

Lederprinsipper i statlige virksomheter

Transformasjon eller transaksjon?

En studie av Arbeidstilsynet Nord-Norge

Heidi Jakobsen

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi – mai 2015

FORORD

Denne oppgaven avslutter mitt masterstudium i strategisk ledelse og økonomi ved UIT Norges arktiske universitet. Studiet startet opp ved Studiesenteret på Finnsnes som et desentralisert tilbud i samarbeid med UIT, og dette har gjort det mulig for meg siden jeg har kunnet kombinere studier og arbeid.

Det har vært en interessant og spennende reise som har gitt meg mye ny kunnskap og enda større interesse for ledelsesfaget. Jeg har møtt medstudenter og forelesere som har inspirert meg og ikke minst har jeg hatt en dyktig veileder Hilde Marie Pettersen, som har motivert meg og kommet med mange nyttige innspill til min oppgave.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver for å ha vist stor velvilje gjennom studiet og lagt forholdene til rette for meg. Regiondirektør Truls Johannessen, som inspirerte meg til å fordype meg i ledelsesfilosofien i Arbeidstilsynet, og mine informanter som satte av tid til intervju i en hektisk hverdag.

Til slutt vil jeg takke mine nærmeste som har vært støttende i denne perioden og vist tålmodighet når det har vært mest hektisk.

Silsand, mai 2015

Heidi Jakobsen

SAMMENDRAG

Tema for denne masteroppgaven er lederprinsipper i statlige virksomheter. Jeg har med oppgaven hatt et ønske om å se nærmere på hva som kjennetegner lederprinsippene i Platform for ledelse i staten (FAD, 2008) samt Arbeidstilsynets egendefinerte lederprinsipper. Jeg har hatt en spesiell oppmerksomhet rundt transformasjonsledelse vs. transaksjonsledelse i denne sammenheng samt om prinsippene fremstår som generelle eller tilpasset den offentlige kontekst.

I tillegg til dokumentundersøkelse har jeg gjennomført en undersøkelse i Arbeidstilsynet Nord-Norge hvor jeg har sett nærmere på hvordan prinsippene oppleves og er tatt i bruk av alle ledere. Undersøkelsen er basert på en kvalitativ metode hvor det er gjennomført intervju med de fem personer som utgjør ledergruppen i Arbeidstilsynet Nord-Norge.

Oppgavens teoretiske forankring er i hovedsak knyttet til teori om offentlig sektor samt teori om transformasjonsledelse vs. transaksjonsledelse. Jeg har supplert med tre ulike perspektiver, måter å forstå organisasjoner og ledelse på for å utdype nærmere kompleksiteten i dette. Siden Platform for ledelse i staten kan sees på som en organisasjonside har jeg også brukt Kjell-Arne Røviks (2007) «oversettelsesteori» for å se nærmere på hvordan ideer og praksiser kan bringes inn i organisasjoner.

Mine funn i dokumentanalysen indikerer at Platform for ledelse i staten samt Arbeidstilsynets lederprinsipper har stor grad av transformasjonelle trekk, dette kan se ut til å komme sterkest til uttrykk i etatens egne prinsipper og er med på å støtte teorien om at transformasjonsledelse har relevans også for offentlig sektor. Men i kraft av å være offentlig virksomhet er det også stor grad av instrumentelle trekk.

Mine funn i intervju indikerer at ledere i Arbeidstilsynet utøver stor grad av transformasjonsledelse, det kan virke som de jobber systematisk med idealisert innflytelse, individuell tilrettelegging, intellektuell stimulering og inspirerende motivasjon. De formidler at de er noe begrenset av strukturelle kjennetegn som man finner i en offentlig kontekst men at utfordringene også ligger i å ha kapasitet til å rekke over i mangel på tid, desentraliserte arbeidssteder etc.

De største opplevde utfordringer ser ut til å være opprettholdelse av kompetanse i etaten samt at de opplever en disharmoni mellom lederprinsippene og styringsfilosofien i etaten. Det har blitt mer og mer fokus på tilsynstall og måloppnåelse de senere år og det oppleves som en utfordring da det blir vanskeligere å kombinere sterkt målfokus med ledelse som transformasjon. Det kan virke som at lederprinsippene i etaten som er definert ikke er i takt med hvordan ledelse utøves i etaten, og at de instrumentelle trekk ikke kommer så sterkt til uttrykk i etatens lederprinsipper som de i realiteten er.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
2 Arbeidstilsynet.....	3
2.1 Arbeidstilsynets organisering og lederprinsipper.....	3
2.2 Plattform for ledelse i staten.....	5
3 Teoretisk rammeverk.....	7
3.1 Definisjon av ledelse	8
3.2 Den offentlige kontekst	10
3.3 Tre organisasjonsteoretiske perspektiver	13
3.4 Transformasjonsledelse vs. transaksjonsledelse.....	14
3.5 Kunnskaps- og ideoverføring.....	19
4 Metodisk tilnærming.....	22
4.1 Valg av metode og forskningsdesign.....	22
4.2 Datainnsamling	24
4.3 Intervju og intervjuguide.....	25
4.4 Validitet og reliabilitet	26
5 Diskusjon	27
5.1.Hvilke prinsipper for ledelse kommer til syne i Plattform for ledelse i staten og Arbeidstilsynets lederprinsipper.	27
5.1.1Plattform for ledelse i staten.....	27
5.1.2Plattform for ledelse i Arbeidstilsynet.....	32
5.2 Plattform for ledelse i staten – en organisasjonsidè i Arbeidstilsynet.....	34
5.2.1Er platformen kjent for lederne i Arbeidstilsynet Nord-Norge og hvilket inntrykk har de av denne?.....	34
5.2.2 Hvordan oppfatter og fortolker lederne i Arbeidstilsynet Nord-Norge lederprinsippene i etaten?.....	36
5.2.3 Ledelse som transformasjon i arbeidstilsynet.....	38
5.2.4 Ledelse som transaksjon i Arbeidstilsynet.....	41
5.2.5 Utdfordringer med lederprinsippene.....	42
6 Avslutning og refleksjoner	44
7 Referanseliste.....	46
8 Vedlegg intervjuguide.....	47

1 Innledning

Ledere i det offentlige forvaltningsbyråkratiet lever i et spenningsfelt mellom to forskjellige utfordringer: På den ene siden skal de bidra til at valgte politikere får gjennomført sin politikk. På den andre siden vil velgerne se resultater i tråd med det de er blitt forespeilet. Staten som arbeidsmarked har også spesielle utfordringer når det gjelder å rekruttere, utvikle og beholde arbeidskraft. Offentlig sektor skal ha ambisjoner om faglig kvalitet (FAD 2008:5) og det stilles krav til kontinuitet i den faglige utøvelsen, noe som kan være en utfordring i den sterke konkurransen om arbeidskraftressursene. Er det sånn at offentlig sektor utgjør spesielle rammer for hvordan ledelse kan utøves?

Plattform for ledelse i staten ble utarbeidet i 2008, og er et sett med rammer og prinsipper for ledelse i staten. Dokumentet skal fungere som et hjelpemiddel for kunnskapsoverføring til alle statlige virksomheter. Plattformen skal legges til grunn for alt lederskap og arbeid med å utvikle ledelse i staten (FAD 2008).

Forskning på ledelse har vekslet en hel del fra begynnelsen av 1900-tallet og frem til i dag. I fra en eksisterende oppfatning om at å være leder er medfødt og at ledelse ikke kan læres til å bevege seg i retning av at ledelse kan trenes og utvikles. Det vil si at en leders effektivitet bestemmes av hva lederen gjør og ikke av hva han er. Videre har det vært en dreining mot at omgivelser og situasjonen har hatt størst betydning og at ledelse er situasjonsavhengig. Fokus her har vært at ledelse er å gjøre de riktige ting i de rette situasjoner og at lederens effektivitet påvirkes i stor grad av omgivelsene. Selznick (1957) var en av de første som problematiserte organisasjonen som ramme for lederskap på slutten av 50-tallet.

New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste 25-30 årene. Det er mange lederoppskrifter som er introdusert i denne forbindelse og det er nokså generelle oppskrifter på hva som er god ledelse. I følge Byrkjeflot (1997) har det skjedd en dreining i denne perioden fra å forbinde ledelse med effektivitet og kontroll til også å være opptatt av lederskapets betydning for å skape samordning, tillit og fornying. Mange offentlige oppgaver er blitt fristilt og delegert (Byrkjeflot, 1997) og dette har bidratt til at ledelse og lederutvikling har fått økt oppmerksomhet også i det offentlige.

Det er mange forskningsarbeider som sier noe om tilnærmingene mellom offentlig og privat virksomhet siden 80-tallet. Strand (1992) mener det har skjedd en klar tilnærming i rolleoppfatningene i perioden 1983-1991. Offentlige ledere har i sterkest grad endret sine oppfatninger. De legger nå mindre vekt på den administrative funksjonen, og er mer interessert i å bidra til at de ansatte skal føle samhørighet med virksomheten (Byrkjeflot, 1997). Mange av organisasjonsideene har sitt utspring fra privat sektor men Plattform for ledelse i staten er et eksempel på en organisasjonsoppskrift som var laget for å utvikle ledelse spesielt i statlige virksomheter.

Tema for min oppgave er å se nærmere på Plattform for ledelse i Staten samt Arbeidstilsynets egne lederprinsipper og hvordan disse kommer til uttrykk i planer og praksis. Arbeidstilsynet har utformet lederprinsipper som tar utgangspunkt i plattformen samt i etatens verdier, jeg ønsker å se nærmere på prinsippene samt hvordan de er tatt i bruk i Arbeidstilsynet Nord-Norge. Årsak til min interesse for dette tema er at jeg har en antakelse om at plattformen er orientert mot en form for ledelse der relasjoner og «mykere» tilnærminger vektlegges, dette skjer samtidig som styringssignalene og pålegg utenfra trekker i retning av en mer styringsorientert ledelsesform (rapportering, måltall etc.). Målet med oppgaven er å se nærmere på hvordan ledere i arbeidstilsynet forstår og utøver ledelse i dag, er deres oppfatning at de har gode rammebetingelser for å strekke seg mot etatens lederprinsipper eller føles det som en «umulig oppgave»?

Jeg har følgende spørsmål i problemstillingen for min oppgave:

- *Hvordan kan lederprinsippene i Arbeidstilsynet samt Plattform for ledelse i staten forstås i lys av ledelse som transformasjon vs. ledelse som transaksjon? Fremstår prinsippene som generelle eller er de tilpasset den offentlige konteksten?*
- *Hvordan og i hvor stor grad anvendes prinsippene i Arbeidstilsynet Nord-Norge?*

Jeg har spesielt vært interessert i teori om transformasjonsledelse samt transaksjonsledelse som er et eksempel på en slik generell tilnærming til ledelse uavhengig av kontekst. I tillegg har jeg gjort nytte av teori om offentlig sektor for å prøve å belyse forskjellene mellom private og offentlige virksomheter og om dette har hatt betydning for mulighetene til å utøve ledelse som transformasjon samt grad av transaksjonsledelse.

Plattform for ledelse i Staten kan også sees på som en organisasjonsoppskrift som trenger oversettelseskunnskap for å kunne tas i bruk i de ulike virksomheter. Jeg har derfor supplert begrepsapparatet mitt med teori om oversetting. Plattform for ledelse i staten er bygd opp med basis, rammer og prinsipper for lederskap i staten. Dette er et hierarki med prinsipper som skal kunne oversettes og implementeres i offentlige organisasjoner ledd for ledd. For å bedre kunne forstå hvordan offentlige organisasjoner fungerer har jeg valgt og kort beskrive tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Offentlige organisasjoner er komplekse og man kan ikke forstå dette bare utfra et perspektiv. Sammenhengen vil være med å belyse hvorfor hver kontekst er «unik».

Oppgaven er videre bygd opp med kapittel to hvor jeg beskriver Arbeidstilsynets organisering og lederprinsipper samt Plattform for ledelse i staten som også er gjenstand for min undersøkelse. I kapittel tre vil jeg redegjøre nærmere for relevant teori som jeg har valgt og i kapittel fire vil jeg beskrive valg av metode og begrunnelse for de valgene jeg har gjort. Analysen i kapittel fem vil bli todelt, jeg vil først analysere lederprinsipper i Plattform for ledelse i staten samt Arbeidstilsynet ved hjelp av empiri og teori og så vil jeg presentere funn fra min kvalitative undersøkelse og drøfte dette i lys av teorien jeg har valgt ut. Kapittel 6 vil bli en avslutning med oppsummering og konklusjon.

