenker på ledelse. Typisk et fotballag eller håndballag. De fungerer best sammen. Sånn tenker jeg også på ledelse.”*

Styring og ledelse er i følge informantene to forskjellige ting, men kan brukes sammen eller hver for seg. Imidlertid forklares ledelse med å være noe ”mer” enn styring og en av informantene mente også at det er forskjell på det ansvaret man har dersom man styrer i stedet for å lede.

D: *”Største forskjellen mellom ledelse og styring er ansvaret. Ved styring trenger du ikke å ha det ansvaret som du har ved ledelse, tenker jeg. Du kan være prosjektleder uten å ha ansvar for personal.”*

En av informantene formidlet at det i ledelse kan være mye styring også, men at du får ikke folk med deg hvis du går inn og styrer. Som leder er du nødt for å skape en forståelse for både styringssignalene som finnes og det handlingsrommet som finnes for å nå målene.

F: *”Jeg tenker at ledelse er mer medarbeiderskap at man er et team, arbeider i lag har felles forståelse for samfunnsoppgaven våres.”*

4.1.4 Informantenes opplevelse av dreining fra styring til mer ledelse

Informantene formidler at det har vært liten eller ingen dreining fra styring til mer ledelse. Det fremkommer at det har blitt noen færre ”tellekanter” som brukes for å beskrive måleindikatorer, men fortsatt måles NAV- kontorene i for stor grad i forhold til aktivitetsmål og ikke resultatmål, i følge informantene. Dermed er det fortsatt viktigst å rapportere på oppnådde aktivitetskrav og ikke i form av de resultater man har oppnådd. Noen av informantene formidler at den lille dreiningen fra styring til ledelse, som muligens har vært kan skyldes lederskifte på fylkes nivå. Lederstillingen har vært besatt av vikar i en periode. Dette mener noen av informantene har medført mindre ”trøkk” og styring fra fylkesnivå i denne perioden.

A: *”Det er nokså nytt, mange ting som henger igjen. Men vi har jo mye mindre rapporteringer enn det vi hadde tidligere, men det er ikke bare etter at Sigrun Vågeng kom. Det har egentlig skjedd gradvis, men vi har mindre rapportering. Ellers så opplever jeg kanskje at det har vært en endring ved større fokus på dette med arbeidslivet. Mulig dette har vært spesielt i Troms i og med at vi har skiftet fylkesdirektør, så vi har hatt noen vikarierende direktører som har vært inne i partnerskapet.”*

B: *”Ja, jeg vet ikke om jeg kan si at vi har kommet så veldig langt i denne prosessen per i dag. Jeg ser jo for meg at når vi er kommet dit at vi har fått mindre styring og mer ledelse så har vi kanskje bare en indikator på målekortet. Overgang til arbeid. Per i dag så har vi flere indikatorer på statlig side spesielt, hvor dette med*

aktivitetskrav spesielt, har du hatt alle dialogmøtene, innenfor en viss frist. Om det passer arbeidsgiver, den sykemeldte eller NAV eller situasjonen er ikke så viktig så lenge som du avholdt dialogmøtet innen fristen. Det tenker jeg er et aktivitetsmål og det er en litt dårlig form for styring, syns jeg da.”

E: *”Både og, så langt så oppfatter jeg det som om det har vært litt sånn ”festtaler” over det, det har vært snakket mye om det men i praksis så har det skjedd veldig lite.*

F: *Det har blitt færre tellekanter nå, som Sigrun sier. Sånn at de resultatmøtene vi har, det har blitt færre, det har blitt tonet ned dette med resultater og dette med dårlige resultater. Vi har målekortet, rødt, gult og grønt, men det er ikke sånn fokus på det slik som det har vært, sånn at vi har måttet forholde oss til det når vi skal måle. Men sånn som nå vil vi se på hvor mange vi får i arbeid og aktivitet, og det er fokus på hvordan vi skal jobbe med brukerne, hvilke oppgaver skal vi ha.”*

Det kan synes som om organisasjonen har startet en dreining fra styring til mer ledelse, men at det oppleves noe ulikt fra informant til informant. En av informantene opplever ikke at det har vært en dreining i det hele tatt.

G: *”Jeg synes det er følt å måtte si nei til om det har vært en dreining. Men, jeg føler at ansvaret er mitt hele veien og det har vært mitt hele veien. Og hvis de også gir meg, ut i fra mitt perspektiv og mitt ståsted og min bakgrunn, så gi meg handlingsrom så jeg får drive ledelse. Det er vanskelig å drive ledelse med den økonomistyringen du nesten ikke har, som du er fratatt konstant.”*

4.2 Informantenes beskrivelse av handlingsrom

4.2.1 Informantenes beskrivelse av krav

Krav er egne forventninger, forventninger fra medarbeidere, fra overordnede, fra kollegaer og politikere til å utføre jobben som leder av NAV-kontoret. NAV-leder har også det overordnede ansvaret for at mål og tidsfrister overholdes. Samt at standarder, byråkratiske prosedyrer og politiske vedtak igangsettes. Informantene gir klart uttrykk for at deres opplevelser av de krav som stilles til dem er høye. De samme kravene stilles til et lite kontor som til de store og dette medfører at man bør være tilstede på de fleste opplæringer, men da

får en ikke tid å utøve ledelse og brukeroppfølging. Dette medfører at man opplever ”krysspress situasjoner”. Den ene informanten som er leder av et lite NAV-kontor formidlet at kravene om resultater, få folk i arbeid var noe de var svært opptatt av og fokuserte på. Gjennom dette kunne de viser at de var berettiget til å være et NAV-kontor i en liten kommune. Noen av informantene gav uttrykk for at de krav som stilles noen ganger er litt i overkant, da de kan oppleves som altoppslukende. Samtidig som de også var bevisst på at det i noen sammenhenger kunne være de selv som stilte høye krav til seg selv etterhvert som de fikk større innsikt i jobben.

A: ”Skal kunne alt på dette lille kontoret, vi skal være til stede på alt og kunne helst ha svarene på alt. Veldig spennende, men krevende.”

B: ”Jeg opplever at det er veldig høye krav og forventninger til meg i min rolle, som jeg kjenner av og til er litt i overkant.”

C: ”Ja vi har jo et mål- og disponeringsbrev som vi NAV ledere forholder oss til hvert år, hvor vårt oppdrag er definert. Overordnet mål er jo å få folk i arbeid.”

F: ”Få folk i arbeid. Det å ha resultater som viser at vi får folk ut i arbeid, at vi er berettiget til å være et NAV kontor i en liten kommune, det tenker jeg mye på.”

En av informantene var også mer spesifikt inne på rollen som arbeidsgiver og det å drive god personalpolitikk og utvikling av egen enhet på en god måte. Staten har mange føringer i forhold til personalpolitikk som denne NAV- lederen viser å være opptatt av, imidlertid oppleves mulighetene til å innfri i forhold til disse å være begrenset.

G: ”Det stilles jo strenge krav, både på resultatoppgåelse, på personal, god personalpolitikk, bidra til et godt arbeidsmiljø, bidra til god økonomistyring, bidra til utvikling av egen enhet, slik at man hele tiden er i kontinuerlig forbedring. Det stilles egentlig veldig høye krav, ja kontra sett opp mot hvor stort handlingsrom du får.”

En av informantene trakk frem at det er ulike krav fra stat og kommune, staten har sentralt satt mål som stiller krav til NAV-leder, mens kommunen er opptatt av å oppnå kommunale resultater som igjen stiller krav til NAV-leder. Avhengig av hvordan partnerskapet fungerer og hvilke utfordringer kommunen har, vil mellomleders opplevelse av krav fra stat og kommune være forskjellig. Staten setter krav i form av måleindikatorer som NAV-lederne rapporterer på hver måned, mens kommunale oppgaver som sosialhjelp og gjeldsrådgiving er

lovfestede rettigheter som kommunen skal tilby, samt sørge for at de som trenger denne typen hjelp skal få. Kommunene blir fulgt opp i forhold til slike lovpålagte oppgaver av Fylkesmannen. Manglende kompetanse og utførelse av denne typen hjelp i kommunen og ved NAV-kontoret, kan medføre klager til Fylkesmannen og evt. avvik.

E: *”Krav om at jeg skal levere et godt resultat, at jeg og kontoret skal nå de målene som man har satt sentralt i fra statlig side, fra den kommunale side er det litt det samme, da vi skal oppnå resultater, man skal holde utgifter til sosialhjelp nede. Man skal gi de som har behov for tjenester, noe annet en sosialhjelp, gjeldsrådgiving f.eks. skal få det raskt og på en god måte, det er de kravene som er satt til meg. På statlig side er man veldig opptatt av det med jobb og stiller krav om at vi skal ut å møte arbeidsgivere, vi skal være god på inkluderingskompetanse, det er mange typer krav.”*

Hvor vidt informantene opplever at det har vært endring i kravene som stilles til dem er ulikt. Noen formidler at kravene er de samme som de har vært hele tiden, mens andre oppgir at kravene har endret seg. Endringene har kommet i form av at det har blitt enda større fokus på å få folk ut i arbeid og av denne grunn har også målingene blitt endret. En av informantene var også inne på at endring i kravene kunne skyldes hennes egne krav og forventninger til utførelsen av jobben som NAV-leder, etterhvert som hun fikk mer kunnskap.

A: *”Endring i kravene ved at man setter høyere krav til seg selv, etterhvert som man får kunnskap.”*

F: *”Ja, jeg kjenner på at det er blitt større krav. Det strammes inn og det blir mer press på det at NAV skal få folk i arbeid. Det er blitt mer tydelig med Sigrun, hun snakker også om det å være kreativ i det handlingsrommet vi har. Vi har ikke mulighet til det i denne lille enheten.”*

G: *”Opplever ikke at det har vært endring i kravene, de har vært nokså konstant egentlig, hvordan det har vært styrt.”*

4.2.2 Informantenes beskrivelse av begrensninger

Begrensninger er det som setter grenser for hva NAV-leder kan gjøre. Dette kan være økonomiske begrensninger, lover og avtaler, fysiske lokaliseringer og teknologi. De minste kontorene formidler at de er begrenset og sårbare ved at de er så få. Dersom man får sykdom i disse kontorene så utgjør dette stor forskjell i tilbudet kontoret kan yte, i forhold til større

kontor. Aktivitetsmål blir også nevnt som noe som opplever å gi begrensninger, da dette i for stor grad styrer hva man skal gjøre.

A: *"Det at vi er for små, vi er for sårbare."*

B: *"Jeg vet ikke om jeg kommer på at jeg har noen begrensninger. Ja, det er altså disse aktivitetsmålene, alt som skal dikteres alt vi gjør av aktiviteter for å nå målene, da blir det ikke spennende å jobbe lenger, for da blir det så forutsigbart og alt du gjør er for å nå målet. Men, det er jo blitt mindre og mindre av det. Og det er jo selvfølgelig økonomien som setter begrensninger, ellers så opplever ikke jeg at jeg har noen begrensninger i jobben min på noen som helst måte. Ikke noe som plager meg."*

Økonomi blir trukket frem som mellomledernes viktigste opplevelse av begrensninger, både i form av midler til daglig drift, kompetansepåfyll og budsjetter i forhold til aktuelle tiltak som brukere kan komme inn på. Spillereglene i arbeidslivet, i form av statlig personalpolitikk og lovpålagte oppgaver for NAV blir også trukket frem som noe som setter begrensninger.

D: *"Det er rammene som vi har å forholde oss til som begrenser oss. Vi har jo et system å følge og dette gir begrensninger."*

C: *"Ja vi må jo forholde oss til spillereglene i arbeidslivet og selvfølgelig også de oppgavene som er definert i lov at NAV skal gjøre. Dette med tid sa jeg også som en begrensning, men hvor vi har fått merkbart bedring. Økonomi, budsjetter, i forhold til tiltak kan også være en begrensning. Vi kunne nok ha fått flere i jobb dersom vi hadde brukt mer penger på å utruste folk som ønsker det med kvalifikasjoner, for en bedre jobb."*

E: *"Regelverket gir begrensninger. Vi har også opplevd at selve tolkningen av regelverket har gitt begrensninger. I dag gjør vi mye for om en person skal få arbeidsavklaringspenger eller ikke, mens det er forvaltning som til syvende og sist som fatter vedtaket og som kan fatte et vedtak som går på tvers av de vi hadde tenkt. Og som sagt så var det en stor utfordring tidligere. Mye mindre utfordring nå, men det har med forskjeller hos forvaltning å gjøre. Nå er det jo forestått at vi skal kunne få fullmakt, større fullmakt til å kunne fatte beslutninger, flytte beslutningsfullmakt til oss fra forvaltning og det vil kunne gi oss en helt annen situasjon enn den vi har i dag. Det*

vil gi oss større myndighet, større handlingsrom og åpne opp for at vi kan bli mer tydelig i kommunikasjonen ut mot brukerne våre ”

F: *”Økonomi og ressurser i form av antall timer i løpet av en dag, uke og måned. Brukergruppen er veldig krevende og vi har begrensede ressurser.”*

G: *”Økonomi og det at jeg ikke har styring over egen økonomi opplever jeg som begrensning.”*

Informantene opplevelse av endring i forhold til begrensninger er ulik. Noen av informantene formidler at det ikke har vært noen endring i begrensningene, mens vel halvparten formidler at det har vært endring. Endringene har kommet til uttrykk ulikt. Ved et kontor har man fått økt bemanning og dermed redusert sårbarhet. En annen informant formidler at det har blitt færre aktivitetsmål og derigjennom oppleves begrensningen å være færre.

A: *”Har fått økt bemanning.”*

B: *”Aktivitetsmålene har blitt færre og det er med glede at jeg ser det og det kommer til å bli færre av dem fremover, kanskje blir det bare ett aktivitetsmål, en måleindikator med overgang til arbeid og da er vi jo der vi skal være tenker jeg. Da er det ihvertfall ingen begrensninger for hva jeg som leder kan gjøre og sørge for at vi som kontor leverer.”*

Noen av informanter gav også uttrykk for at det etter en endring i strukturen i NAV, hvor man har fått en ny forvaltning å forholde seg til så har begrensningen blitt mindre som følge av at det nye forvaltningskontoret man forholder seg til imøtekommer det lokale NAV kontoret på en annen måte.

E: *”Begrensningene har blitt noe mindre etter at vi fikk en ny forvaltning å forholde oss til.”*

Tid blir også pekt på en faktor som gir begrensninger. Etter store kampanjer for å ”lære” brukerne til å benytte selvbetjeningsløsninger samt ringe kontaktsentrene ved spørsmål, i stedet for å komme innom NAV- kontorene som tidligere med store og små utfordringer oppleves også tid, som begrensende faktor å ha blitt redusert. Dette medfører at man får en helt annen struktur i NAV- kontoret, isteden for å måtte løse en daglig strøm av brukere med ulike spørsmål kan veilederne i NAV- kontoret innkalle til planlagte oppfølgingsmøter hvor

tema og videre fremdrift er kjent både for veileder og bruker. Dermed kan man oppnå bedre kvalitet i brukermøtene.

C: ”Vi har jo fått frigjort endel kapasitet, nå har vi jo de her forvaltningsenhetene som det het før som tar seg av mye saksbehandling og utbetaling. Vi har kanalstrategien som gir brukerne andre muligheter til å ivareta sine interesser, nav.no og NAV Kontaktsenteret som igjen frigjør kapasiteten hos NAV kontorene, som gjør av vi kan sette inn og gjøre en bedre kvalitativ jobb i møtepunktet med brukere og arbeidsgivere. Tiden er en knapp faktor i det her arbeidet vårt så der har vi kanskje merket det aller mest, vi har større mulighet til å styre og ha mer planlagte møter, mindre drop in og sånn.”

En av informantene formidler også at det har vært endring i begrensningene ved at bruk av virkemidler og tiltak, som tidligere har vært målt både i form av økonomi og antall tiltaksplasser, er blitt myket noe mer opp. Informanten gav uttrykk for at det oppleves å være litt mer fleksibilitet i forhold til bruken av virkemidler og tiltak i forhold til tidligere, ved at man er mer opptatt av å få resultater og kan være noe mer fleksibel. Dette ble sett i en direkte sammenheng mellom mindre styring og mer ledelse og var en endring som informanten mente å ha sett det siste året.

C: ”Har absolutt opplevd at det har vært en endring i disse begrensningene. Vi har jo f.eks. ved bruk av virkemidler og tiltak vært underlagt et veldig detaljregulert regime hvor forbruket ble målt i både penger og antall tiltaksplasser, hvor det var veldig rigid regelstyring. Så dette med at f.eks. Forsvaret fyrer av ammunisjon når det nærmer seg slutten på et budsjettår, det er litt av den tenkningen som har vært i NAV også, det opplever vi jo er i ferd med å myknes opp. Litt større fleksibilitet og i oppdraget. Denne endringen har kommet i løpet av det siste året. Ser her en direkte sammenheng mellom styring og ledelse, ved styring er man nøye på at budsjett skal gå i balanse, man får bruke det man skal hverken mer eller mindre, mens vi kanskje nå tenker litt er hva oppnår vi med det vi bruker. Og at vi kan være litt mer fleksible for å nå de resultatene vi ønsker.”

4.2.3 Informantenes beskrivelse av handlingsrom

Informantenes forståelse av hva handlingsrommet er forekommer forskjellig, NAV har ikke en felles forståelse eller definisjon av hva handlingsrommet er. En av informantene formidlet

at det at man i NAV i større grad har tatt i bruk tekniske hjelpemidler (selvbetjeningsløsninger for brukerne) har gitt mer tid og derigjennom større handlingsrom. Mens en annen informant formidlet at handlingsrommet hennes gjenspeiles av det ansvaret hun opplever å ha. Dette viser et stort sprik mellom forståelsen av hva handlingsrommet er. Der den første informanten er opptatt av tiden som tidligere har begrenset hennes handlingsrom har blitt bedre og dermed har hun fått større handlingsrom. Mens, NAV- leder som opplever at handlingsrommet gjenspeiler seg i ansvaret hennes hele tiden har opplevd at hun har hatt et stort og vidt handlingsrom. Dette har hun brukt til å løse målene best mulig.

B: *”Jeg tenker at det jeg har ansvaret for må jeg også ha handlingsrom til å kunne gjøre noe med.”*

E: *”Da tenker jeg den frihetsgrad man har til å fatte de beslutningene som man selv synes er fornuftige, velge de løsninger og veier å få som man slev tenker er de riktige, selvfølgelig innenfor en ramme f.eks. regelverk osv. kan håndtere og agere nokså fritt til å velge løsninger.”*

G: *”Jeg elsker å kunne ta handlingsrommet og har alltid tenkt at det er handlingsrommet som er morsomt i ledelse.”*

Noen av informantene beskriver handlingsrommet som det å ha flere handlingsalternativer og kunne bruke gode ideer og kreativitet i jobben for å nå et definert mål. Mens, en informant anser handlingsrommet å være noe utover det å finne løsninger på daglige utfordringer, mer som et prosjekt og at dette anses som svært vanskelig å få til. Så alt etter hvor ”spesielt” handlingsrommet blir oppfattet så kan det være noe som enkelte NAV-ledere opplever som vanskelig å ta i bruk.

F: *”Handlingsrommet finnes i teorien, men i praksis blir det veldig begrenset. Fordi vi ikke har rom til å være så kreative eller lage prosjekter. Vi har mer enn nok å komme i mål med de daglige oppgavene våres som er så mangfoldige og komplekse.”*

Ut i fra dette kan det synes som om noen av NAV- lederne kanskje tenker for komplisert rundt dette med handlingsrom og at de tar det mer i bruk i det daglige for å løse daglige oppgaver, enn det de tenker selv.