2 Arbeidstilsynet

2.1 Arbeidstilsynets organisering og lederprinsipper

Arbeidstilsynet i Norge er delt inn i sju regioner, samt et direktorat som er plassert i Trondheim. Etaten er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, som gir Arbeidstilsynet oppgaver og rammer gjennom det årlige tildelingsbrevet. Arbeidstilsynet håndterer krav og forventninger fra eksterne omgivelser så vel som intern effektivitet, inntjening og personalledelse.

Geografi og infrastruktur er veldig forskjellig i de syv regionene og det er derfor svært ulike forutsetninger og utfordringer for ledelse og tilsynsarbeid slik det er organisert i dag. De 7 regioner har med bakgrunn i ulikhetene organisert ledelse på forskjellige måter hvor noen regioner har ledere som har ansvar utfra en geografisk modell samt andre regioner hvor personal og fagansvar ikke sammenfaller, altså en såkalt matrisemodell.

Arbeidstilsynet Nord-Norge består av de tre nordligste fylker i tillegg til Svalbard. Her er det valgt en matrisemodell for ledelse da regionen mener dette er den beste løsning både i forhold til leders kompetanse innenfor de ulike fagområder men også for å opprettholde enhetlighet i region. Men dette innebærer et stort ansvar og mange utfordringer for alle ledere og medarbeidere. I tillegg er det en del ansatte som har hjemmekontor og ikke inngår i et kontorfelleskap, noe som krever ekstra mye av leder.

Det er definert et sett lederprinsipper som skal være noe å strekke seg etter for alle ledere i Arbeidstilsynet. Etter at Plattform for ledelse ble introdusert i Staten i 2008 ble det besluttet av ledergruppen i Arbeidstilsynet at det skulle igangsettes en prosess for utvikling av en felles plattform for ledelse i Arbeidstilsynet. Dette var en prosess som pågikk på slutten av 2008 og i 2009 hvor alle ledergrupper i de syv regioner medvirket. Det ble gjort en sammenstilling av dette i direktoratet og prinsippene ble endelig besluttet i møte med hovedtillitsvalgte 28. januar 2010.

Summen av prinsippene skal bidra til å underbygge etatens måloppnåelse både internt og eksternt. En leder skal med utgangspunkt i etatens verdier være målorientert, ha integritet og skape engasjement. I tillegg skal det ledes i samspill med ansatte, verneombud og tillitsvalgte for å skape en attraktiv arbeidsplass.

Prinsippene er definert med utgangspunkt i etatens verdier som er kompetent, solid og synlig (<http://intranett/content/47374/Ledelse>):

Kompetent - jeg har ansvar for at Arbeidstilsynet når sine mål

- **Jeg skal skape et godt arbeidsmiljø!**
Være målrettet og skape gode resultater eksternt, ha god HMS-kompetanse, innsikt i kjernevirksomheten og sikre faglig gode avgjørelser
- **Jeg skal sikre riktig kompetanse!**
Sikre optimal sammensetning av kompetanse og ressurser, og utviklende oppgaver for medarbeiderne
- **Jeg skal være tydelig!**
Gi klare rammer og retning, prioritere, gi realistiske frister og sørge for gjennomføring

Solid - jeg har ansvar for å sikre Arbeidstilsynets integritet

- **Jeg skal være en lagspiller!**
Inkludere og samarbeide, skape trygghet og engasjement gjennom involvering
- **Jeg skal vise tillit og gi støtte!**
Oppmuntre til nytenking, delegerer, tilrettelegge for mestringsopplevelser
- **Jeg skal ha høy etisk standard!**
Være etterrettelig og sette etikk på dagsorden

Synlig - jeg har ansvar for å sikre et engasjert Arbeidstilsyn

- **Jeg skal vise vei!**
Ha mot til selv å gå foran, skape engasjement for interne veivalg
- **Jeg skal være tilgjengelig!**
Være tilstede for medarbeiderne i det daglige arbeidet
- **Jeg skal skape engasjement for arbeidsmiljø!**
Være en rollemodell gjennom å skape et godt arbeidsmiljø internt, være engasjert og profesjonell deltaker i samfunnsdebatten.

2.2 Plattform for ledelse i staten

I tillegg til lederprinsippene i Arbeidstilsynet så er det utarbeidet en overordnet Plattform for ledelse i staten. Dette er et dokument som er utarbeidet av statsforvaltningen og målet med dette var at det skulle ligge til grunn for lederskap og arbeidet med å utvikle ledelse i statlige virksomheter (Plattform for ledelse i Staten, 2008). Dokumentet ble utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet FAD i 2008.

Dokumentet henvender seg i første rekke til dem som har et lederansvar i en statlig virksomhet, men også til ansatte, tillitsvalgte og andre som er opptatt av ledelse i det offentlige. Dokumentet angir basis, rammer og prinsipper for lederskap. Plattformen slår fast at statens ledelsespolitikk må tuftes på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål.

Prinsippene sammenfattes på følgende måte:

«Ledere i staten skal sammen med medarbeidere bidra til å frambringe resultater til beste for fellesskapet i henhold til politiske prioriteringer og grunnleggende samfunnsmessige verdier»(FAD, 2008)

Den legger stor vekt på å gjøre bruk av de ansattes talenter, ideer og evne til å finne løsninger. Samt ha medarbeidere som er høyt motiverte for å bruke sine faglige ressurser.

Plattformen beskriver hvilke overordnede perspektiver som er særegne for ledere i staten (FAD 2008:17):

1. Ledere i staten er forpliktet på grunnleggende verdier; demokratiske verdier som folkestyre, ytringsfrihet og åpenhet. Samt rettsstatsverdier som likebehandling og rettferdighet.
2. Ledere i staten opererer innenfor et politisk system med storting og regjering som overordnet myndighet. De har et eget mandat i samfunnet, de skal være premissgivere til de politiske prosesser samt iverksette de politiske beslutninger som blir tatt.
3. Ledere i staten tjener fellesskapet og den enkelte som er en del av det og de opptre på vegne av fellesskapet.
4. Ledere i staten skal sikre gode resultater og nå mål innenfor eget ansvarsområde. De skal oversette overordnede mål til egen virksomhet og utnytte ressurser effektivt.
5. Ledere i staten er avhengig av medarbeidere med nødvendig kvalifikasjoner og et samarbeid med dem i henhold til lov- og avtaleverket om medbestemmelse og medvirkning. Lederen skal legge til rette for samarbeid og samordning.

Et vesentlig trekk ved dette dokumentet er hvordan det legger vekt på medarbeidernes bestemmelsesrett. Den oppfordrer også til å involvere de ansatte i arbeidet med utviklingen av ledelse, og medarbeiderskap fremstår mer sentralt enn ledelsesbegrepet. Det betyr at ansvaret for samarbeid og utvikling av virksomheter i staten forskyves fra utelukkende å være et lederansvar, til å være noe også medarbeiderne skal ta ansvar for. Dette perspektivet ser vi også i de skrevne lederprinsipper i Arbeidstilsynet hvor det også legges stor vekt på samspill mellom, leder, ansatte, verneombud og tillitsvalgte.

I tillegg fremhever plattformen at ledere i staten har fire funksjoner; strategifunksjoner, driftsfunksjoner, relasjonsbygging, kommunikasjons- og informasjonsfunksjoner. Strategifunksjoner henviser til at ledere har ansvar for målsetting, prioritering og planlegging. Ledernes driftsfunksjoner går ut på at ledere skal etablere systemer for intern administrasjon, personlig forvaltning, økonomistyring og kvalitetssikring, herunder helse, miljø og sikkerhet.

Relasjonsbygging fremhever at ledere må etablere gode relasjoner til andre både internt og eksternt. Ledere skal også bidra til å forebygge og dempe konflikter på arbeidsplassen. Ledernes kommunikasjons- og informasjonsfunksjoner henviser til at ledere er ansvarlig for formidling av informasjon og kommunikasjon. Med sine fokusområder og funksjoner beskriver plattformen dermed hele bredden rundt ledernes ansvar og oppgaver i staten. Plattformen legger også til grunn at lederroller må differensieres i forhold til situasjon og nivå, plattformen må i større eller mindre grad tilpasses den enkelte virksomhet. Den kan også brukes i prosesser som lederskapsutvikling, leder rekruttering og introduksjon av nye ledere.

Jeg ønsker i denne oppgaven å se nærmere på hvordan Arbeidstilsynet har tatt i bruk Plattform for ledelse i staten samt arbeidstilsynets egne lederprinsipper. Jeg ønsker å få bedre forståelse for hvordan de anvender prinsippene, hvordan de er implementert og oversatt samt hvordan lederne tolker dem.

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg presentere og drøfte det teoretiske grunnlaget som denne oppgaven bygger på. Mine forskningsspørsmål handler om å se nærmere på lederprinsippene i Plattform for ledelse i staten samt i Arbeidstilsynet og jeg vil undersøke hvordan ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge tolker og bruker prinsippene.

Jeg vil først redegjøre for ulike forståelser for ledelse da det finnes utallige definisjoner på ledelse og lederskap. Siden min oppgave handler om ledelse og styring i Arbeidstilsynet vil jeg redegjøre for en del teori om offentlig sektor og hva som er spesielt i offentlige virksomheter sammenlignet med det private næringsliv. Jeg vil videre presentere tre ulike perspektiver på hvordan offentlige organisasjoner er og fungerer, dette vil kunne være med på å belyse kompleksiteten som eksisterer i offentlige virksomheter.

Teori om transformasjonsledelse vil være sentralt da jeg mener at arbeidstilsynets lederprinsipper på mange måter uttrykker de samme prinsippene som vi finner innenfor teorien om transformasjonsledelse. Er det utfordringer knyttet til det å være en transformasjonsleder i etaten? Jeg ønsker å se nærmere på teorien om transformasjonsledelse

vs. transaksjonsledelse og benytte denne for å undersøke nærmere forholdet mellom ledelse og styring i arbeidstilsynet.

Til slutt vil jeg ta med translasjonsteori for å bedre forstå den kunnskapsoverføring som skjer når nye organisasjonsideer skal implementeres i organisasjoner.

3.1 Definisjon av ledelse

Litteraturen inneholder mange definisjoner og tilnærminger til ledelse. Ifølge Arnulf (2012) er teorier om ledelse sjelden i konflikt med hverandre, men snarere et uttrykk for en kompleks verden på grunn av det dynamiske samspillet som eksisterer mellom mennesker. Teoriene er komplekse og skiftende og lar seg vanskelig definere entydig. Konteksten vil i tillegg være avgjørende for hvordan ledelse utøves i de ulike organisasjoner.

Jacobsen og Thorsvik definerer ledelse slik:

«Ledelse er en spesiell type adferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og adferd»(Jacobsen og Thorsvik, 2007:381)

Dette er en definisjon som inneholder relasjonsorienterte elementer som jeg kommer nærmere tilbake til under transformasjonsledelse. Her fremstår selvrealisering, personlig utvikling og anerkjennelse som relevante motivasjonsfaktorer med betydning for resultatoppgjør.

I tillegg har Stogdill følgende definisjon:

«Ledelse kan betraktes som prosessen å influere en organisert gruppes handlinger vedrørende dens streben etter målsetting og måloppnåelse (Stogdill, 1950:3)».

Denne definisjon har større grad av oppgaveorientering i seg med begrep som målsetting og måloppnåelse.

I et historisk perspektiv ser vi en utvikling fra at ledelse forklares med personlige trekk og medfødte egenskaper til at ledelse sees i sammenheng med både situasjon og samspill mellom mennesker, og den konteksten ledelse utøves i (Martinsen 2004). Fag kan læres på universiteter og høyskoler men ledelseskompetanse bygges gjennom aktiv ledelse (Glasø og Thompson, 2013).

Ledelse handler riktignok om makt og innflytelse men like mye om omsorg og god kommunikasjon mellom leder og medarbeider. Ledelse blir ikke lenger sett på som bare regelstyring, målstyring og transaksjoner. Ledelse er en kontinuerlig prosess. Et gjensidig samspill mellom leder og medarbeider. (Tobiassen, 2012). Oppmerksomheten rettes inn mot selve samhandlingen mellom underordnede, deg selv som leder og dine medarbeidere og det utvikles relasjoner. Dette kan være med på å forsterke identitet og samhold i gruppen og mobilisere til samarbeid.

Røvik (2007) gjør en begrepsmessig avklaring mellom styring og ledelse ved å definere styring som:

«en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Ledelse utøves ved hjelp av en dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte».

Styring er altså koblet til den formelle strukturen og ledelse er koblet til det uformelle samspillet der både kommunikasjon og relasjon står sentralt i lederens påvirkning av medarbeidere. Men begge begrep handler om å påvirke atferd. Forholdet mellom styring og ledelse er essensielt for min oppgave og noe jeg ønsker å undersøke nærmere, dette forholdet er ikke «enten eller», men både og, og grader av.

Ledelseslitteraturen skiller mellom to hovedtilnærminger til ledelse. Den klassiske tanken om at ledelse har vært en instrumentell aktivitet hvor lederskap er en innflytelsesprosess orientert mot en gruppes måloppnåelse. På den andre siden sees ledelse på som en symbolsk handling der vi som medarbeidere tilskriver lederen mening og individet i organisasjonen er viet mer oppmerksomhet. Dette ser vi mest innenfor nyere ledelsesteorier hvor teoriene er av mer generell karakter enn de var tidligere. Eksempler på slike generelle teorier kan være karismatisk ledelse, symbolsk ledelse, transformasjonsledelse etc. Interessen for ledelse har økt siden 1980-tallet og det er blitt mer interesse for symbolske og normative forhold (Byrkjeflot, 1997). Dette gjelder også i det offentlige hvor vi ser en tendens til at forskjeller mellom ledelse slik det praktiseres i offentlige og private virksomheter utviskes (Byrkjeflot, 1997).

3.2 Den offentlige kontekst

Et utgangspunkt er at offentlig sektor byr på spesielle betingelser og utfordringer for ledelse. Ledere i offentlige virksomheter skal ivareta sentrale demokratiske verdier samt mobilisere de menneskelige ressursene i retning av å ivareta det samfunnsansvaret som den offentlige sektor er satt til å forvalte (Byrkjeflot, 2008).

Ledelse som begrep er blitt aktualisert og fremhevet som nøkkelen til forbedring av offentlig virksomhet (Strand, 2007). Det har kommet nye krav til ledelse i det offentlige som personalpolitikk, samarbeid, kvalitetskontroll og målstyring.

Offentlig ledelse er ledelse som utøves innenfor den offentlige sektor. Den offentlige sektor menes med den delen av samfunnet som er under offentlig eierskap eller er underlagt direkte folkevalgt styring (Byrkjeflot, 2008).

Her pekes det på at det er store forskjeller mellom private og offentlige virksomheter. I det offentlige er det ofte flere verdier og mål som man må forholde seg til enn i privat sektor; som for eksempel demokratiske hensyn, rettsstatlige hensyn og hensynet til fellesskapets beste (Christensen mfl. 2004). Dette kommer også til uttrykk i Plattform for ledelse i staten gjennom deres fokus på de offentlige særegenheter. Det er heller ikke alltid en klar grense mellom hva som er offentlig og hva som ikke er det. Det kan ofte være problematisk å avgrense en offentlig organisasjon. En etat er for eksempel en del av en større helhet, og må kanskje sees i sammenheng med andre etater med andre målsetninger eller i andre geografiske områder. Dette vil i mange tilfeller føre til at det blir vanskeligere å identifisere klare mål og vektlegge disse. Som igjen kan bety at det vil være utfordringer for ledere i det offentlige å formidle klare mål, visjoner og strategier for de ansatte. Den store variasjon betyr også at lederrollene vil variere avhengig av de ulike kontekster.

Offentlig forvaltning er en del av det politiske systemet og etatene blir med dette redskap for de folkevalgte myndigheter. Det vanskelige forholdet mellom politikk og administrasjon kan være med på å komplisere lederskap i det offentlige. Ledere i staten har ansvar for at innbyggere skal kunne kjenne seg trygge på at ressursene brukes i samsvar med de politiske mål. Beslutninger som fattes skal være synlige og akseptable for offentligheten, de skal være upartiske og objektive og det er lite rom for skjønn og vilkårlighet.

Det har vært gjensidig påvirkning mellom private og offentlige virksomheter de siste 20-30 år gjennom New Public Management-reformer. Ved implementering av ledelsesreformer i det offentlige så vil det være grunnleggende føringer og betingelser som vil være mer eller mindre konstante og som må tas hensyn til (Strand 2007):

Politisk styringslojalitet

Som leder i staten må man kunne gå god for beslutninger selv om de oppleves som problematiske. En leder må akseptere beslutninger som sine egne selv om de er grunnleggende uenig i dette. For eksempel kan regjeringen vedta lovendringer som ikke sammenfaller med en leders grunnleggende verdier. Man må som leder i staten tåle kritikk fra offentlighet og presse og ha som utgangspunkt at alle beslutninger som tas kan bli gjenstand for offentlighet. Det er for eksempel definert i Arbeidstilsynets lederprinsipper at ledere skal ha høy etisk standard.

Monopol

Offentlige organisasjoner opererer ikke på et økonomisk marked og klientene går ikke til konkurrenter. Dette gjør at man får en monopol situasjon hvor brukeren ikke har frihet til å velge. Man har ikke noen å bli sammenlignet opp mot og dette kan være med på å gjøre at man får et monopolstempel. Her registrerer jeg at omdømme er svært aktuelt for tiden, også i Arbeidstilsynet og det er stort fokus på enhetlighet, kvalitet og å sikre riktig kompetanse.

Offentlig etos

Verdigrunnlaget i offentlig sektor er forskjellig fra privat sektor. Offentlige ledere må i større grad ha fokus på hensynet til allmenninteressene og de mer immaterielle verdier. De har et eget mandat i samfunnet hvor generelt samfunnsansvar, rettssikkerhet, likhet og offentlig innsyn er viktige verdier. Individuelle tilpasninger er det ikke anledning til og et utgangspunkt er å tenke at alt av internt pengebruk kan bli gjenstand for revisjon og må gjøres i følge retningslinjer. Alle reaksjoner som gjøres etter tilsyn i Arbeidstilsynet må for eksempel gjøres i følge retningslinjer slik at det vil være enhetlighet og likbehandling hos lignende virksomheter/ bransjer.

Oppgaver

Sentrale samfunnsverdier realiseres og man kan i liten grad velge vekk oppgaver. De oppgaver man er satt til å løse må aksepteres, selv om det eksisterer vage og motstridende mål. Som leder i Arbeidstilsynet handler det om å være tydelig og å vise vei iflg. etatens lederprinsipper. Dette gjelder også i forhold til oppgaver som føles vanskelige og som kanskje går på bekostning av andre viktige oppdrag.

Organisasjonsformer

Det eksisterer mange ulike organisasjonsformer og motsetninger i det offentlige. Hvis man går en del år tilbake i tid var det offentlige preget av begreper som rigid, ineffektiv, byråkratisk, konservativ etc. Selv om det har vært store endringer i det offentlige de senere år er det fremdeles fokus på regler, rutiner og dokumentasjonskrav. Ledere kan fort bli maktesløs overfor de strukturer og den treghet som er nedfelt i institusjoner og organisasjoner (Byrkjeflot, 1997).

Personale

Ansatte bør være velutdannet, ukorrupt og lojal. Formell kompetanse og ansiennitet er de viktigste kriterier for lønn og avansement. Ledere i staten har mindre handlefrihet når det gjelder personalpolitikk og dette kan være begrensende i forhold til rekruttering og å beholde kompetanse. I lederprinsippene i Arbeidstilsynet heter det at ledere skal sikre riktig kompetanse. Lønnssystemet i staten er ofte ikke konkurransedyktig i kampen om de beste kandidatene. Muligheten til å endre stillingsinnhold i offentlig sektor er mindre og det er vanskeligere å påvirke utvelgelse av underordnede (Byrkjeflot, 1997).

I følge Strand (1996) er dette krav og betingelser som gjelder for ledere i offentlige organisasjoner, dog i noe varierende grad avhengig av konteksten. Konteksten spiller en viktig rolle for å forstå hvordan organisasjoner i det offentlige fungerer i praksis da det forekommer store forskjeller. Slike egenskaper ved offentlige organisasjoner legger ofte begrensninger på individuelt handlingsrom.

3.3 Tre organisasjonsteoretiske perspektiver

Jeg vil her presentere tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver; et instrumentelt perspektiv samt to institusjonelle perspektiv. Dette er tre ulike måter å forstå virksomheter i offentlige organisasjoner på; hva organisasjoner er og hvordan de fungerer (Christensen mfl. 2004). Offentlige virksomheter er komplekse og jeg mener at perspektivene er med på å belyse kompleksiteten. Det er ikke mulig å forstå offentlige virksomheter med bare å se gjennom et perspektiv, det er ikke bare det ene perspektivet som har forklaringskraft og sammenhengene ser man kun med å sammenligne flere. Det instrumentelle perspektiv er isolert sett ikke så komplisert men de institusjonelle perspektiver kompliserer. Det er ofte lettere å gjøre noe med de formelle strukturer men det uformelle/ kulturelle i en organisasjon er etablert over tid og ikke så enkelt å endre på og dette må sees i sammenheng. Konteksten (kombinasjon av formell struktur, kultur, verdier og normer) representerer det «unike» i en virksomhet.

Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for ledere. Her er målene gitt utenfra eller formulert av lederne og oppgavene blir å finne gode virkemidler for å nå disse målene. Innenfor et instrumentelt perspektiv blir styring sett på som det å treffe og iverksette kollektive beslutninger så ledelse sett ut fra et instrumentelt perspektiv synes i høy grad å falle sammen med styring. Innenfor et instrumentelt perspektiv skiller man mellom en hierarkisk variant, hvor ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt, og en forhandlingsvariant, som åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål. Ut fra denne tankegangen vil ledelse innebære at det primært er de formelle aspektene ved organisasjonsmedlemmenes roller som er i fokus, og at disse dominerer den faktiske atferd (Christensen mfl. 2004).

Institusjonelle perspektiver åpner for at organisasjonene har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Det kulturelle perspektivet og myteperspektivet er to ulike institusjonelle perspektiver.

Det kulturelle perspektivet fokuserer på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen. Dette kaller vi organisasjonskulturen i en virksomhet og de uformelle normene som vokser frem har ofte stor betydning for de formelle reglene i en organisasjon. Dette kan ofte medføre at en organisasjon blir mer kompleks og mindre fleksibel og tilpassningsdyktig overfor nye krav. Men det kan også bidra til bedre kvaliteter som gjør at

oppgaver kan løses bedre og at organisasjon utvikler et sterkere sosialt fellesskap. Ansatte i offentlige organisasjoner handler ofte ut fra historiske normer, verdier og hva som ansees som passende.

Myteperspektivet fokuserer på betydningen av de verdiene og normene som finnes i organisasjonens omgivelser. Mens kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd frem over lang tid internt i organisasjon er myteperspektivet mer opptatt av verdier i omgivelsene som er mer skiftende. Myter spres ofte raskt, det er generelle ideer og mer tydelige oppskrifter for hvordan moderne, tidsriktige og legitime organisasjoner bør se ut. Myter kan være moter og de mest kjente oppskrifter i offentlige virksomheter er kommet de siste 25-30 årene og kan plasseres inn under paraplybegrepet New Public Management. Dette omfatter en rekke ulike grep og tiltak.

I et institusjonelt perspektiv åpnes det i større grad for at målene gradvis utvikles internt, som medfører mer det å oppdage mål.

Dette er presentert som rendyrkede perspektiver men i virkeligheten er det et dynamisk og komplekst samspill mellom de ulike. Organisasjoner har ulike grader av instrumentelle trekk og institusjonelle trekk.

I følge Christensen mfl. (2004) drøftes relasjoner mellom de tre ulike perspektiver og det pekes på at det har vært en utvikling mot en transformativ tilnærming. Denne tilnærmingen argumenterer for at en kompleks offentlig sektor krever at det trekkes veksler på elementer fra alle de tre perspektivene, man kan ikke forstå offentlige organisasjoner bare utfra et perspektiv. Det er et samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press. I noen situasjoner kan de virke sammen og føre til endringer (transformasjoner) mens i andre tilfeller kan de være motvirkende og føre til at det blir stabilitet (Christensen mfl. 2004).

3.4 Transformasjonsledelse vs. transaksjonsledelse

Teorien om transformasjonsledelse og transaksjonsledelse sier noe generelt om ledelse som ikke hensyntar konteksten det skal ledes i. Dette er også ideer som har vært importert inn i offentlig sektor og det er interessant og spørre seg om det er mulig å praktisere denne typen ledelse i offentlige virksomheter?