4.2.4 Informantenes opplevde handlingsrom

Opplevd handlingsrom er også ulikt hos de forskjellige informantene. Fra opplevelsen av å ikke ha et handlingsrom i det hele tatt, at budsjett og tid setter rammer for det som er mulig å gjøre i løpet av en arbeidsdag/uke til at handlingsrommet er vidt og stort. Over halvparten av informantene opplever handlingsrommet større på kommunal side enn på statlig.

Informantene formidler at kommunene er tilfreds med at NAV- kontoret holder seg innenfor de kommunale budsjettene og utfører tjenestene i henhold til avtalen i partnerskapet. På statlig side opplever alle informantene at det har vært og til dels fortsatt er høy grad av statlig detaljstyring og krav til fullførte aktivitetskrav. Handlingsrommet oppleves å bli innsnevret på grunn av dette.

A: *”Opplever å ha handlingsrom og kunne ta det.”*

B: *”Ja, jeg opplever handlingsrommet mitt som vidt og stort på kommunal side, litt mer kanskje i boks på statlig side. Og jeg tror jo at vi har et større handlingsrom også på statlig side enn det vi tror og kanskje opplever at vi har. Fordi det ikke er så tydelig uttalt, måleindikatorene i målekortet har nok vært med på å forpurre vårt handlingsrom, fordi de har vært så opptatt av aktivitetsmål og da forteller det kanskje oss at vi ikke har så stort handlingsrom, når de skal diktere aktivitetene våres for å nå målene.”*

C: *”Jeg vil egentlig si at vi som offentlig instans som har et formål vi skal nå og lover vi skal styre etter, har et rimelig godt handlingsrom.”*

D: *”Både og. Vi er jo veldig regelstyrt og vi er jo veldig sånn styrt økonomisk, budsjettmessig og der er jo et handlingsrom innen for de rammene vi har.”*

E: *”Ja, NAV er jo en spesiell konstruksjon i og med at vi er både kommune og stat. Det er jo temmelig stor forskjell på det handlingsrommet jeg har innenfor utøvelse og løsning av de kommunale oppgavene og de statlige.”*

F: *”I teorien har jeg et handlingsrom, men i praksis oppleves det ikke slik. Vi kan kjenne på behovet for å kunne møtes utenfor kontoret for å være litt mer kreativ og for å se om vi kunne ha jobbet på en annen måte, men medarbeiderne er ikke villig til å bruke fritiden til det.”*

G: ”Jeg tar det jo litt da, det gjør jeg. Jeg ser jo det, mitt fokus siden jeg kom hit har vært mye opp mot kommunen, å samarbeide og diskutere utvikling mot de enhetene som vi har felles brukere. Psykiatri, rus, bolig ikke minst, flyktninger, integrering av flyktninger, bosetting eller det som går på introduksjonsprogrammet, mer enn bosetting for det er ikke en NAV oppgave. Så der ser jeg jo at jeg står veldig fritt fordi jeg står egentlig litt alene. Det er jo det man opplever som NAV- leder. Se her, bare ta handlingsrommet ditt, samtidig som egentlig så har du ikke et handlingsrom, du blir styrt på styringssignaler fra staten, der man ikke tar hensyn til det kommunale. Jeg har ikke så stort handlingsrom, jeg har ikke økonomi, jeg har ikke budsjett, kompetansebudsjett, det betyr at jeg ikke har handlingsrom egentlig. Så jeg opplever handlingsrommet som snevert, veldig snevert.”

4.2.5 Informantenes opplevde påvirkningskraft i forhold til handlingsrom.

Mellomlederne opplever å ha påvirkningskraft i forhold til sitt handlingsrom, imidlertid oppgir de forskjell i påvirkningskraften på statlig og kommunal side. Mellomlederne oppgir at påvirkningskraften overfor handlingsrommet er større på kommunal side.

A: ”Ja, altså jeg fikk jo igjennom dette med åpningstider, slik at vi har stengt to dager i uken for å følge opp brukere ute på arbeidsplassen, samt møter med arbeidsgiver.”

C: ”Ja, jeg tror at vi som er ledere i organisasjonen kan påvirke ganske mye med å synliggjøre de muligheter som er.”

D: ”Ja, den er jo selvfølgelig tilstede, men du kan si på en kommunal side så er de jo mere sånn at der har du mer skjønn det er litt mer fleksibelt på den kommunale siden, så handlingsrommet er nok litt større på den kommunale siden enn på den statlige siden.”

E: ”Ja i forhold til den kommunale siden opplever jeg at jeg har en veldig stor påvirkningskraft, i forhold til den statlige så ikke så stor påvirkningskraft, det er en lang vei for å nå frem i det statlige systemet.”

F: *”Ja, hva skal jeg si der, på en kommunale siden så tenker jeg at det er utfordrerne etter 10 år med NAV, for jeg har inntrykk av at leder over meg og andre mellomledere vet ikke hva NAV er for noe. Det virker ikke som de har oppfattet hvilken tjeneste vi er, og har, selv om jeg har sagt det mange ganger at det er ikke vår oppgave, så kan vi likevel bli sånn at ”kanskje NAV kan ta den?” Men, vi har ikke bedre økonomi enn de andre enhetene i kommunen, vi har ikke mere ressurser heller og våres oppgaver er jo arbeid først.”*

G: *”Jeg ser jo det at på den kommunale siden spesielt så har jeg nok fått en form for respekt eller anerkjennelse fordi jeg har en veldig tung fagbakgrunn og at man ser det at jeg er en strategisk menneske, ikke et detaljorientert menneske, men at jeg tenker strategisk og løsningsorientert. Så der opplever jeg nok at det fører til at jeg får et større handlingsrom. På statlig side så er det fortsatt styrt gjennom de styringssignalene som kommer, selv om det er der man snakker om større handlingsrom.”*

Flere av informantene refererte også til deltakelse i TO (tjenesteområde)- møter, disse møtene samler NAV-lederne på ulike geografiske områder. De møtes engang i måneden for å ta opp ulike utfordringer samt lære av hverandre. TO- møtene ble også i følge informantene brukt som en arena for å påvirke i forhold til sitt handlingsrom.

A: *”Påvirkningskraft i kraft av å være delaktig i TO-midt vil jeg fremheve. TO-midt er Tjenesteområde midt, vi er 11 kommuner per dags dato, eller 11 NAV- kontor som møtes hver måned. Da får vi på en måte tyngde bak meningene våres og kan formidle det videre. Så vi har jo vært veldig aktiv i forbindelse med denne her ”Utvikling av NAV- kontor - større handlingsrom og ansvar”, der finner vi oss jo igjen. En av lederne våre har vært med i gruppen som har utarbeidet denne her. Så der føler jeg at vi har gjennomslag for ting som vi mener og har innspill på.”*

B: *”Synes vi har god påvirkningskraft. Har jo jobbet masse opp mot den gruppa som nå har presentert ”NAV i ny tid (2016)”. Vi får delta på ledersamlinger, fylkeskontoret har hele tiden ønsket at vi skal være delaktige i å komme med innspill på måten vi skal jobbe på. Så jeg opplever å ha stor påvirkningskraft, ja den påvirkningskraften jeg ønsker å ha.”*

4.2.6 Informantenes opplevelse av endring i handlingsrommet det siste året.

Mellomlederne opplever endring i handlingsrommet det siste året som svært ulikt. Noen få opplever at det ikke har vært endring i det hele tatt, mens de fleste opplever at det har vært en endring.

D: *”Nei, opplever ikke at det har vært endring i handlingsrommet, det statlige systemet er regelstyrt og følger malere på det meste, som tidligere.”*

F: *”Nei, det er sånn som det har vært før.”*

G: *”Nei, jeg ser ingen endring på statlig side, kun på den kommunale.”*

Endringen har nødvendigvis ikke vært så stor, men bare det at toppledelsen har signalisert at handlingsrommet skal og kan tas i bruk gjør at flere mellomledere har gjort det. Det kan synes som om de av mellomlederne som tidligere også har følt seg ”trygg” nok i rollen og med mulighet til å ta i bruk handlingsrommet, har gjort det i større grad etter at fokus har blitt større på å ta handlingsrommet i bruk.

B: *”Jeg opplever at det er tydeligere signaler om at vi skal ta i bruk handlingsrommet våres, enn det var før. Men, så er jeg så pass trygg i rollen min at jeg tenker det at jeg er trygg på det som er mitt handlingsrom og mitt ansvar og kjenner derfor ikke på at det har vært en forskjell for mitt vedkommende. Jeg har hele tiden tenkt at det jeg må svare for på resultatsiden og det jeg har ansvar for har jeg også et handlingsrom til å gjøre noe med. De to der heng tett sammen. Og sånn har jeg jobbet hele veien og egentlig vært trygg på det og aldri blitt stoppet på det.”*

C: *”Ja, det var det. Det er ikke så lett å sette fingeren på hvordan det er endret. Men, vi har jo fått frigjort endel kapasitet og dermed bedre tid, det igjen gir større handlingsrom.”*

E: *”Nja, det har vært mindre trøkk fra fylkeskontoret og vi har levd i et vakuum og det gjør jo at handlingsrommet har vært større en det som det vanligvis har vært. Det har ikke vært så mye styring, ellers så kan jeg jo si at det har skjedd en endring i vårt forhold til forvaltning, som jeg kan si til dels har vært konfliktfylt eller hva jeg skal si... Vi opplever en mye større respekt for de beslutningene vi gjør og som i neste*

omgang skal sanksjoneres av forvaltning. Det er en utilsiktet sak, det burde ikke være slik at handlingsrommet skulle bli påvirket av dette. I forhold til meg og mitt kontor med min erfaring og ballast så er jeg ganske trygg i det jeg gjør og vil si ganske flink til å bruke det handlingsrommet som er og lar medarbeiderne også bruke sitt handlingsrom. Konkret så mener jeg ikke at det har skjedd så mye endring i forhold til handlingsrommet som følge av satsning fra toppen, men man jobber med det.”