Transformasjonsledelse er en gren innen moderne ledelsesteori som ble fremsatt av Burns i 1978 og videreutviklet av Bass i 1985. Bakgrunn for teorien om transformasjonsledelse er teorien om karismatisk ledelse som ble utarbeidet av House på 1970 tallet. I tillegg var teorier

om visjonær ledelse (Kouzes og Posner, 1987; Bennis og Nanus,1985) og teorien om verdibasert ledelse (House, 1996) bidrag til dette.

Teorien om transformasjonsledelse forsøker å forklare hvordan ledere fremmer motivasjon, beundring, respekt, tillit, entusiasme, lojalitet og prestasjoner hos sine underordnede. Den legger vekt på symbolske og emosjonelle sider ved lederadferd. Transformasjonsledelse forventes å ha gunstig effekt på medarbeiderne ved å motivere til ekstra innsats og fremme identifikasjon med organisasjonen og dens visjoner og verdier. Å utvikle en felles visjon er et av de viktigste elementene i transformasjonsledelsesprosessen. De ansatte ønsker utfordringer de kan lære av, de ønsker å være myndige og føle et større eierforhold til ansvarsområde. Det legges stor vekt på indre motivasjon og positiv selvutvikling.

De fire grunnelementene i transformasjonsledelse som benyttes for å oppnå resultater:

Idealisert innflytelse

Idealisert innflytelse har mye til felles med karismatisk ledelse. Her er evnen til å skape tillit viktig og dette er ledere som medarbeidere stoler på. Lederen må gjenkjenne medarbeideres følelsesmessige behov, og bygge relasjoner og visjoner basert på dette (Bass 1985). En slik leder kommuniserer høye forventninger men uttrykker samtidig tro på medarbeidere og er rollemodell og etterlever organisasjonens visjon.

For å benytte denne typen innflytelse har du evne til å spille på folkets følelser og holde inspirerende taler. Lederen drives ofte av noe mer enn bare egeninteresse, lederen er villig til å ta risiko selv om det kan gå på bekostning av egen jobbsikkerhet. Ifølge House (1996) er idealisert innflytelse en gunstig innflytelsesstrategi på grunn av dens positive innvirkning på underordnedes innstilling til arbeidet og til organisasjonen.

Inspirerende motivasjon

Inspirerende motivasjon har også mye til felles med karismatisk ledelse. Sentralt her er å skape entusiasme i arbeidsgruppen og dette kan gjøres gjennom å gi skryt, bygge tillit til gruppen, gjennom taler etc. Her handler det om å mobilisere ansatte ved å formidle organisasjonens visjon på en inspirerende og overbevisende måte og uttrykke tillit til at visjonen kan nås. Dette skaper positive forventninger hos underordnede om hva som må gjøres og det inspirerer til en sterkere innsats fordi den enkelte får mer eierskap til visjon. Det

gir også underordnede en følelse av mening hvor man opplever at man er del av et stort og viktig prosjekt.

Det er ikke bare lederens handlinger som kan være inspirerende, men også for eksempel samhold og betydningen av den jobben man gjør, noe lederen bør vektlegge (Bass 1985). I det offentlige spesielt kan det være intuitivt å spille på viktige samfunnsoppdrag. Flere undersøkelser har vist at ansatte i offentlig sektor har større grad av indre motivasjon enn andre (Sørensen 2009).

Individuell støtte

Individuell støtte innebærer at lederen tar utgangspunkt i underordnedes utviklingsbehov og underviser og veileder dem slik at de kan nå sitt fulle potensial. Det er fokus på en god relasjon mellom medarbeider og leder her. Den ansatte får delegert oppgaver som oppleves som utfordrende og som gir muligheter for personlig vekst. Det er viktig her at leder fokuserer på underordnedes styrker og ikke svakheter så det handler mye om individuell tilrettelegging.

Intellektuell stimulering

Ved intellektuell stimulering blir ansatte utfordret og oppmuntret til å arbeide selvstendig med oppgaver og å finne kreative måter å løse problemstillinger på. De ansatte stimuleres til intellektuell utvikling. Dette vil bidra til å fremme en mer nytenkende og kreativ innstilling hos underordnede enn om leder skulle kritisere. Dette er også en måte å få underordnede til å få en opplevelse av å ha en meningsfylt rolle og å bety noe for organisasjonen. Leder vil oppleve et sterkere engasjement hos de ansatte. En transformasjonsleder som stimulerer intellektuelt er positiv til at medarbeidere er kritiske til måten oppgavene gjøres på i dag og ønsker kritisk og innovativ tenkning.

Teorien om transformasjonsledelse omtales også som verdibasert ledelse, men det kan ikke sies å være helt det samme.

Det hevdes at transformasjonsledelse er vanskeligere å praktisere i offentlig sektor med sitt strukturelle, kulturelle og kontekstuelle særpreg. (Wright & Pandy 2009). Ledere i staten har ofte mindre grad av fleksibilitet i forhold til endringer i arbeidsstokk, arbeidsoppgaver, mål for virksomheten etc. og strukturen kan bidra til at muligheten blir mindre for å tenke

individet. Det har også vært forsket mindre på transformasjonsledelse i offentlig sektor. For å praktisere transformasjonsledelse kreves det en viss fleksibilitet i hvordan det utøves og defineres oppgaver. Et relevant spørsmål er derfor hvilken fleksibilitet og hvilket handlingsrom har ledere i offentlig sektor for å spille på de prinsippene som er helt sentrale for denne lederteorien? Dette kommer jeg tilbake til i analysen.

Organisasjonslitteraturen fremhever endringsevne og innovasjon som helt nødvendig for å være effektiv i en stadig skiftende verden. Offentlige dokumenter understreker også betydningen av endringsevne, innovasjon og medarbeider deltakelse. Transformasjonsledelse fokuserer nettopp på relasjonen mellom leder og medarbeider som viktig for innovasjon, endringsevne og effektivitet. Innen transformasjonsledelse beveger ledere og medarbeidere seg bort fra en transaksjons- og egennyttetenkning til å tenke fellesskapet. Å tenke på fellesskap kan føre til at medarbeidere blir oppmerksomme på verdien av de resultatene som skapes, og der felles interesser prioriteres foran personlige (Arnulf, 2012).

Studier viser at ledere som praktiserer prinsippene for transformasjonsledelse synes å ha større sjanse for å bli oppfattet som dyktige og effektive ledere, enn de som praktiserer transaksjonsledelse (Yukl 2010:277). De synes å ha et bedre forhold til sine medarbeidere og de ansatte yter mer på vegne av transformasjonslederne. De har også en evne til å formidle virksomhetens mål og fellesskapet på en slik måte at medarbeidere blir oppmerksomme på verdien av de resultatene som skapes, og der felles interesser prioriteres foran personlige (Arnulf, 2012). I følge Burns (1978) handler det om å lede gjennom verdier.

Transaksjonsledelse

Transaksjonsledelse blir ofte sett på som en kontrast til transformasjonsledelse. Selznicks skille fra 1957 mellom administrasjon og ledelse kan må mange måter sies å foregripe dette skillet som er mellom transformasjonsledelse og transaksjonsledelse.

Her legges vekt på transaksjonen som finner sted i samspillet mellom ledere, kollegaer og underordnede, hvor lederen diskuterer krav og forventninger med underordnede og angir betingelser og belønninger for å innfri disse forventningene. Transaksjonsledere har mye fokus på instruksjer og retningslinjer og at disse blir fulgt. Transaksjonsledelse oppstår når

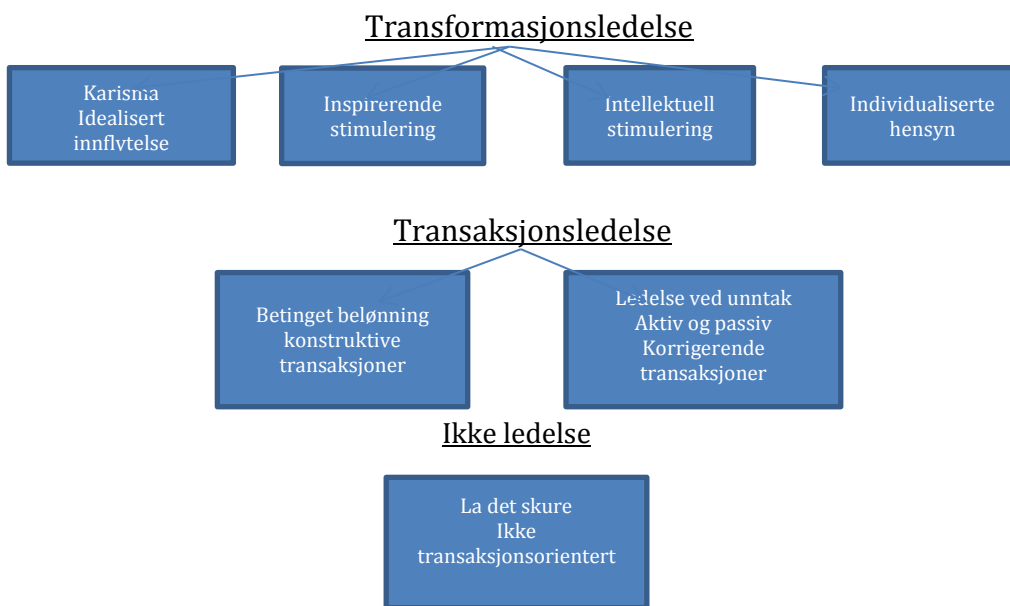
lederen belønner den underordnede avhengig av hvor gode prestasjoner vedkommende viser, eller holder seg orientert om i hvilken grad medarbeideren følger gjeldende instruksjoner og retningslinjer. Her skiller det mellom konstruktive transaksjoner (betinget belønning) og korrigerende transaksjoner (aktiv og passiv). I det offentlige organiseres det gjerne slik at friheten til å lede blir minst mulig og kontrollmulighetene innad og utad blir best mulig og da kan dette medføre at de byråkratiske rammer og kontekst derfor blir begrensende.

Viktige kjennetegn ved transaksjonsledelse er:

- Individualiserer ikke medarbeideres behov.
- Fokuserer ikke på personlig utvikling hos ansatte.
- Utvexler "ting" av verdi.
- Innflytelse ved at det er i ansattes egen interesse å gjøre som de vil.

De to ulike teoriene; transaksjonsledelse og transformasjonsledelse kan ikke sies å være gjensidig utelukkende, effektiv lederskap omhandler elementer fra begge ledelsesteoriene. Det handler om å finne den riktige balansen mellom begge typer adferd. Bernard Bass (1925–) er en sentral skikkelse innen videreutvikling av transformasjonsledelsesteorien. Essensen i Bass sin transformasjonsteori er forholdet mellom transformasjons- og transaksjonsledelse, og der transformasjonsledelse er en videreutvikling av transaksjonsledelse (Yukl:277). Dette betyr at en grunnleggende styringsatferd må være på plass, før transformasjonsledelse kan utøves (Arnulf, 2012:65). Bass utviklet en modell som går ut på at ledelsesformene kan plasseres på ulike punkter på en dimensjon, som varierer i grad, mer enn i kvalitet. Figuren illustrerer transformasjonsledelse som ett ytterpunkt med lederaktivitetene; idealisert innflytelse, inspirerende stimulering, intellektuell stimulering og individualiserte hensyn.

Deretter transaksjonsledelse hvor lederen administrerer belønner eller har en form for tilbakeholden ledelse (ledelse ved unntak) hvor leder kun unntaksvis griper inn. I det andre ytterpunkt la-det-skure ledelse som er den svakeste form for ledelse. Denne kjennetegnes ved minst mulig inngripen i arbeidet hvor leder enten er passiv og likegyldig eller ønsker at medarbeider utfører oppgaven på egen hånd uten inngripen.



Figur: Modell for transformasjonsledelse – fullspektrumsmodell (Bass, 1985)

Jeg ønsker med min undersøkelse å få litt mer bakgrunnsmateriale for å kunne drøfte hvor Arbeidstilsynet befinner seg på akse mellom transformasjonsledelse og transaksjonsledelse. Hvor relasjonsorientert eller oppgaveorientert man er vil uansett også alltid avhenge av kontekst, situasjon og kjennetegn ved medarbeidere. Nøkkelen til en effektiv form for ledelse er å finne det sted på akse mellom relasjonsorientert og oppgaveorientert som passer med den konteksten det skal ledes i.

3.5 Kunnskaps- og ideoverføring

Jeg ønsker å dra veksler på Røviks begrepsapparat når man skal undersøke hvordan organisasjonsideer implementeres i organisasjoner og blir oversatt.

Definisjon av en organisasjonside (Røvik, 2007):

«Ideer, eller oppskrifter, på hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes».

Tilbudet av organisasjonsideer og oppskrifter innenfor området organisasjon og ledelse har vært sterkt økende de siste 30 år. Nyliberalister vil forklare fremveksten av organisasjonsideer som et resultat av markedsretting av offentlig sektor, dvs. transformering av offentlig forvaltning i forretningsmessig retning (Røvik, 2007). Organisasjonsideer er ikke bare løsninger som blir importert som følge av utfordringer og/ eller problemer som organisasjonen står ovenfor. Organisasjonsideene kan også være problemdefinerende i den

forstand at organisasjonen i møte med en slik ide definerer et problem som man fra før av ikke visste at man hadde (Røvik, 2007). Plattform for ledelse i staten kan sees på som en organisasjonsside som skal implementeres i en virksomhet.

Kontekstualisering – Når ideer skal oversettes til praksis.

Når det gjelder kunnskapsoverføring mellom organisasjoner, tar Røvik for seg to hovedbegreper, dekontekstualisering og kontekstualisering. Dekontekstualisering, også kalt uthenting, handler om at en bestående praksis i en organisasjon ”hentes ut”, og ofte blir omformet for å kunne overføres til andre organisasjoner. Sagt på en annen måte, praksis oversettes til ideer. Kontekstualisering som er interessant teori for min undersøkelse handler om at ideer fra ulike praksiser introduseres i en ny organisatorisk sammenheng. Ideen ”reiser inn” i en ny og kompleks kontekst.

Kontekstualisering bygger på en antakelse om en hierarkisk oversettelseskjede (Røvik, 2007). Denne hierarkiske kjeden er ett utgangspunkt som er forankret i en rasjonell tenking om at ideer får feste i organisasjoner på en bestemt måte.

Denne kjeden bygger på fem antakelser:

Top-down-orientering: Man forventer at nye ideer først og fremst kommer inn i organisasjonen via toppledelsen, og så sprer den seg nedover i systemet eller sektoren. Problembetinget søken etter løsninger ved at toppledelsen har et problem eller en utfordring som de skal løse og derfor gjelder det å finne et verktøy som kan brukes for å imøtekomme utfordringene.

Begrenset frihet til oversettelse: Dette punktet handler om at når toppledelsen setter i gang et prosjekt, så ønsker de en sentral styring med det. De har gjerne planer og tanker om hvordan dette skal omsettes til praksis. Det betyr igjen at trinnene nedover i kjeden har begrensede muligheter til å lage sine versjoner. Lokale tilpasninger kan gjøres, men toppledelsen vil likevel føre en slags kontroll med at konseptet er innenfor de rammene som var ønskelige.

Stimulus-respons-basert sekvensialitet: I hierarkisk kjeden kan man også tenke seg at signalet sendes ut fra toppen, og det underliggende trinnet i kjeden responderer på dette. Det gjøres tilpasninger og muligens også endringer i oversettelsen, før ideen

sendes videre til neste trinn. Det utløses altså en reaksjon på hvert nivå som et svar på et høyere trinns krav eller utfordring.

Fra det abstrakte til det konkrete: Når en ide kontekstualiseres, vil den også gjennomgå en konkretiseringsprosess. Det vil si at når organisasjonideen først hentes frem hos toppledelsen, vil den være nokså abstrakt. Men etter hvert som den beveger seg ”nedover” i hierarkiet, vil den stadig bli mer konkret og gjennomgå flere lokale oversettelser og tilpasninger.

Flere empiriske studier viser imidlertid at inntak og implementering av nye organisasjonsidéer ikke alltid kan forklares i lys av den hierarkiske oversettelseskjeden, hvilket tilsier at man har behov for å supplere og modifisere denne forestillingen (Røvik, 2007). Denne forutsetning om at det er en top-down-orientering hvor toppledelsen initierer inntak av nye organisasjonsidéer stemmer ikke alltid. Det finnes mange oversettelsesarenaer som f.eks. konferanser, kurs, seminarer, studier etc. som er viktige idebærere i forhold til ideer og konsepter (Røvik, 2007). Ideer hentes på denne måten inn fra ulike hierarkiske posisjoner i organisasjonen, og ikke bare via toppledelsen. Alle ansatte er derfor potensielle idebærere og oversettere.

En annen modifisering av forestillingen om en hierarkisk oversettelseskjede er at idèen som importeres inn av ledelse blir sett på som en masterversjon. Observasjoner fra empiriske studier tilsier imidlertid at det nettopp på grunn av omfanget av eksterne utviklingsarenaer, kan bli hentet inn ulike versjoner av en og samme ide (Røvik, 2007).

Røvik introduserer to hovedtyper av kontekstualiseringsregler; regler for innskriving og regler for oversetting og omforming. Med innskriving mener han at ide bør gjøres lokal og gjenkjennbar i den lokale kontekst. I min oppgave ser vi at Arbeidstilsynet har tatt Plattform for ledelse i staten inn i etaten og videreutviklet denne til lederprinsipper i Arbeidstilsynet. Røvik skiller videre mellom tre ulike regler for hvordan disse idèene oversettes og omformes i forbindelse med implementering i organisasjonen; kopiering, modifisering og omvandling. Kopiering innebærer å gjenskape idèen tilnærmet sin opprinnelige form, uten noen større form for lokal tilpasning. Modifisering vil si at den opprinnelige form blir tillagt og fratrukket elementer. Den siste er når ide gjennomgår så store endringer at den er endret både i form og innhold slik at den nærmest fremstår som en ny, lokalt utviklet idè.

Man bør ha god translatørkompetanse for å lykkes med kunnskaps- og ide overføring (Røvik, 2007). Translatøren i denne sammenhengen vil være den som bringer organisasjonsidèen

videre fra et nivå i systemet til et annet. Anvendt på min studie vil det være lederne som oversetter Platform for ledelse i staten til konteksten som er Arbeidstilsynet Nord-Norge. Men det vil også påvirkes av at det er ledere på flere nivåer samt at det er tillitsvalgte og andre ansatte som også i en eller annen grad kan være oversettere og idébærere.

Røvik hevder til og med at god translatørkompetanse vil være en avgjørende suksessfaktor i arbeidet med å sette en ny ide ut i praksis. For å lykkes som oversetter, tar Røvik utgangspunkt i fire dyder: kunnskap, mot, tålmodighet og styrke. Å inneha god translatørkompetanse vil dermed si at man blir en bedre oversetter, og da blir man også i stand til å lage bedre oversettelser (Røvik 2007).

Jeg vil videre bruke min teoretiske forankring til å beskrive og drøfte funnene jeg gjør i min undersøkelse. Jeg vil gjennomføre dokumentanalysene for å drøfte nærmere hva som er særegent med offentlige virksomheter og hva er det plattformen og etatens lederprinsipper formidler. Er det stor grad av transformasjonsledelse i dokumentene eller er det den tradisjonelle transaksjonsledelseformen som er fremtredende. Og hvordan har ledelsen oversatt, tolket og tatt dette i bruk i Arbeidstilsynet Nord-Norge. I neste kapittel vil jeg beskrive hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingen.

4 Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg presentere valg av metode og forskningsdesign. Jeg vil redegjøre for utvalg, datainnsamling, hvordan data er analysert samt troverdighet, pålitelighet og gyldighet.

4.1 Valg av metode og forskningsdesign

Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller det vi kaller data om virkeligheten (Jacobsen, 2005). Det blir et hjelpemiddel for å forsøke å forklare virkeligheten. Jeg har hatt en deduktiv tilnærming til min oppgave hvor jeg har brukt teori som ramme for det jeg «ser». Jeg har brukt de teoretiske begrep men har også gått åpent til verks for å analysere.

Det er et mål med alle oppgaver å uttale og tilnærme seg arbeidet med mest mulig objektivitet men det kan være en utfordring når man har et tema som man er engasjert i. En annen ting

som også kan gå utover objektiviteten er nærhet mellom forsker og det fenomen som skal undersøkes. Det perfekte metodiske opplegg blir ansett for å være et opplegg der forskeren ikke på noen måte lar selve forskningsopplegget påvirke det han eller hun studerer (Jacobsen, 2005). Men nærhet mellom forsker og objektet som skal studeres varierer også veldig avhengig av hvilken metode man velger. Litteraturen skiller mellom to metodiske tilnærminger å samle inn data på; kvalitativt eller kvantitativt. Ved en kvantitativ tilnærming vil avstanden være større enn ved en kvalitativ tilnærming, eksempelvis i en intervjusituasjon, der personene møtes ansikt til ansikt (Johannessen 2006, Jacobsen 2005).

Når det gjelder nærhet versus distanse, har det gjennom tidenes løp vært motstridende meninger om akkurat dette. Kvantitative metoder medfører en viss distanse mellom undersøger og respondent. Et argument for denne distansen er at forskeren kan studere fenomener upåvirket av dem selv. En kritikk til denne retningen er at større avstand mellom undersøger og respondent, øker faren for at mennesker reduseres til objekter, og dermed reduseres også muligheten for å tilegne seg forståelse. På den annen side vil kvalitative metoder vektlegge nærhet mellom undersøger og respondent som et viktig element for å oppnå forståelse for andre menneskers oppfatning av virkeligheten. En kritikk mot denne retningen har vært at for stor nærhet kan redusere forskerens objektivitet, og skape utilsiktede undersøkelseeffekter som følge av menneskelige relasjoner.

I dag er det nokså bred enighet om at undersøkelseeffekter er en nødvendig del av alle undersøkelser. I denne sammenhengen er også enighet om at den ene metoden ikke nødvendigvis er bedre eller verre enn den andre, de har bare ulike undersøkelseeffekter å stri med (Jacobsen, 2005).

Sigmund Grønmo (1996, referert i Jacobsen, 2005:41):

«(...) kvalitative og kvantitative tilnærminger, prinsipielt sett, står ikke i et konkurrerende, men et komplementært forhold til hverandre. Sjelden kan den ene av de to tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidig supplere hverandre».

Min undersøkelse vil bestå av to deler hvor jeg vil gjøre en kvalitativ studie der jeg vil se nærmere på Plattform for ledelse i staten samt Arbeidstilsynets egne lederprinsipper. I del to vil jeg gjennomføre en kvalitativ studie hvor jeg har intervju med et mindre utvalg av respondenter. Problemstillingen jeg har valgt krever innsikt i respondentenes refleksjoner og

erfaringer og med en kvalitativ tilnærming har jeg anledning til å gå i dybden av problemstillingen for å oppnå en bredere forståelse. Jeg har behov for data som gir fylldig og grundig informasjon. Kvantitative undersøkelsesmetoder ansees for ikke å være tilstrekkelig nyanserte til å undersøke relasjoner, som er en sentral men kompleks del av ledelse. Jeg skal derfor med en kvalitativ tilnærming finne en tekstlig forklaring på fenomenet som undersøkes for å få en grundigere forståelse. Dataene samles inn i form av oppfatninger, fortolkninger og meninger.

Når jeg startet min undersøkelse hadde jeg valgt teori med meg inn i prosessen som jeg mener var relevant for det jeg ønsket å undersøke nærmere.

4.2 Datainnsamling

Det skilles mellom ulike kvalitative metoder for datainnsamling, dette er de mest vanlige (Jacobsen, 2005):

1. Individuelt, åpent intervju – kjennetegnes ved at partene kommuniserer åpent. De data som samles inn fremkommer i form av ord, setninger og fortellinger. Det legges ingen eller får begrensninger på hva respondenten kan uttrykke.
2. Gruppeintervju – gjennomføres med en gruppe samtidig, der undersøkeren gjerne fungerer som en ordstyrer eller debattleder. Gjennom samtale med andre i samme situasjon får deltakerne perspektiv på temaet, og utvikler meninger som diskuteres i løpet av intervjuprosessen.
3. Observasjon – foregår ved at undersøkeren observerer menneskers handlinger i ulike situasjoner, og dreier seg ofte om å registrere personer/ gruppers adferd. Denne form for undersøkelse kombineres gjerne med en eller annen form for intervju.
4. Dokumentundersøkelse – som omhandler bruk av sekundærdata. Datagrunnlaget kan relatere seg til historiske kilder, kildegransking og gjennomgang av protokoller og referater.

Det er viktig å være bevisst på at valg av metode vil kunne påvirke resultatene av undersøkelsen. Dette betegnes som en undersøkelseseffekt (Jakobsen, 2005).

I min undersøkelse har jeg valgt å gjennomføre intervju med alle ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge. Det er en regiondirektør, tre tilsynsledere samt avdelingsleder for svartjenesten som utgjør ledergruppen i denne region og jeg valgte ut hele denne gruppen. Den informasjon jeg får gjennom intervju vil være primærdata for min oppgave.