En av informantene opplever at handlingsrommet har blitt endret det siste året som følge av at kommunen har blitt mer oppmerksom på NAV- kontorets rolle.

A: *”Ja, for det er det jeg vil si at vi blir faktisk hørt når vi har tunge, vektige grunner og det blir tatt høyde for det. Nå føler jeg også at kommunen har begynt å se oss, etter jul så har det vært en dreining som er veldig positiv.”*

4.3 Forventet virkning på handlingsrommet ved mer ledelse og mindre styring.

Informantene ble spurt om hva de tror vil skje med handlingsrommet når organisasjonen får innført mer ledelse og mindre styring. Informantene er da samstemt i at dette vil føre til at handlingsrommet blir større, imidlertid forventes også ansvaret til mellomlederne å bli større.

B: *”Ja, jeg tror at dersom det blir slik som de signaliserer så får NAV- kontorene et større ansvar, ansvar på flere områder, fagområder, ansvar for anskaffelse av egne tiltak, det betyr at vi også må lage disse tiltakene i forkant. Så det blir en helt annen måte å jobbe på, og da tror jeg handlingsrommet våres blir å gjenspeiles i det ansvaret.”*

C: *”Personlig tror jeg ikke at vi får en revolusjon, men vi har en dreining over tid. Kanskje i aller større grad kan vi ta i bruk de tingene som vi ser virker.”*

Noen av mellomlederne var inne på at mindre styring og mer ledelse, vil føre til mindre måling av aktiviteter og økt fokus på resultater.

D: *”Ja, nei det jeg ser for meg, du kjenner jo til at man er styrt etter målekort og nå skal jo det roes litt ned og man skal heller se på resultatene i stedet for de måltallene.”*

E: ”Nei, jeg tror jo at vi generelt kommer til å få flere fullmakter, det er jo sagt noe om det. Jeg tror også at det kommer til å bevege seg bort fra å måle aktiviteter til å måle resultat. Det betyr at vi vil få større frihet til det vi velger.

Samtidig som mindre måling av aktiviteter og heller større fokus på resultater er ønskelig så formidler to av informantene skepsis til at man skal gå for langt og ikke være opptatt av måleindikatorer.

D: ”Det er klart at det kan bli mer interessant for kontorene å få til noe i stedet for å være så opptatt av tallene som står på målekortet, men samtidig så kan det bli en sovepute hvis man ikke er frempå. Det er nå sånn med oss mennesker at vi må følges opp og vi må ha noe system bak oss hvis vi skal få gode resultater, sånn er det bare. Det som blir gjort er det som det blir pekt på og som vi setter fokus på. Det er nå sånn det er.”

G: ”Hvis vi får større kunnskap om lokale forhold og utfordringer der og kan utvikle våre målekort ut i fra dette, indikatorer regionalt ut i fra hva som er utfordringene lokalt og følges opp på dette, samtidig så er jeg kjempe tydelig på dette at jeg ønsker at vi fortsatt skal ha de målkravene vi har på at vi skal få flere i arbeid og følge opp folk og at noen kvantitative mål må vi ha for å bli fulgt opp på dette. Jeg trives med å ha det, og det tror jeg også folk her gjør, for vi ser noe. Samtidig som det å få noen andre kvalitative mål også og hvis vi går denne veien har jeg tro på at det vil skje noe.”

Flere av informantene var også inne på dette med at mindre NAV- kontor vil bli slått sammen til større NAV- kontor, for å skape større kompetente og myndige NAV- kontor.

B: ”Det er klart at dersom vi skal ha ansvaret for å opprette og lage egne tiltak, gjøre anskaffelser så har vi også det handlingsrommet til å gjøre det. Så egentlig så tenker jeg at ansvar og handlingsrom er to sider av samme sak. Og jeg tenker det er derfor de sier at vi må ha større handlingsrom i NAV- kontor, for det sier seg selv at dersom vi skal gjøre den jobben med de ressursene vi har her og jeg som NAV-leder er tungt involvert i oppfølgingen av brukere, og ledelsesbiten tenker jeg er kveldsarbeid eller så sier det seg selv at det ikke vil gå. Du trenger større kompetanse og fagmiljø for å få utført jobben. Og jeg har veldig stor tro på at dette vil bli bra. Jeg ser veldig frem til dette. Men, det er en lang vei å gå. Fordi kommunene vil ha sitt NAV-kontor og

rådmennene ser kanskje ikke de utfordringer vi som NAV-ledere sitter i, det er krevende form for ledelse å være i et partnerskap og det spenner veldig vidt hva vi har ansvar for... Det er krevende på en helt annen måte, enn et stort kontor som har mulighet til spesialisering å gå i dybden og bli veldig god på ditt fag, det er helt annerledes og jeg tror at små kontor vil bukke under, de vil ikke greie å holde tritt med ansvaret.”

F: *”Nei, det er ikke godt å si. Glasskulen. Det jeg tenker at dette med ”NAV i ny tid”, det vil få betydning, for det handlingsrommet som er i dag. Det vil jo bli endret de som er ledere i dag tenker at de ikke er ledere i 2020, ikke sånt som de er i dag. Flere kontor vil bli slått sammen. Ja det blir jo et handlingsrom, sånn at kanskje de som blir ledere for de nye NAV- kontorene kanskje får et større handlingsrom, men har kanskje noen av de samme begrensningen, for de får mer ansvar etter det vi hører i dag.”*

Ved at mindre NAV-kontor blir slått sammen til større NAV-kontor så vil dette få følger for den kommunale siden, peker en av informantene på.

A: *”For NAV-lokalt så tror jeg vi er død. Ja jeg tror det, og spesielt etter at jeg har lest rapporten vi snakket om i sted. Jeg tror ikke at mitt kontor er liv laget. Ja jeg tror at mitt kontor vil gå inn i et større kontor. Jeg vil nok ikke være lederen av dette kontoret. Tror at handlingsrommet kan bli større for en leder av et slikt større kontor. På den statlige siden vil det ikke få noen konsekvenser for brukerne, men på den kommunale vil brukerne kunne li veldig. Så man må jo ha ei ordning der en har en stedlig tjeneste ihvertfall et par dager i uken.”*

4.4 Oppsummering av funn

Som det fremkommer av tabell 1 er det stor enighet blant informantene om hva styring og ledelse er og den største forskjellen mellom disse. Videre så er det også stor enighet om at økonomi gir størst begrensninger, mens opplevelse av krav er forskjellig for de ulike informantene. Dette gjør at de opplever handlingsrommet forskjellig. Stor enighet om at handlingsrommet på kommunale side oppleves større enn på statlig side.

Tabell 1 Oppsummerte funn

Begreper	Begrepsforståelse	Beskrevet
Styring	Stor enighet	Balansert målstyring via målekort. Retningslinjer og rutiner som må følges
Ledelse	Stor enighet	Arbeide sammen for å nå mål, leder fører an
Største forskjell mellom styring og ledelse	Stor enighet	Autonomi, frihet til å tenke selv
Handlingsrommet; -begrensninger - krav	Stor enighet Uenig	Økonomi gir størst begrensninger Varierer fra altoppslukende til mulig å redefinere, påvirker det subjektive handlingsrommet
Handlingsrom på statlig og kommunal side	Enighet	Handlingsrommet oppleves større på kommunale side

5 Analyse av data

I dette kapitlet vil jeg analysere de funn som har fremkommet i studie samt se dem i forhold til det teoretiske rammeverket.

5.1 Ulikheter i opplevelse av krav og handlingsrommet.

5.1.1 Styring og ledelse forstås likt

Informantene beskriver styring som styrte retningslinjer, grensesnitt og rutiner som må følges, dette ser ut til å stemme godt overens med Røviks (2007:46) definisjon av styring. Som Røvik beskriver i sin definisjon av styring er det sentraliserte, direktivgivende retningslinjer og rutiner som styres nedover i organisasjonen. For NAV er det direktoratet som følger opp gjennom fylkeskontoret om styringen gjennomføres på hvert enkelt NAV-kontor, ved bruke av målekort. Informantene oppgir at frister er urokkelige og at det oppleves som viktigere at man innfrir i forhold til måleindikatorer som er aktivitetsmål, enn de egentlige målene gjennom resultater for bruker. Dette samsvarer med det Colbjørnsen (2015) formidler som kritikk mot aktivitetsmål og hvordan ressursene blir bundet opp og som kan medføre at man blir opptatt av å utføre oppgaven riktig, i stedet for å gjøre de riktige tingene. Så kalt målforskyvning. Dette identifiserte også Vångeng-utvalget (St. Meld. nr. 33, 2015). Flere av informantene i dette studiet opplever at målforskyvning er et problem og at de ser frem til at man skal gå over til resultatmål i større grad enn aktivitetsmål. Antall indikatorer på målekortet oppleves å være mange og nærmest umulig å skulle oppfylle tilfredsstillende for det enkelte NAV-kontor.

Informantenes opplevelse av ledelse og det å utøve ledelse ser også ut til å være sammenfallende med Røviks (2007:46) definisjon av ledelse. Informantene formidler at ledelse er å jobbe sammen mot felles mål og at leder er den som går foran og viser vei, dette er i henhold til det Røvik (2007) beskriver som dialogbasert påvirkning. Videre så formidlet informantene at deres rolle som leder bestod i å ”oversette” strategiske mål til operative mål, samt legge til rette for at medarbeiderne skal få mulighet til å bruke sin kompetanse for at organisasjonene skal nå sine mål. Dette er også gjenkjennbart med Yukls (2006:8) definisjon av ledelse.

Den største forskjellen mellom styring og ledelse beskriver informantene som mulighet til å tenke selv. I følge Espedal & Kvitastein (2012) er det et fundamentalt ledelseskrav for at lederne skal kunne være endringsagenter, nemlig at lederne oppleve handlingsrom eller frihet

til å kunne velge å gjennomføre valg. Dersom lederne skal kunne utføre mer ledelse må de i følge teorien til Espedal & Kvitastein (2012) altså oppleve å ha et større handlingsrom gjennom frihet til å gjøre egne valg, eller tenke selv som informantene beskriver. Det å tenke selv vil innebære å bruke det profesjonelle skjønn og ta avgjørelser som vil være til det beste for brukerne. Her vil også organisasjonskultur og hvilke forventninger som spiller inn, påvirke i forhold til de valg som tas. Det er ikke bare lederne som vil ta i bruk dette handlingsrommet, det vil også gjelde for medarbeiderne.