Av sekundærdata vil jeg spesielt rette oppmerksomheten mot Platform for ledelse i staten som er vesentlig for min oppgave da jeg ønsker å analysere nærmere hva denne formidler og hvordan de lederprinsipper som kommer frem der er blitt tolket og oversatt blant lederne. Jeg har også brukt etatens lederprinsipper for å belyse min problemstilling. Dette vil være dokumentanalyser i min oppgave.

I forbindelse med dokumentanalysen gjennomførte jeg også et intervju med en person i direktoratet i Arbeidstilsynet. Hensikten med dette intervjuet var å få innsikt i hvordan prosessen hadde vært i etaten når Platform for ledelse ble implementert. Denne person var sentral i prosessen med utarbeidelse av Arbeidstilsynets lederprinsipper som ble vedtatt i januar 2010. Jeg har til sammen hatt 6 informanter.

4.3 Intervju og intervjuguide

Steinar Kvale beskriver det kvalitative forskningsintervjuet som et *«produksjonssted for kunnskap»*, *«en utveksling av synspunkter mellom to personer som samtaler om et tema som opptar dem begge»* (Kvale 1997:17).

Jeg valgte å ha delvis strukturerte intervju hvor jeg hadde laget en intervju guide med spørsmål på forhånd. Her forsøkte jeg å formulere spørsmål som kunne fange opp respondentenes refleksjoner og tanker om det temaet jeg ønsket og utforske. Jeg tok utgangspunkt i teorien og de skriftlige lederprinsipper. Jeg valgte likevel å være åpen for å hoppe frem og tilbake mellom spørsmål, samt komme med tilleggsspørsmål der dette kunne være naturlig. Fordelen med et strukturert intervju var først og fremst at respondentene skulle få identiske spørsmål og at jeg skulle klare å styre intervjuet i riktig retning. Det er en utfordring å stille de riktige spørsmål i slike intervju men jeg mener at jeg klarte å finne spørsmål som både fikk belyst min problemstilling og samtidig fikk respondentene til å vise tillit slik at de kunne besvare både med sine oppfatninger og personlige meninger. Slike personlige intervjuer er svært ressurskrevende så derfor valgte jeg å begrense undersøkelsens objekter til kun å intervjuere ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge. Jeg tok lydopptak av alle intervju som hadde en varighet på ca. 1 – 1 ½ time. Dette ble både anonymisert og transkribert og dette er lydopptak som vil bli slettet så snart oppgaven er

levert. Intervjuene ble foretatt i løpet av en uke, to kunne gjennomføres ansikt til ansikt men av praktiske grunner måtte tre av dem gjennomføres på telefon. Alle som ble intervjuet er personer jeg kjenner.

Ved utforming av intervjuguide valgte jeg først å legge vekt på spørsmål om kjennskap til og tolkning av lederprinsipper i Plattform for ledelse i staten samt lederprinsipper i Arbeidstilsynet. Deretter utformet jeg spørsmål med bakgrunn i egenskapene som man finner igjen i teori om transformasjonsledelse og transformasjonsledelse. Jeg prøvde også å få informasjon om deres opplevelser av utfordringer med prinsippene slik de opplever det i dag.

Jeg opplevde at intervju gikk greit men at det ble en del gjentakelser med de spørsmålene jeg hadde valgt ut. Dette fordi med utfyllende svar tidlig i intervjuguiden så ble det en del repetisjoner senere ut i oppgaven. Intervjuguide ble ikke sendt ut på forhånd men jeg hadde sendt link til Plattform for ledelse i staten samt en del informasjon om hva undersøkelsen min ville dreie seg om. Noen av lederne opplevde enkelte spørsmål som vanskelig, dette var spørsmål om dem selv hvor jeg ønsket informasjon om hvordan de selv tolket sitt forhold til de ulike prinsipper. Flere av dem opplevde vel at deres ansatte bedre hadde kunne svart men det ville bli en helt annen undersøkelse, jeg ønsket nettopp deres fortolkninger.

4.4 Validitet og reliabilitet

Man skal reflektere over undersøkelsens validitet og reliabilitet og det vil si at man skal i utgangspunktet være kritisk til de data man samler inn. Valg av metode har stor betydning for dette. Hovedformålet med kvalitative intervju er som regel ikke å generalisere, men å få fyldig og grundig beskrivelse av det fenomenet jeg undersøker.

Undersøkelsen min vil prøve å beskrive Arbeidstilsynet Nord-Norge sett opp mot min problemstilling men det hadde vært interessant og kunnet sammenligne mine funn med en annen region i Arbeidstilsynet og gjort en lignende intervjurunde der for å supplere min oppgave. Men av kapasitetsgrunner var dette ikke aktuelt. Dette betyr at funnene i undersøkelsen min (primærdata) vil ha liten ekstern gyldighet i andre organisasjoner, også i andre regioner i Arbeidstilsynet.

Siden jeg er ansatt i Arbeidstilsynet og arbeider sammen med samtlige intervjuobjekter har jeg hatt en større nærhet til dem enn det som kanskje er ideelt. Dette er et moment som kan være med på å så tvil om undersøkelsens reliabilitet og validitet. Jeg har prøvd å være bevisst dette gjennom hele prosessen og ikke la meg påvirke av forutinntatte holdninger til egen organisasjon.

Lydopptakene mener jeg har vært et viktig ledd i å styrke påliteligheten av mine data. Resultatet av min oppgave vil i hovedsak bestå av lederes tanker og refleksjoner om ledelse i Arbeidstilsynet og min undersøkelse vil derfor være bygget på subjektive vurderinger som ikke lar seg generalisere. Det vil være respondentenes egne erfaringer og erkjennelser som skal komme frem her og dette er primærgrunnlaget for oppgaven. Jeg mener at ved valg av intervjuobjekt og hvordan intervjuene ble foretatt, samt at det ble foretatt lydopptak medfører dette at de data som presenteres i undersøkelsen er pålitelig. Informantene mine ble nummerert tilfeldig fra 1 til 5.

5 Diskusjon

I dette kapittel skal jeg presentere og drøfte mitt datamateriale med bakgrunn i problemstillingen min og de teoretiske begrepene og perspektivene. Jeg vil i første del av analysen se nærmere på plattform for ledelse i staten samt Arbeidstilsynets egne lederprinsipper. Jeg vil analysere prinsippene i lys av teori om transformasjonsledelse vs. transaksjonsledelse. I andre del av min analyse vil jeg drøfte mine funn som jeg har samlet inn gjennom kvalitative intervju med ledergruppen i Arbeidstilsynet Nord-Norge. Jeg vil se nærmere på hvordan og i hvor stor grad prinsippene anvendes i Arbeidstilsynet Nord-Norge.

5.1.Hvilke prinsipper for ledelse kommer til syne i Plattform for ledelse i staten og Arbeidstilsynets lederprinsipper.

5.1.1Plattform for ledelse i staten

Jeg ønsker i første omgang å se nærmere på plattform for ledelse i staten da dette også var utgangspunkt for det videre arbeidet i Arbeidstilsynet med utvikling av etatens egne lederprinsipper i 2008. Plattformen er et dokument som dreier seg om ledelse i staten og henvender seg i første rekke til dem som har et lederansvar i en statlig virksomhet, men også til ansatte, tillitsvalgte og andre som er opptatt av ledelse i det offentlige. Den handler om hva

som kjennetegner statlig lederskap og den angir basis, rammer og prinsipper for dette. Plattformen slår fast at statens ledelsespolitikk må tuftes på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål. Regjeringen har bestemt at dette skal legges til grunn for lederskap og arbeidet med å utvikle ledelse i staten.

Da jeg startet min undersøkelse var min antakelse at prinsippene i plattformen bærer sterkt preg av å være transformasjonsorientert, kanskje noe mer enn transaksjonsorientert og dette ønsker jeg å drøfte nærmere. Teorien om transformasjonsledelse har sitt utspring fra privat sektors oppgaver og situasjon hvor det er en generell tankegang om at det ikke er så store forskjeller på hva som kjennetegner god ledelse. I det offentlige derimot er konteksten for ledelse ofte mer problematisk og utfordrende. Staten tilhører fellesskapet og er forpliktet på demokratiske og rettsstatlige verdier. Ledelse i offentlig forvaltning har tradisjonelt hatt trange rammer og uklare uttrykk og ledelsesfunksjonene kan sies å ha vært undervurdert (Christensen mfl. 2004). De siste tiårene har reformer for effektivisering og tilpasning av offentlig forvaltning gjort ledelse til en mer aktuell faktor og det er en større tendens til å styrke og utvide ledelsesfunksjonene. (Byrkjeflot, 2008)

Plattformen beskriver det særegne med ledelse i staten. Først og fremst vil det si å være forpliktet på grunnleggende verdier og ikke minst sentrale demokratiske og rettsstatlige verdier. En leder i staten skal operere innenfor et politisk system med Storting og regjering som overordnet myndighet og tjene fellesskapet og den enkelte som er en del av det. Det skal også oppnås gode resultater og medarbeidere må ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre sine oppgaver. Det er viktig med et godt samarbeid mellom ledelse og ansatte med bakgrunn i lov- og avtaleverket om medbestemmelse og medvirkning (FAD, 2008).

Prinsippene er sammenfattet i plattformen på følgende måte:

«Ledere i staten skal sammen med medarbeidere bidra til å frambringe resultater til beste for fellesskapet i henhold til politiske prioriteringer og grunnleggende samfunnsmessige verdier»(FAD, 2008)

Å være forpliktet på grunnleggende verdier, operere innenfor et politisk system samt å tjene fellesskapet er veldig orientert mot den offentlige kontekst og det offentlige etos mens det å oppnå resultater er mer generelt og instrumentelt. Å være avhengig av og få til et samarbeid med de ansatte har et institusjonelt preg over seg hvor en leder med fordel bør ha egenskaper

som en finner hos en transformasjonsleder i følge teorien. Som for eksempel det å inspirere til motivasjon samt å ha fokus på gode relasjoner mellom leder og medarbeider. Det er ikke bare lederens handlinger som kan være inspirerende, men også for eksempel samhold og betydningen av den jobben man gjør, noe lederen bør vektlegge (Bass, 1985).

Det er ikke tvil om at det er spesielle utfordringer og betingelser for ledelse i offentlig sektor sammenlignet med private virksomheter og det er nok dette som langt på vei forklarer de faktiske forskjeller man kan observere. Styring og ledelse i offentlige virksomheter må ta utgangspunkt i at det eksisterer et «offentlig etos» (Byrkjeflot 2008). Det vil si at verdigrunlaget i offentlig sektor er forskjellig fra privat sektor. Offentlige ledere må i større grad ha fokus på hensynet til allmenninteressene og de mer immaterielle verdier. De har et eget mandat i samfunnet hvor generelt samfunnsansvar, rettssikkerhet, likhet og offentlig innsyn er viktige verdier. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i plattformen hvor det står:

«Staten forvalter fellesskapets eiendeler og ressurser, og ledere i staten må se til at disse forvaltes forsvarlig, blir godt ivaretatt og effektivt utnyttet. Innbyggerne skal kunne kjenne seg trygge på at ressursene brukes i samsvar med politiske mål. Dette setter spesielle krav til lederne om varsomhet og uegennytte. Det er viktig for statens legitimitet og omdømme i befolkningen»(FAD, 2008).

Dette kan tolkes som et tydelig uttrykk for at ledere i det offentlige skal være opptatt av fellesskapet og beslutninger som gjøres skal være synlige og akseptable for offentligheten. Transparens er et krav og en forventning som er spesielt relevant for offentlige ledere i dag. Alt av beslutninger som tas skal tåle dagens lys da de fleste saker kan kreves innsyn i. Beslutninger som ikke ganger fellesskapet kan få stor offentlig interesse og berøre virksomhetens omdømme.

Det er også definert i plattformen at det ikke alltid er en klar grense mellom hva som er offentlig og hva som ikke er det og oppdragsgiverne er ikke eiere, marked og kunder men borgere representert gjennom folkevalgte forsamlinger. Gjennom politikken får forvaltningen sine oppdrag, fullmakter og ressurser. Men sjelden som ferdige pakker (Byrkjeflot 2008). Det handler om å balansere de ulike hensyn og mål hvor målene i seg selv kan være motstridende og det kan være mange ondartede problemer som ikke har varige løsninger. Som leder i det

offentlige må du også kunne gå god for beslutninger som oppleves som problematiske og du må tåle kritikk fra offentlighet og presse.