5.1.2 Handlingsrommet forstås svært ulikt

Gjennom dette studiet fremkommer det at informantene definerer handlingsrommet svært forskjellig. Begrepet handlingsrom har ikke en entydig definisjon i NAV og dette kommer tydelig til uttrykk gjennom informantenes forståelse av handlingsrommet. I følge teorien (Stewart, 1982, Stewart 1989) og Figur 1, vil handlingsrommet ligge mellom krav og begrensninger. Informantene formidler nokså samstemt at begrensningene, spesielt i form av økonomi, har vært nærmest konstant og er det som begrenser mest. Mens opplevelse av krav varierer noe mer. Kravene oppleves høye av alle informantene men ut i fra de beskrivelsene de har av krav så høres kravene ut til å være litt mer ”tøyelige” enn begrensningene.

Teorien opererer med et formelt og subjektivt handlingsrom (Espedal og Kvitastein, 2012). Hvor det subjektive handlingsrommet består av forventninger, krav og strukturelle føringer. De av informantene som formidlet at deres handlingsrom opplevdes som stort og nærmest ”ubegrenset”, var tydelig på at de var trygg i rollen sin og at de dermed tok avgjørelser som de mente var til det beste for brukerne og samfunnsoppdraget. Slike avgjørelser kunne noen ganger oppleves å være ”ulydige” i forhold til strukturelle føringer fra direktoratet, likevel valgte informantene å ta slike beslutninger. Ut i fra det Espedal og Kvitastein (2012) skriver om det subjektive handlingsrommet finner jeg at de av informantene som opplevde sitt handlingsrom som stort og nærmest ”ubegrenset”, tar i bruk det subjektive handlingsrommet i større grad. Begrensningene er ofte satt og vanskelig å bevege eller forhandle, slik som økonomi, lovverk, fysisk lokalisering o.l. Imidlertid er kravene mulig å tolke og reforhandle da de består av forventninger, krav og strukturelle føringer, dette gir det subjektive handlingsrommet som i følge Espedal (2009) betyr mest for leders handlinger. Dette kan gi leder mulighetene for å tolke hva som er riktig å gjøre i fra sak til sak ved bruk av skjønn (Espedal og Kvitastein, 2012).

Det som også fremkommer gjennom studiet er at de aller fleste informantene opplever å ha et større handlingsrom på kommunal side og slik opplever de at det vært hele tiden. De tilbakemelder at så lenge de økonomiske rammene blir overholdt så er det opp til dem hvordan de løser sitt mandat. Informantene formidler nokså samstemt at den kommunale ledelsen er fornøyd så lenge NAV-kontoret leverer tjenester og resultater, innenfor de økonomiske rammene de er blitt tildelt. Lovverket som informantene forholder seg til på kommunale side er tildels mer skjønnsbasert enn f.eks. Folketrygdloven og dette sammen med mindre styring fra kommunens side kan åpne opp for større bruk av det subjektive handlingsrommet (Espedal & Kvitastein, 2012). Dette gjør det mulig for informantene å bruke valgmulighetene i større grad når de skal finne løsninger for brukerne. Samtidig så tilbakemeldte noen av informantene at det å ha ansvaret og kunne ta handlingsrommet også kan oppleves ensomt. Som leder av et NAV-kontor kan man oppleve å stå tildels helt alene, man har medarbeiderne med seg, men det er leder som står ansvarlig. Ved å rapportere både til stat og kommune, kan man oppnå å ikke bli tilstrekkelig ”sett” hverken fra den ene eller andre siden.

Informantenes opplevelse av eventuell endring i handlingsrommet det siste året er også forskjellig. Fra de som opplever at det ikke har vært endring til de som formidler at det har vært endring. Her er det imidlertid viktig å se på hva informantene formidler om denne endringen. Noen av informantene har ved spørsmål om endring i handlingsrommet vært opptatt av at de har fått frigjort tid på grunn av selvbetjeningsløsningene og at selve saksbehandlingene av vedtak er blitt flyttet ut av NAV-kontoret. Dette vil ha innvirkning på NAV-kontorets ressurser og mulighet til å følge opp brukerne, men i henhold til Figur 1 så vil mulighetene til å foreta valg være mindre berørte av begrensninger (som f.eks. tid) enn de krav og muligheter for valg som er til stede. Videre så er det noen av informantene som oppgir at de har fått et større handlingsrom gjennom det at de opplever at styringen fra fylkeskontoret er blitt mindre. Videre så trekker noen av informantene frem at skifte av forvaltningen som behandler deres saker og fatter vedtak, har medført en bedre dialog og derigjennom et skjønn som er mer tilpasset den enkelte sak. Dette er med å påvirke informantenes opplevelse av at handlingsrommet er blitt større. Imidlertid er nok dette etter min mening, en mer utilsiktede påvirkninger på handlingsrommet. Da skifte av fylkesledelse eller forvaltning, med sin tilnærming til styring og lovverk, i utgangspunktet ikke skal ha så stor påvirke på hvilket handlingsrom den enkelte informant skal kunne oppleve (Ladegård & Vabo, 2010).

Flertallet av informantene opplever imidlertid handlingsrommet som uendret. Jeg ser at det fremkommer to ulike grunner for dette. Den ene er at informantene vurderer sitt subjektive handlingsrom som uforandret samt at størrelsen på NAV-kontoret påvirker opplevd handlingsrom.

En av informantene er tydelig på at hun har opplevd å ha et vidt og ”ubegrenset” handlingsrom hele tiden. Hun har tenkt at det hun må stå ansvarlig for, har hun også et handlingsrom til å gjøre noe med. Dette er en tolkning av handlingsrommet som skiller seg ut i forhold til de andre og som etter min vurdering viser en leder som ”våger, tåler og bryr seg” slik Vågens etterlyser. Imidlertid har også denne lederen begrensninger i form av økonomi, lover og avtaler, fysiske lokaliseringer o.l. (Høst, 2009). Kravene består av forventninger til seg selv, fra overordnede, fra politikere, brukere og fra medarbeiderne. (Espedal og Lange, 2005). Det innebærer standarder, mål, tidsfrister, instruksjoner, politiske vedtak som må iverksettes o.l. (Høst, 2009). Det som fremkom gjennom samtale med denne informanten er at hun benytter rollen sin til å forhandle med politiske beslutningsmyndighet, kommunale ledere og til en viss grad også den statlige leder. Dersom saken og brukerne er tjent med andre typer løsninger enn de som foreligger, så bruker hun sin posisjon til å påvirke i forhold til beslutningsmyndighetene. Dette påvirker i neste omgang de forventninger og krav som tilfaller hennes rolle. Gjennom å forhandle på denne måten mener jeg å se at hun har påvirket organisasjonskulturen til å være bevegelig og dermed økt muligheten til å kunne benytte det subjektive handlingsrommet (Espedal, 2009 og Espedal mfl., 2012)(Ladegård & Vabo, 2010). Dette igjen medfører at hun opplever sitt handlingsrom som stort og ”ubegrenset”. Hun ser på handlingsrommet slik Strand (2007) formidler, det er ikke statisk og definert en gang for alle, men kan utvides og trekkes sammen.

De resterende informantene som opplever handlingsrommet som uendret ser ut til å ha en opplevelse av å ikke ha mulighet til å gjøre ulike valg, eller å ta i bruk det subjektive handlingsrommet (Espedal & Kvitastein, 2012) hverken på statlig eller kommunal side. Slik det fremkommer i dette studiet ser dette ut til å gjelde i større grad, de minste kontorene samt de største. I de minste kontorene fremkommer det at informantene bruker mye av tiden sin til å følge opp brukere på lik linje som de andre veilederne i kontoret. Dette medfører at de opplever at tiden er knapp i forhold til å komme i mål med de daglige oppgavene og tiden til ledelse blir begrenset. Dette medfører at informantene ikke har så stor mulighet til å gjøre seg en analyse og et bilde av hvilke utfordringer kontoret står i og dermed påvirke i forhold til beslutningsprosesser. Videre så vil nok den rollen man har gått inn i, være med å påvirke

hvilke forventninger omgivelsene (medarbeidere, overordnede, brukere, politikere o.l.) har til deg (Espedal, 2009 & Espedal mfl., 2012). Dette kan ha medført en lite ”bevegelig” ramme for utøvelse av ledelse i det lokale NAV-kontoret.

Noe av det samme kom også til uttrykk hos de største kontorene. Her er ikke informantene inne som veileder i forhold til brukere, men det som fremkom gjennom studiet er at de bruker mye av tiden sin til å sørge for at styring blir formidlet nedover i organisasjonen, samt at de bruker mye tid på å ”oversette” strategiske mål til operative mål slik at de sørger for å motivere og ha folk med seg. I større kontor vil dette være mer krevende enn i mindre kontor. Dette ser ut til å samsvare med det Ladegård og Vabo (2010) formidler om mellomleders rolle. Videre så formidlet informantene at de savner en analyse av hvilke utfordringsbilde de har i kommunen sin for å bedre sette inn tiltak, dette forteller at de ikke har oversikt og dermed mulighet til å vite hva de skal påvirke omgivelsene i forhold til beslutningsprosesser.

Størrelsen på NAV-kontoret kan ut i hva denne studien formidler, ha noe å bety for hvordan mellomlederne opplever sitt handlingsrom. Imidlertid er det også viktig å vurdere den enkelte informant og dennes personlighet, faglig bakgrunn, tolking av muligheter og påvirkningskraft i forhold til det subjektive handlingsrommet (Espedal, 2009 og Espedal mfl., 2012). Det er nok en fare for at man som leder av et NAV- kontor , etter etablering og når kontoret er kommet mer ”på plass” i mindre grad kanskje bruker de muligheter man har til å kunne reforhandle sin rolle som leder (Espedal & Lange, 2005). I følge Strand (2007) kan også handlingsrommet være tøyelig når signaler i organisasjonen er tvetydig. Dersom man som en av informantene uttrykte det ”er godt oppdratt i staten” og forholder seg til styringssignalene i utstrakt grad, vil man kanskje ikke så lett se eller tenke over hvilke valgmuligheter man har som NAV-leder, og derigjennom ikke benytte det subjektive handlingsrommet i utstrakt grad.

Fra toppledelsen av NAV har budskapet det siste 1-1 ½ året vært å ta i bruk handlingsrommet i større grad. Ut i fra dette skulle man kunne forvent at informantene ville formidle at de har tatt i bruk handlingsrommet i større grad og at de opplever det større. Man, blir jo slik som jeg vurderer det, oppfordret til å ta i bruk det subjektive handlingsrommet i større grad (Espedal, 2009 & Espedal mfl., 2012). Når dette vise seg ikke å bli gjennomført i praksis så tenker jeg at dette må ha en sammenheng med at handlingsrommet blir definert veldig ulikt og at NAV-lederne ikke opplever å ha muligheter til å utvide handlingsrommet gjennom valg.

Oppsummert fremstår det som om informantene opplever handlingsrommet uforandret fra tidligere. Dette finner jeg overraskende og ikke helt i tråd med det jeg forventet å finne, i og med at toppledelsen i NAV har sendt ut tydelige signaler i organisasjonen om at lederne i større grad må ta i bruk sitt handlingsrom. Hvordan dette kan forklares kan muligens ses i sammenheng med de forventninger til funn som lå til grunn for undersøkelsen. Samt hvordan styring og ledelse kan enten erstatte, konkurrerer eller betinge hverandre.

5.2 Forholdet mellom styring og ledelse og påvirkningen på handlingsrommet i NAV

I kapittel 2 formulerte jeg forventninger til funn som tar for seg forholdet mellom styring og ledelse. Noen av informantene oppgir at det har blitt mindre styring det siste året, men tilskriver denne endringen skifte av leder på fylkesnivå. En slik endring kan ikke alene bli brukt til å vurdere hvorvidt man har redusert styring og innført mer ledelse (Ladegård & Vabo, 2010). I følge Ladegård & Vabo (2010) gir styring stabilitet både i tid og rom, dette er også ofte formålet med styring og skal gjøre påvirkningen uavhengig av person stabil og forutsigbar.

Imidlertid rapporterer noen av informantene at antall aktivitetsmål eller ”tellekanter” som det skal rapporteres i forhold til er blitt redusert. Dette mener de har skjedd over tid og ikke bare etter at Vågang overtok som toppleder. Ved at noen av informantene formidler at aktivitetskravene har blitt færre og andre ikke formidler det samme, tenker jeg at dette kan ha en sammenheng med opplevelse av grad av styring. Når styring blir redusert, som ved reduserte aktivitetskrav, er det likevel en mulighet for at substitutter for ledelse inntre (Ladegård & Vabo, 2010). Styringselementer og ledelselementer er innvevd i hverandre og det kan være vanskelig å skille på endring av styring eller ledelse (Ladegård & Vabo, 2010). Substitutter for ledelse vil kunne oppleves svært likt det som defineres som styring. Dette kan f.eks. være grad av formalisering, jobbutforming og organisasjonsstruktur (Bass, 2008). Endring i en stor organisasjon som NAV vil ta tid og man vil nok kunne oppleve at endringsprosessen er forskjellig i ulike deler av organisasjonen. Uten de store endringer i organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen vil elementer av substitutter for ledelse kunne inntre (Bass, 2008).

I studiet fremkommer ikke tydelige tegn til at det har blitt mer ledelse i NAV selv om NAV har igangsatt program for samhandling og ledelse (PULS). Dette er en storstilt satsing i

forhold til arbeid med å få en mer ensartet organisasjonskultur samt ledelsesutvikling. Imidlertid er dette endringsarbeid som skal kanaliseres i en stor organisasjonen og av denne grunn vil ta tid.

Ut i fra det Ladegård & Vabo (2010) formidler om ledelse og styring som to tyngdepunkter i en bevegelig helhet, vil ledelse eller styring enten *erstatte* hverandre, *konkurrere* med hverandre og *betinge* hverandre. Ledelse og styring vil alltid til en viss grad betinge hverandre. Forventninger i forhold til hva dette studiet ville avdekke om styring og ledelses påvirkning på handlingsrommet, er som nevnt formulert i kapitel 2. Gjennom undersøkelsen fremkommer det at NAV har startet en dreining i organisasjonen, hvor man ønsker mer ledelse og mindre styring. Antall aktivitetsmål rapporteres å ha gått ned, men opplevelsen av styring rapporteres å være som tidligere. Handlingsrommet formidles også å være uforandret. I følge Ladegård & Vabos (2010) teori om styring og ledelse, kan ikke dette studiet da dokumentere at ledelse har *erstattet* styring og dermed påvirket handlingsrommet til å bli større.

Ladegård & Vabo (2010) trekker frem at en generell tendens i moderne kunnskapsbaserte organisasjoner, slik som NAV, er at individer får friere spillerom, tar beslutninger selv og kan påvirke hvilken rolle de skal ha. I slike organisasjoner kan medarbeidere og mellomledere som får økt autonomi og beslutningsmyndighet, se styringssystemer som en trussel, og enhver ny regel konkurrerer med viljen til og mulighetene for å ta selvstendige beslutninger. Ledelse og styring kan på den måten eksistere side om side, men i *konkurrans*e med hverandre. I dette studiet har det ikke fremkommet data som tilsier at styring og ledelse *konkurrerer* med hverandre og derigjennom gjør handlingsrommet mindre.

Det kan imidlertid synes som om ledelse og styring *beting*er hverandre i NAV. Gjennom dreining i organisasjonen fra styring til mer ledelse, ønsker man å endre fra aktivitetsmål til resultatkrav. Dreining fra styring til mer ledelse er startet og man har påbegynt ledelsesutvikling, imidlertid oppleves informantenes handlingsrom å være uforandret. Dette kan skyldes substitutter for ledelse som inntreer (Ladegård & Vabo, 2010) i en situasjon hvor organisasjonen er i endring og man trenger en form for stabilitet. Disse substituttene kan bare i noen grad påvirkes av lederen. Men, det kan også være slik at innføring av nye styringssystemer krever mer vekt på ledelse. Leders oppgave blir da å omformulere resultatkravene til målsettinger og verdier som gir mening, og som kan kommuniseres og brukes som retningslinjer i den enheten lederen representerer, (Luscher & Lewis (2008)

referert i Ladegård & Vabo (2010)). Resultatkrav til forskjell fra aktivitetsmål, er kvantitativt bestemt og kan være mindre egnet som rettesnor i de kollektive anstrengelsene for å nå mangesidige mål. Slike resultatkrav kan ofte være fremstilt uten et verdimeslig fundament og det blir da en viktig oppgave for leder å forme et slikt fundament (Ladegård & Vabo, 2010). Dette vil medføre bestemte utfordringer for lederne, idet endringer i styringsformer og organisasjonsstruktur krever stadig utvikling av lederkompetanse og –atferd som er tilpasset endringene. Behovet for lederutvikling kan dermed øke i takt med utvikling av nye styringssystemer (Ladegård & Vabo, 2010). Det å samle organisasjonen om felles verdifundament, felles begrepssett og mål er viktig når organisasjonen skal gå fra styring til mer ledelse (Ladegård & Vabo, 2010).

Studiet viser at det er stor enighet i blant informantene om at de forventer å få et større handlingsrom når det blir mer ledelse og mindre styring. Ledelse forventes å gi dem større valgmuligheter og større ansvar. Dette er også hva toppledelsen kommuniserer til lederne. Imidlertid viser denne studien at informantenes opplevelse av handlingsrommet er svært ulikt og derigjennom også mulighetene til å utnytte det. Informanten håper at den dreiningen som er startet forhåpentligvis skal føre til mindre måling av aktiviteter og økt fokus på resultater.

Forventningene om at redusert styring og økt ledelse skulle medføre økt handlingsrom har ikke kunnet påvises i dette studiet. Videre så har det ikke latt seg påvise at handlingsrommet har blitt mindre og derigjennom at styring og ledelse har økt. Studiet viser imidlertid at handlingsrommet oppleves uforandret og gir dermed støtte til forventningen om at styring og ledelse betinger hverandre i NAV. Det vil si at dersom man gjør endringer i styringssystemene så må man også gjøre endringer i forhold til ledelse.

Teorien som har vært benyttet til å vurdere styring og ledelses påvirkning på handlingsrommet hittil, gir til dels forklaring på hvorfor handlingsrommet oppleves uforandret for informantene. Imidlertid opplever jeg at en del spørsmål gjenstår i forhold til hvorfor redusert styring ikke har medført mer ledelse og større handlingsrom. Dette ønsker jeg å se nærmere på i det videre.

5.3 Hvordan forstå funnene i undersøkelsen i lys av endringsteori

Ettersom teorien som er benyttet så langt i oppgaven, ikke alene har kunnet gi gode nok forklaringer på hvorfor redusert styring ikke har medført mer ledelse og større handlingsrom i NAV. Ønsker jeg å se på dette ved hjelp av endringsteori og da i form av to ulike ideelle endringsstrategier.