Som jeg var inne på ovenfor legger plattformen stor vekt på åpenhet, medbestemmelse og medvirkning som kan tolkes som et uttrykk for transformasjonsledelse. Den vektlegger også at ledere i staten bruker, vedlikeholder og videreutvikler kompetanse og mangfold. Det er definert at offentlig sektor skal ha ambisjoner om faglig kvalitet, helsefremmende arbeidsmiljø og kontinuerlig kompetansebygging. Det står:

«Medarbeidere skal respekteres og involveres slik at deres samlede kompetanse blir utnyttet til å skape resultater av god kvalitet» (FAD, 2008).

Her er vi inne i to av grunnelementene av transformasjonsledelse som er individuell støtte og intellektuell stimulering (Bass 1985). Dette innebærer at en leder skal ta utgangspunkt i medarbeidernes utviklingsbehov og de skal føle at de har utfordringer og får brukt sine evner. De ansatte oppmuntres til å arbeide selvstendig og stimuleres til intellektuell utvikling. I følge Glasø og Thompson (2013) vil den transformatoriske lederen søke å fremme en nytenkende og kreativ innstilling hos sine underordnede.

Det heter også i plattformen at ledelse dreier seg om å samarbeide med ansatte, deres organisasjoner og andre involverte for å skape resultater. Her er et viktig aspekt med dette at ledere i staten klarer å formidle det viktige samfunnsoppdrag til sine ansatte slik at de er gode ambassadører utad. Her spiller det «offentlige etos» også en viktig rolle men i tillegg kommer transformasjonsledelse tydelig frem her:

«Staten skal bidra til å virkeliggjøre visjoner, ideer og solidaritet på måter som ligger utenfor det som den enkelte, bedriftene eller markedet kan klare. Men dette forplikter. Staten må opptre på rett måte og være et forbilde»(FAD, 2008).

Inspirerende motivasjon er et av grunnelementene for en transformasjonsleder (Bass, 1985), det vil si at du har evnen å skape entusiasme hos dine ansatte hva angår arbeidsoppgaver, virksomhetens visjon etc. Dette kommer klart til uttrykk i prinsippene hvor du skal gjøre verdier og visjon til din egen og du skal formidle dette til dine ansatte.

Plattform for ledelse i staten kan i denne sammenheng beskrives som en «organisasjonsoppskrift» (Røvik 2007). I dagens samfunn eksisterer det mange populære oppskrifter for «riktige» måter å organisere og lede på. Oppskrifter som kvalitetsledelse, benchmarking, målstyring, medarbeidersamtaler etc. er eksempler på slike idè strømmer som reiser på tvers av organisasjoner og som adopteres inn og tas i bruk. Ideene overføres mellom ulike organisatoriske kontekster med ulike resultater.

Plattformen ble utarbeidet av fornyings og administrasjonsdepartementet for å angi basis, rammer og prinsipper for lederskap i staten. Selv om statlige virksomheter har mange fellestrekk er også ulikhetene store og implementering av prinsippene i offentlige virksomheter ville måtte tilpasses de ulike kontekster det skulle ledes i.

Det står i plattformen:

«Toppledere og andre ledere i virksomhetene kan bruke plattformen i en prosess med å utforme en lokal lederskapsprofil, både enkeltvis og som gruppe. Utformingen må ta hensyn til ledernes rolle, plassering, oppgaver og utfordringer. Plattformen kan brukes i forbindelse med for eksempel lederskapsutvikling, lederrekruttering og introduksjon av nye ledere» (FAD, 2008).

Det er nok avgjørende med en god prosess for å få en vellykket implementering da det finnes ulike uformelle strukturer og kulturer for ledelse også i statlige virksomheter. Sett fra det kulturelle perspektiv har de uformelle normer som vokser frem i en organisasjon stor betydning for de formelle regler.

Plattformen har en generell form og bør derfor operasjonaliseres. Her er det også avgjørende at den som tar i bruk dette har translatørkunnskap og kan oversette dette til egen virksomhet (Røvik, 2007). Ledere trenger prinsipper som er tilpasset den konkrete hverdagen de har hvor de får litt mer konkrete føringer på hvordan de bør handle og ta beslutninger. I Arbeidstilsynet er det helt andre samfunnsoppgaver enn for eksempel hos NAV, samt at måten det ledes på vil også avhenge av organisasjonens størrelse, kultur etc. Her kan vi tenke oss at Plattformen presenterer et sett med prinsipper som kan implementeres i offentlige virksomheter, Røviks teori om kontekstualisering ser på dette som en hierarkisk oversettelseskjede (Røvik, 2007).

Det som imidlertid er fast og førende er den offentlige dimensjonen som innebærer at beslutninger skal være upartiske og objektive, at det er lite rom for skjønn og vilkårlighet og at personlig makt og individuell tilbøyelighet skal få lite spillerom (Christensen mfl. 2004).

Transaksjonsledelse anses som motpolen til transformasjonsledelse. Dette er en teori som reflekterer en mer tradisjonell ledelsesutøvelse preget av mål og regelstyring (Glasø 2014). Her er det ofte en etablert ramme av spilleregler, med vekt på ytre belønninger (og sanksjoner). I plattformen står det at ledere i staten skal sørge for god drift av virksomheten og følge statens økonomireglement. Den viser også til lov og regelverk for medbestemmelse. En etat som for eksempel Arbeidstilsynet får en bestilling/ et mandat med føringer og det er både lovverk og retningslinjer som man som offentlig ansatt er bundet opp til og som vil være rammer for utøvelse av ledelse. Dette skal bidra til enhetlighet, likebehandling osv. Denne typen ledelse individualiserer ikke medarbeidernes behov og det innebærer heller ikke fokus på personlig utvikling hos ansatte. Dette er en ledelsesform som kan resultere i individuelle tilpasninger siden det blir i ansattes egeninteresse å gjøre som de vil og tenker egennytte istedenfor å tjene fellesskapet. Dette er med på å belyse det at transformasjonsledelse er vanskeligere å praktisere i offentlig sektor hvor det er mindre fleksibilitet og handlingsrom (Wright & Pandy, 2009).

5.1.2 Plattform for ledelse i Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet vedtok i 2008 etter at plattform for ledelse i staten ble gjort kjent å igangsette en prosess for utvikling av en felles plattform for ledelse i etaten. Denne skulle bygge på statens plattform for lederskap men samtidig tydeliggjøre hva som kreves av lederskap i Arbeidstilsynet, ut fra samfunnsoppdrag, etatens kultur og organisasjonsmodell. Prinsippene ble utarbeidet med utgangspunkt i etatens tre verdier som er kompetent, solid og synlig.

<http://intranett/content/47374/Ledelse>

Det kommer tydelig frem at Arbeidstilsynets ledere mottok heftet «Plattform for ledelse i staten» og at alle ledergruppene skulle arbeide med heftets innhold lokalt hvor særpreget ved statlig lederskap skulle være det grunnleggende. Det ble deretter på ledersamling for Arbeidstilsynet 26. – 27. august 2008 arbeidet i grupper på tvers av regionene for å komme frem til hvilke prinsipper ledere i Arbeidstilsynet skulle ha. Her var det i forkant av ledersamlingen definert at prinsippene skulle skape tilhørighet, fellesskap og tydelighet. Prinsippene skulle styrke evnen til å håndtere endringer og gi styringsgrunnlag og ledelse skulle utøves i samspill. Her er vi igjen inne på Røviks oversettelsesteori hvor translatørkompetanse samt kjennskap til oversettelsesreglene er avgjørende for en god prosess. I følge den hierarkiske oversettelseskjede starter det med at ledelsen på toppen definerer en idè som skal implementeres fra toppen og ned (Røvik, 2007). I Arbeidstilsynet

var det syv ulike regioner med 4-5 ledere i hver region som skulle bruke prinsippene og gjøre dem til sine egne. Deretter ble dette gjort ytterligere lokalt ved at hver ledergruppe i de respektive regioner kopierte og modifiserte prinsippene slik at de ble tilpasset de ulike kontekster. Dermed ble det ikke en masterversjon av denne organisasjonsidè men flere versjoner. Observasjoner fra empiriske studier tilsier at det på grunn av omfanget av eksterne utviklingsarenaer, kan bli hentet inn ulike versjoner av en og samme ide (Røvik, 2007).

I Strategisk Plan for Arbeidstilsynet fra 2008 – 2011 var det allerede noen definisjoner på lederskap som det også skulle tas utgangspunkt i:

«Lederne skal være tydelige, støttende og tilretteleggende»

«Lederne skal ansvarlig gjøre medarbeiderne og gjennom dem oppnå gode resultater»

«Lederne skal fokusere på felles verdier og aktuelle utfordringer for etaten og den enkelte»

Vi finner de samme prinsippene for ledelse i gjeldende Strategisk Plan for Arbeidstilsynet fra 2013 – 2016.

Forslagene ble til slutt bearbeidet i organisasjonsavdelingen og sendt ut på høring. Det ble også planlagt en prosess for implementering av prinsippene.

Her kan det synes som at det er klare tegn på at Arbeidstilsynet ønsker ledere som er sterke i transformasjonsrollen. Det legges vekt på å være en lagspiller, skape trygghet og engasjement gjennom involvering, vise tillit og gi støtte, vise vei, være tilgjengelig og skape engasjement <http://intranett/content/47374/Ledelse>

Dette er symbolske og emosjonelle sider av lederadferd som kjennetegner en transformasjonsleder i følge teorien. Det at Arbeidstilsynet tok utgangspunkt i verdiene når prinsipper skulle defineres er også med på å støtte tankegangen om hvor viktig visjon og verdier er for både ansattes engasjement til arbeidsoppgaver samt følelsen av å gjøre en forskjell. Lederen må gjenkjenne medarbeideres følelsesmessige behov, og bygge relasjoner og visjoner basert på dette (Bass, 1985).

Prinsippene har også transaksjonstrekk men det kan synes som det er i noe mindre grad slik de er definert. Være målrettet og skape gode resultater eksternt samt gi klare rammer, retning og sikre gjennomføring er begrep som er brukt og som vi finner igjen i teori om transaksjonsledelse. Min antakelse her er at Arbeidstilsynet har en sterkere form for

transaksjonsledelse enn det som kommer til uttrykk i de definerte lederprinsipper i etaten. Det er en del fokus på måltall, reaksjonstid etc. samt mye fokus på regelverk og oppfølging av dette. Dette er en naturlig del av det å være en offentlig etat men det som gjør meg nysgjerrig er om det lar seg forene med ledelse som transformasjon. Dette vil jeg komme nærmere inn på i neste del av min analyse hvor jeg drøfter mine funn fra intervjuene.

Arbeidstilsynet som redskap for arbeidsdepartementet skal føre tilsyn med at arbeidstakere har et godt arbeidsliv og at arbeidsgivere følger arbeidsmiljøloven. Det er naturlig nok stor fokus fra våre ansatte på helse, miljø og sikkerhet ute i virksomhetene og dette stiller krav til at man er god på dette området også i eget hus.

Jeg mener at etatens prinsipper i stor grad gjenfinnes i transformasjonsledelsesteoriene slik de er definert. Kanskje i enda større grad enn de fremkommer i plattform for ledelse i staten. Begreper som tydelig, støttende og tilretteleggende uttrykker klart at det legges vekt på de mykere sider ved ledelse. Men på den andre siden kommer også transaksjonelle trekk som det å oppnå gode resultater klart og tydelig frem og i bunnen ligger trekk ved den offentlige organisasjon.

5.2 Plattform for ledelse i staten – en organisasjonsidè i Arbeidstilsynet

5.2.1 Er plattformen kjent for lederne i Arbeidstilsynet Nord-Norge og hvilket inntrykk har de av denne?

Etter å ha gjennomført intervju med alle ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge kan det synes som at alle har en noe perifer holdning til plattform for ledelse i staten. Samtlige kjenner til denne men har et nærmere forhold til lederprinsippene i etaten som plattformen var et utgangspunkt for da de ble utarbeidet i 2009.

«kan ikke huske noen introduksjon av plattformen men det har vært tema i ledergruppen»(informant 3)

«Kan ikke huske noen stor introduksjon men husker at plakaten ble delt ut i en eller annen forbindelse»(informant 5)

Gjennom intervjuene kommer det til uttrykk at det som defineres som betingelser og prinsipper for ledere i det offentlige er forankret og tas i bruk i Arbeidstilsynet Nord-Norge. Ledergruppen høres også ut til å være omforent om at en del av prinsippene er veldig tydelige

og er en naturlig del av det å være en leder i statlig virksomhet. Prinsippene formidler hvilke krav som stilles uten at det blir for mange detaljer om hvordan, dette vil være avhengig av konteksten. Det viser seg å være en samlet oppfatning i ledergruppen at prinsippene er overordnede, de bør stemme overens med leders egne verdier og de bør brytes ned på lokalt plan i de ulike virksomheter.