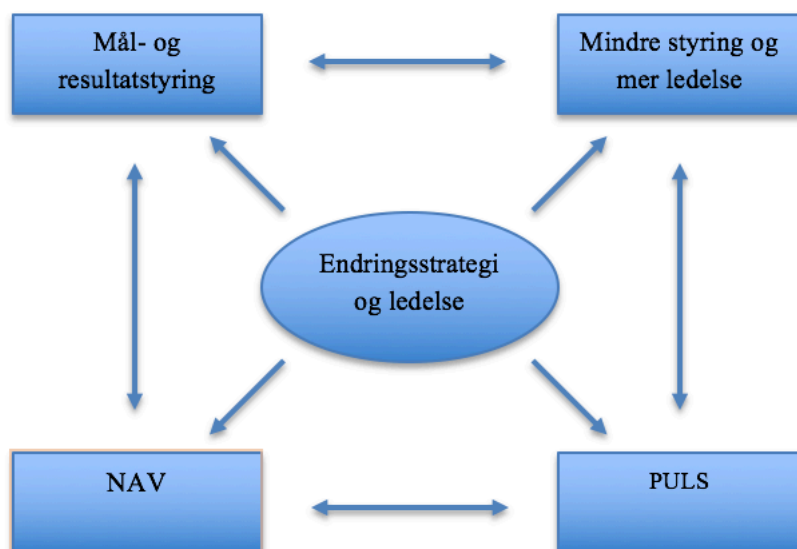
”Endring er en empirisk observasjon av forskjeller i form, kvalitet eller tilstand over tid i en organisasjon”(Jacobsen, 2012:23). Denne definisjonen gjør oss bevisst i forhold til *tid*, det er umulig å tenke seg endring uten å ta med tidsdimensjonen. Samt at all endring er knyttet til et *objekt, et fenomen eller en tilstand*, i denne sammenheng vil objektet være organisasjonen (Jacobsen, 2012). Endringen som er iverksatt i NAV skal redusere styring og føre til mer ledelse, dette igjen skal medføre større handlingsrom for NAV-ledere og medarbeidere. Tidsaspektet er sentralt da beslutning og iverksetting av endring trenger tid for å bli implementert i en stor organisasjon.

Jacobsen (2012) skiller mellom to ulike ideelle endringsstrategier, disse er strategi E (economic) og O (organization). Hvor strategi E består av en grunnleggende tanke om at en liten gruppe mennesker, ofte den formelle toppledelsen i en organisasjon, har vurdert at det foreligger et behov for endring. Løsninger for å møte de problemer eller utfordringer organisasjonen står i blir utarbeidet, ofte av toppledelsen, for deretter å bli implementert. Endringer ses i dette perspektivet som en grunnleggende rasjonell prosess der det settes mål, vurderes alternative løsninger, valg av den beste løsningen og iverksetting. Prosessen legges opp relativt klart i forkant før endring iverksettes, samtidig som endringen har en klar start og slutt.

Strategi O ser ikke på endring som en engangshendelse, men som en kontinuerlig og interaktiv prosess. Organisasjonen er i kontinuerlig utvikling for å tilpasse seg endringer i omgivelsene og dette gjøres best ved å skape en lærende organisasjon. For å skape en lærende organisasjon er det nødvendig å fokusere på menneskene i organisasjonen. I strategi O settes individets evne til å lære samt gruppers evne til å kommunisere og lære sammen i fokus. Ledelsens rolle ved endring er mer begrenset under denne strategien, ved at de setter de sentrale visjonene for endringen, og deretter lar de ansatte gjennom delegering og deltaking selv utvikle løsninger som de kan få et eierforhold til (Jacobsen, 2012).

Strategi E og O fordrer ulike lederstiler. Under strategi E er leder, i mindre grad opptatt av å minske motstand mot endring, men er heller opptatt av å skape en solid plattform for å kunne møte – og overvinne – motstand når den kommer. Utgangspunktet for lederstil O er en antakelse om at mennesker i en organisasjon i bunn har felles interesser, mål og virkelighetsoppfattelse og sammen jobber for å oppnå best mulig resultater (Jacobsen, 2012).

For å forklare hvordan en planlagt endring kan initieres og igangsettes har jeg tatt i bruk Jacobsens modell (2012:214), hvor han også har inkludert endringsstrategi og ledelse. Modellen tar utgangspunkt i at det oppstår et behov for ending, endringens drivkrefter. For NAVs situasjon er dette utstrakt bruk av mål- og resultatstyring som har medført for stort fokus på telling av aktiviteter, men i mindre grad å oppnå gode resultater for brukerne. Endringen er besluttet ved å gjennomføre en retningsdreining fra mindre styring til mer ledelse, dette utgjør derfor endringens innhold og omfang. Som et ledd i endringsprosessen er PULS igangsatt som virkemiddel, NAV er konteksten for endringen. Figur 2 illustrerer at valg av endringsstrategi/lederstil i så stor grad som mulig bør ta hensyn til drivkrefter, innhold og omfang, prosess og kontekst (Jacobsen, 2012).



Figur 2 De sentrale elementer i teori om planlagt endring der endringsstrategi og endringsledelse er inkludert.

Endringen i NAV ble iverksatt fra omlag januar 2016, ved at mindre styring og mer ledelse skulle vektlegges, informantene i dette studiet formidler også at antall "tellekanter" oppleves

reduisert. PULS ble igangsatt februar 2016. Til tross for dette opplever ikke informantene å ha fått økt handlingsrom. Dette kan muligens forklares ved at endringens drivkrefter, grad av mål- og resultatstyring og problemstillinger rundt dette ikke har vært like tydelige for alle og dermed kan behovet for endring ha kommet ut fra en forventningskrise fra omverden til NAV, hvor toppledelsen måtte ta grep. Hvordan situasjonen opplevdes lenger nede i organisasjonen er imidlertid usikkert og behov for endring har kanskje ikke vært like tydelig for alle.

Dersom man legger endringsstrategi O til grunn, er man avhengig av at medlemmene i en organisasjon gjennom kontinuerlig forbedring og læring opplever at de har alternative måter å utføre en oppgave på, altså valg og dermed bruk av handlingsrommet. Dersom endringsstrategien i stor grad har vært gjennomført gjennom endringsstrategi E kan en av følgende av dette være at man ikke opplever å ha mulighet til å foreta valg, altså begrenset handlingsrom. Hope (2015) formidler at mellomledere er sentrale ved strategiske endringer. Toppledelsen initierer retning og gir rammer, mens mellomlederne håndterer detaljene. En viktig handling for mellomlederne er å bidra til *sensemaking*. Det vil si å etablere en forståelse av virkeligheten slik individene ser den nå. Dette kan være svært ulik fra individ til individ. Mellomlederen har en viktig rolle i å møte konsekvensene av ny erkjennelse og få til å endre måten man jobber på. Det er summen av alle små og store handlinger som utgjør organisasjonens realiserte strategi (Hope, 2015).

De av informantene som opplevde et begrenset handlingsrom, oppfattet jeg som om de anså sin situasjon med antall krav og begrensninger som tidligere og dermed ikke anledning til å vurdere om man kunne løse oppgaver på en annen måte (jamfør kontinuerlig forbedring og læring). Dette kan skyldes at det ikke har vært så mye endring som man har ønsket å få til i NAV, muligens har man foreløpig kun fått til å gjøre noe med organisasjonsstrukturen gjennom å redusere styring. En forutsetning for å få til endring er imidlertid at en også får til å gjøre noe med organisasjonskulturen. PULS er et forsøk på dette. Gjennom lederutvikling og samhandling i NAV har man forsøkt å kjøre prosesser der involvering av medarbeidere og ledere har blitt gjort for å forsøke å få til endring i henhold til endringsstrategi O. Imidlertid tar endring tid og muligens kan de ulikheter man ser i forhold til informantenes opplevelse av sitt handlingsrom forklares med de ulike organisasjonskulturene som eksisterer på de enkelte NAV-kontor.

6 Oppsummering og konklusjon

Nedenfor vil jeg oppsummere og konkludere i forhold til studiets problemsstilling. Videre vil jeg beskrive praktiske implikasjoner og forslag til videre forskning.

6.1 Konklusjon

Jeg startet denne oppgaven med å utforme følgende problemstilling; *”Hvordan opplever mellomledere sitt handlingsrom i dreiningen fra styring til ledelse?*

Jeg har i dette studiet ikke funnet dekning for å si at det har blitt mindre styring og mer ledelse i NAV. Det opplevde handlingsrommet er uforandret for mellomlederne.

Mellomlederne har en oppfattelse av at det har blitt færre aktivitetsmål, men grad av styring oppleves likevel som tidligere. Studiet har vist at de av mellomlederne som har opplevd å ha et stort handlingsrom er de som aktivt bruker det subjektive handlingsrommet.

Styring og ledelse kan enten erstatte, konkurrerer eller betinge hverandre. Studiet viser at handlingsrommet oppleves uforandret og gir dermed støtte til forventningen om at styring og ledelse betinger hverandre i NAV. Selv om styring er blitt redusert i NAV opplever informantene at handlingsrommet er uforandret, dette kan ha sammenheng med substitutter for ledelse som inntreffer (som f.eks. formalisering, jobbutforming, organisasjonsstruktur) og/eller og mer vekt på ledelse. Viktig del av leders oppgave blir å omformulere resultatkravene til målsettinger og verdier som gir mening. Mellomlederne har selv forventninger om å få et større handlingsrom når organisasjonen har fått mer ledelse og mindre styring. Imidlertid kan det synes som om størrelsen på mellomleders handlingsrom i stor grad lar seg påvirke av de tolkninger og forhandlinger mellomleder selv gjør. En felles definisjon og begrepsforståelse av hva handlingsrommet er i NAV, samt lederutvikling og læring synes avgjørende for å utfordre og støtte mellomlederne til å ta i bruk handlingsrommet i større grad.

Tidsaspektet er sentralt i endringsarbeid, dette studie er foretatt forholdsvis tidlig i endringsprosessen. Erkjennelse og handling vil være på ulikt nivå i en stor organisasjon og mellomledernes rolle og posisjon i forhold til å implementere endring er stor.

6.2 Praktiske implikasjoner

For å få til den dreiningen som toppledelsen i NAV har signalisert og på bakgrunn av hva departementet og samfunnet også forventer av NAV, så er det viktig at organisasjonen får felles begrepssett og mål. Disse må bli tydelig i hele organisasjonen og gjennom lederutvikling bli satt i stand til å kommunisere endringer og verdier som medarbeiderne forstår og som i siste ledd gjør en forskjell for brukerne. Når styring skal erstattes av ledelse vil de valgene lederne gjør være avgjørende for organisasjonen og brukerne, dette medfører behov for verdibasert faglig skjønn. Dette fordrer ledere som gjennom verdier, holdninger og kunnskaper evner å fatte gode beslutninger og kommunisere disse på en god måte. Mellomlederne i NAV er helt sentrale i denne endringsprosessen.

Gjennom dette studie har det fremkommet hvor viktig det er at begreper som benyttes for å bære budskapet i en endringsprosess, er gjensidig innarbeidet hos alle. Mellomlederne må oppleve at de er deltakende i endringsprosessen ikke bare ”en brikke i et spill”, de må ”forstå” endringen de skal formidle og de begrepene som brukes for å kunne videreformidle til medarbeiderne. Mellomlederne må utvikles til å bli trygg i rollen som ledere gjennom ledelsesutvikling. Videre så må de oppfordres og støttes til å bruke det subjektive handlingsrommet, ikke for å gjøre tingene rett men for å gjøre de riktige tingene slik at NAV oppnår sine mål til best for brukerne.

6.3 Forslag til videre forskning

I dette studie fremkommer det noen forskjeller i mellomlederens opplevelse av sitt handlingsrom ut i fra størrelse på NAV-kontoret, de er leder for. Det kan synes som om det å være leder av de minste NAV-kontorene gir mellomlederne opplevelse av å ha et lite handlingsrom, det samme fremkom i forhold til de største NAV-kontorene. Det kunne være interessant å forske nærmere på hvorvidt størrelsen på NAV-kontoret har betydning for mellomleders opplevde handlingsrom og eventuelt hvorfor.

Videre så synes det som om mellomlederens bruk av det subjektive handlingsrommet er farget av personlighet, faglig bakgrunn, tolkning av muligheter og påvirkningskraft i forhold til det subjektive handlingsrommet. Dette kunne også ha vært interessant å undersøke nærmere gjennom en kvantitativ undersøkelse hvor det hadde vært mulig å nå ut til flere NAV-ledere

og undersøkt om det er sammenhenger mellom faglig bakgrunn, erfaring, tolkning av muligheter og opplevelse av påvirkningskraft i forhold til det subjektive handlingsrommet.

Til sist vil det være interessant å foreta undersøkelsen når organisasjonen har kommet lenger i retningsdreiningen fra styring til mer ledelse. Dette vil være interessant fordi NAV-lederne i dette studie formidler at de tror at handlingsrommet vil bli større når NAV har kommet lenger med dreiningen fra styring til mer ledelse. Undersøkelsen kunne da ha vært gjort innenfor samme teoretiske ramme som jeg har valgt, for å kunne dokumentere eventuelt om det har skjedd en endring i NAV-ledernes opplevde handlingsrom. Det kunne også være interessant å samtidig undersøke om ulik organisasjonskultur på de enkelte NAV- kontor har innvirkning på det handlingsrommet som NAV-lederen opplever.

Referanseliste

- Aasland, S.G. & Holm, T. 2015: Tillit og styring *Tankesmien Agenda* (Perspektivnotat – Agenda).
- Bass, B.M. 2008: *The Bass Handbook of Leadership*. 4.utg. New York. NY: Free Press.
- Byrkjeflot, H. Og LOS- senteret. 1997: *Fra styring til ledelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Colbjørnsen, T. 2015: Ledelse og styring i offentlig sektor. Handelshøyskolen BI. *Notat til Produktivitetskommisjonen*
- Espedal, B. 2009: Maneuvering space for leadership. *Journal of Leadership and Organizational Studies*, 16(2): 197-212.
- Espedal, B. & Kvitastein, O.A. 2012: Rom for læring: betydningen av handlingsrom for ledelse. *Magma*. 8: 30-38.
- Espedal, B. O.A. Kvitastein & K. Grønhaug. 2012: When Cooperation is the Norm of Appropriateness: How Does CEO Cooperative Behavior Affect Organizational Performance? *British Journal of Management*, 23(2): 257-271.
- Espedal, B. & Lange, B.K. 2005: Handlingsrom for ledelse: i hvilken grad og på hvilken måte har ledere valg- og handlefrihet? *SNF- rapport 35/05*.
- Hope, O. 2015: *Mellomlederen*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Høst, T. 2009: *Ledelse – en helhetlig modell*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, D.I. 2012: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D.I. 2015: *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* 3.utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jermier, J.M. & Kerr, S. 1997: Substitutes for leadership: Their meaning and measurement“ – Contextual recollections and current observations. *Leadership Quarterly*, 8(2):95-101.

- Judge, T.A., Piccolo, R.F. & Ilies, R. 2004: The Forgotten Ones? The Validity of Consideration and Initiating Structure in Leadership Research. *Journal of Applied Psychology*, 89(1): 36-51.
- Ladegård, G. & Vabo, S.I. (red.) 2010: *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Læg Reid, P. Roness, P.G. & Rubecksen, K. 2009: Moderne organisasjonsoppskrifter i norske direktorat: fra ledelse til styring? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 11 (2):3-25.
- St. meld. nr. 33 (2015 – 2016) *Ett NAV med muligheter*. Oslo: Det kongelige arbeids- og sosialdepartement.
- Podsakoff, P.M. & MacKenzie, S.B. 1997: Kerr and Jermier`s Substitutes for Leadership Model: Background, Empirical Assessment, and Suggestions for Future Research. *Leadership Quarterly*, 8(2):117-125.
- Stewart, R. 1982: *Choices for the manager: A guide to understanding managerial work*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Stewart, R. 1989: Studies of Managerial Jobs and Behavior - the ways forward. *The Journal of Management Studies*, 26(1):1-10.
- Strand, T. 2007: *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. 2013: *Systematikk og innlevelse*. 4.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. 2007: *Trender og Translasjoner – Ideer som formet det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. 1998: *Moderne Organisasjoner: Trender i Organisasjonstenkningen ved Tusenårs-Skiftet*. Bergen – Sandviken: Fagbokforlaget.
- Yukl, G.A. 2006: *Leadership in organizations* (6. utgave) Englewood Cliffs, New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledning

- si litt om bakgrunnen for oppgaven jeg jobber med og temaet for samtalen
- forklare hva intervjuet skal brukes til, informere om taushetsplikt og anonymitet
- evt. uklarheter eller spørsmål fra respondentene
- samtykke til opptak av samtale

Oppvarming

Innledende spørsmål; Kan du si noe om jobben du har(arbeidsoppgaver, ansvar o.l.)?
Bakgrunnen for jobben(utdannelse, yrkeserfaring)? (mål: skape trygghet, ufarliggjøre intervjusituasjonen, bli varm i trøya)

Refleksjonsspørsmål

- *Når du hører ordet "styring" hva tenker du da? Hva betyr styring for deg?*
- *Når du hører ordet "ledelse" hva tenker du da? Hva betyr ledelse for deg?*
- *Hva er etter din mening den største forskjellen mellom disse?*

Toppledelsen i NAV skal dreie organisasjonen mot arbeid gjennom mer ledelse og mindre styring. Det siste året har denne fokus vært tydeliggjort i NAV.

- *Har du opplevd at det har vært en dreining fra styring til mer ledelse i NAV? I tilfelle hvordan?*
- *Hva tenker du på når du hører ordet "handlingsrom"?*
- *Hvordan opplever du ditt handlingsrom som leder?*
- *Hvordan opplever du din påvirkningskraft i forhold til ditt handlingsrom?*
- *Opplever du at ditt handlingsrom har blitt endret det siste året? Hvis ja, hvordan?*
- *Hva tror du vil skje med handlingsrommet når organisasjonen får innført enda mer ledelse og mindre styring?*
- *Opplever du at det er forskjell på det formelle og subjektive handlingsrom? I tilfelle beskriv denne forskjellen?*
- *Hvilke begrensninger opplever du som leder? Har du opplevd endring i disse begrensningene i løpet av din tid som leder? I tilfelle når og hvordan har du opplevd disse endringene?*
- *Hvilke krav opplever du at det stilles til deg som leder? Har du opplevd endring i disse kravene i løpet av din tid som leder? I tilfelle når og hvordan har du opplevd disse endringene?*

Vedlegg 2 : Informasjonsskriv om forskningsprosjektet

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Mellomlederes handlingsrom”

Bakgrunn og formål

Bakgrunn for studiet er en interesse for mellomledernes opplevelse av handlingsrom i NAV ved dreining fra styring til mer ledelse. Problemstillingen søker å finne svar på mellomledernes opplevelse av sitt handlingsrom ved denne dreiningen. Prosjektet er en del av mastergradsstudier ved UiT, campus Harstad.

Mellomlederne er valgt ut i fra deres spesielle rolle ved endring og dybdeintervju foretas av NAV ledere i Sør Troms, som er en geografisk avgrensning av prosjektet.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studiene vil basere seg på dybdeintervju av NAV- ledere på omlag 1-2 timers varighet.

Spørsmålene vil omhandle NAV- leders opplevelse av sitt handlingsrom, hvordan dette defineres av den enkelte og om vedkommende har opplevd en endring av dette i forbindelse med dreining fra styring til mer ledelse, data vil bli registrert ved lydopptak på mobil for deretter å transskriberes.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun student som vil ha tilgang til lydopptak, disse vil bli slettet etter at transkribering er foretatt.

Deltakerne vil bli anonymisert og vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.06.17.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Unn A. Mustaparta mobil nr. 930 98 608 evt. veileder Trude Høgvold Olsen, trude.h.olsen@uit.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

[Samtykke kan innhentes skriftlig eller muntlig. Dersom samtykke innhentes skriftlig fra deltageren, kan du benytte formuleringen under. Hvis foreldre/verge samtykker på vegne av barn eller andre uten samtykkekompetanse, må samtykkeformuleringen tilpasses, og deltagerens navn bør fremgå.]

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