I følge mine informanter kan det synes som at de har minst forhold til det prinsippet som går på forvaltning og utvikling av fellesskapets ressurser, noe dette sitatet er med på å belyse:

«jeg mener det er fokus på de definerte prinsipper på ulike måter i dag. Å ta vare på fellesskapets ressurser er kanskje det som er minst aktuelt for oss. Nå er det veldig mye fokus på samarbeid med andre, dette er et av hovedbudskapene fra departementet» (informant 2)

Arbeidstilsynet har ressurser som skal forvaltes på best mulig måte og det ønskes mest mulig effekt ute i virksomhetene for minst mulig ressurser. Men hvis etaten sammenligner seg med andre etater hvor det handler om velferdsgoder som helse, pensjon etc. så er det et litt annet perspektiv i Arbeidstilsynet. Ikke for at det er mindre viktig men fordi det er det som kanskje er minst fremtredende i forhold til samfunnsoppdraget. I dette prinsipp ligger det en betydning av at ledere i staten skal forvalte ressurser på vegne av innbyggere og de er forpliktet til å oppnå resultater utfra fellesskapets beste. Det er om å gjøre å få mest mulig ut av minst mulig og det ligger en dimensjon av målfokus i dette prinsipp. Det er ulikt i etatene avhengig av hvilket mandat de har og hvilke hensyn de skal ivareta. Men samlet sett skal alle ledere være bevisst at staten tilhører fellesskapet og er forpliktet på demokratiske og rettsstatlige verdier (Christensen m.fl 2004). Sitater som dette viser at forventninger i plattformen er klare og tydelige for mine informanter:

«jeg mener det uttrykkes klare forventninger til ledere i denne plattformen, i hvert fall er en del av prinsippene veldig tydelig» (informant 3)

Å sørge for åpenhet og involvering, samarbeide på tvers av etater og sektorer og å skape attraktive arbeidsplasser er de prinsippene hvor det relasjonelle er mer i fokus og hvor man snakker mer om ledelse som transformasjon. Ledergruppen opplever ikke statens prinsipper som noe problem da de er universelle og vanskelig å være uenig i:

«Plattformen definerer verdier som jeg mener tas i bruk hos oss» (informant 2)

«Plattformen formidler offentlige særtrekk. Det ledelsesfilosofiske som står der er i tråd med relasjonell ledelse slik jeg ser det og er ikke knyttet til gammel ledelsesteori»(informant 4)

Dette siste utsagnet bidrar til mine antakelser om at mye av det ledelsesfilosofiske i plattformen innebærer transformasjonsledelse hvor det relasjonelle er viktig og at motpolen til det relasjonelle som her refereres til som gammel ledelsesteori er den mer oppgaveorienterte formen som defineres som transaksjonsledelse.

Det kan så langt synes som at ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge er godt kjent med det særegne ved ledelse i offentlige virksomheter og det at verdigrunnlaget er et helt annet enn i det private. Informantene hadde ikke et nært forhold til prinsippene men flere nevnte at de er veldig generelle. Dette bekrefter bare at plattformen først og fremst er et hjelpemiddel til alle statlige ledere og at det anbefales videreutvikling av disse til lokale retningslinjer hvor konteksten blir viet mer oppmerksomhet. Det vil si at det instrumentelle perspektiv er avhengig av de institusjonelle perspektiv for å forstå konteksten det skal ledes i.

5.2.2 Hvordan oppfatter og fortolker lederne i Arbeidstilsynet Nord-Norge lederprinsippene i etaten?

Det viser seg å være ulike oppfatninger i Arbeidstilsynet Nord-Norge når det kommer til etatens egne lederprinsipper. Av mine intervju fremkommer det at de er enig i at prinsippene er godt definerte prinsipper men når det kommer til implementering og å ta i bruk er det ulike opplevelser. En årsak til at det er enighet om at dem er bra kan også ha sammenheng med at prinsippene er her som i likhet med i plattform for ledelse i staten veldig generell og overordnet. De er så generelle at det er vanskelig å være uenig i dem.

«Etatens prinsipp er tydelige men kunne like godt vært relevante prinsipp i andre etater også. Men det er bra at de er definert slik at de kan operasjonaliseres» (informant 4)

Når det kommer til prosessen hvor verdier og lederprinsipper ble definert så kan det høres ut som at de som var ansatt på dette tidspunkt har et større eierskap til prinsippene enn de som

ble ansatt etter dette. Det opplevdes som en lang prosess med mye medvirkning for de som var delaktig.

«Jeg har vært med i prosessen hvor både lederprinsipper og verdier ble laget. Det begynte med hvilke verdier vi skulle ha og hva det betydde for meg! Det var en lang prosess med mye medvirkning» (informant 2)

Etter å ha gjennomført intervju både med de som var ansatt som leder på dette tidspunkt samt en person i direktoratet som var en sentral person i ledelse av prosessen synes det som at det var et grundig arbeid som ble gjort over tid med mye medvirkning. Alle ledergrupper i etaten ble på forhånd bedt om å arbeide med plattform for ledelse i staten og tenke gjennom hva som krevdes av en leder i Arbeidstilsynet med bakgrunn i etatens samfunnsoppdrag, kultur og organisasjonsmodell. Deretter ble dette drøftet i grupper på tvers av regionene og resultatet av dette ble bearbeidet i organisasjonsavdelingen og sendt ut igjen til regionene til høring. Prinsippene ble definert med utgangspunkt i etatens verdier og hovedhensikt var å tydeliggjøre rammer og forventninger til ledere i Arbeidstilsynet. I resultatet ble prinsippene kategorisert under etatens tre verdier og det ble satt opp eksempler på handlinger innenfor de ulike prinsipper samt hvilke verktøy og virkemidler som kunne tas i bruk. Dette for å illustrere hvordan prinsippene kunne tas i bruk og operasjonaliseres. De ble også skrevet i jeg-form for at ledere av den grunn kunne få et tettere eierskap og jeg-perspektivet skulle også tydeliggjøre det å nå målene på flere arenaer.

Implementering av prinsippene ble gjort ved at prosessledere i direktoratet reiste rundt i regionene og drøftet med ledergruppene hva dette ville bety i de ulike kontekster. Målet var her å gjøre prinsippene til sine egne i hver region. Prinsippene skulle tas frem og brukes ved utviklingssamtaler for ledere, i lederavtaler etc.

De ledere som er ansatt etter at prinsippene ble implementert opplever de som litt mer u håndgripelig og at det er litt uklart hva de betyr i praksis:

«Positivt at de er knyttet opp mot verdier, verdiene er også bra. Av og til noe uklart hva det vil si i praksis. Har ikke en opplevelse av at de er godt implementert» (informant 3)

«Prinsippene var godt implementert da de ble laget men usikker på om de er det i dag. De har vært oppe på møter og det har vært prosess på hva prinsippene betyr for meg» (informant 4)

Det kan virke som at det er forventninger hos noen til at prinsippene bør operasjonaliseres enda mer, og at det bør snakkes mer om dem og hva dette betyr i det daglige, gjerne på en mer systematisk måte. Spesielt kommer det opp et ønske om å kunne diskutere hvordan de kan anvendes i vanskelige situasjoner. Men i tillegg kommer det frem i følgende sitat at prinsipp er grei og de er arbeidet med men er samtidig uhåndgripelig.

«Synes det er greie prinsipp og har tatt dem inn i virksomheten og arbeidet med dem, sett i sammenheng med verdier og hva dette betyr for oss. De er litt uhåndgripelig så skulle kanskje blitt implementert litt grundigere»(informant 1)

Det virker som at selve oversettingen av prinsippene er uklar. Prinsippene er tatt inn i virksomheten men sitatet tyder på at det ikke kommer klart frem hva dette betyr i praksis. Det bekreftes også her at prinsippene kan konkretiseres ytterligere. De bør gjøres enda mer lokal og gjennkjennbar, dette er en av Røviks (2007) kontekstualiseringsregler.

Når det gjelder respondentenes egen opplevelse av hvordan etatens lederprinsipper er implementert gir mine funn helt klare indikasjoner på at opplevelsen av god implementering har direkte sammenheng med om de var med i prosessen eller om de ble ansatt etter dette. To av respondentene ble ansatt etter dette og de gir uttrykk for at de ikke har følelsen av at prinsippene er godt nok forankret. Selv om de har fått en introduksjon da de ble ansatt som leder kan det synes som at det er et språk mellom de som var med i prosessen og de som ikke var det. Det er kanskje med på å bekrefte hvor mye større sannsynlighet det er for at implementeringen blir vellykket og at eierskapet er mer til stede når de ansatte har vært medvirkende. Det kommer også frem i mine funn at flere er usikker på om prinsippene er godt forankret totalt sett, også de som var delaktig i prosessen.

Her er det et eksempel på at lederne i Arbeidstilsynet Nord-Norge oversetter prinsippene til sine egne. Men det kan tyde på at oversettelseskunnskapen ikke har vært lik hos lederne eller at de ikke har lyktes i å kopiere eller modifisere dette til sine egne lokale prinsipper tilpasset den lokale konteksten (Røvik, 2007).

5.2.3 Ledelse som transformasjon i arbeidstilsynet

I mine funn kan det synes som at det i stor grad er intensjon til ledere i Arbeidstilsynet å være sterk på transformasjonsledelse. Dette kommer til uttrykk gjennom sitater som:

«Ja, jeg mener jeg klarer å skape entusiasme hos mine ansatte i forhold til samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver»(informant 2)

«Visjon og verdier er viktig og jeg prøver å etterleve dette»(informant 3)

Jeg ønsker å presisere her at jeg ikke har gjennomført en undersøkelse av lederadferd i Arbeidstilsynet da dette ville medført en mye større undersøkelse men jeg har gjennomført kvalitative intervju med lederne selv for å finne ut mer om hvordan ledere i Arbeidstilsynet Nord-Norge tolker prinsippene og selv mener de er tatt i bruk.

Når det gjelder de symbolske og emosjonelle sider ved lederadferd som dette handler om så innebærer dette å løfte underordnedes motivasjon, tilfredsstille deres behov for læring og utfordringer i jobben og behandle dem som kompetente voksne. I følge Bass (1985) er det av stor betydning at transformasjonsledere fremstår som positive rollemodeller for underordnede, hvor ledere opptrer konsistent med de verdiene som visjonen bygger på.

Transformasjonsledere formidler organisasjonens visjon og mål på en slik måte at underordnede får en dypere forståelse for at innsatsen de yter, bidrar til at organisasjonen skal lykkes. Mine informanter er opptatt av visjon og verdier og mener at dette er en viktig del av det å være en leder:

«Ja, visjon og verdier er viktig og jeg synes vi har en visjon som er lett å formidle, det er på en måte en selyfølge»(informant 1)

«Ja, jeg mener jeg klarer å skape entusiasme hos mine ansatte i forhold til samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver. Når jeg ikke lykkes tar jeg frem vår visjon og verdier og vi snakker om at vi gjør en forskjell. Jeg føler at de ansatte liker å snakke om at vi er her»(informant 2)

«Visjon og verdier er viktig og jeg prøver å etterleve dette»(informant 3)

«Ja, visjon og verdier er viktig. Jeg er stolt av å arbeide i Arbeidstilsynet»(informant 4)

Utsagnene stemmer godt overens med Bass (1985) sin forståelse av den karismatiske transformasjonslederen. Det kan synes som at selv om alle ledere mener at visjon og verdier er viktig, enkelt å formidle og at det skaper entusiasme så viser mine funn at flere ledere i regionen opplever utfordringer med å finne tid til dette i en hektisk hverdag. Det er mer fokus på tall og mindre på effekter og det oppleves da litt vanskelig å selge inn det viktige samfunnsoppdraget til de ansatte. Det er vanskelig å være begeistret for noe man kanskje ikke

er helt enig i. Det står i plattformen at ledere i staten skal være lojale mot politiske beslutninger samtidig som de har lojalitet i forhold til innbyggerne. Lederne skal ivareta faglig integritet og bidra til opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger. Her er vi inne på en av de utfordringer Byrkjeflot viser til hvor ledere i det offentlige av og til må fronte beslutninger som de ikke nødvendigvis er helt enig i. Informantene har eksempler på at overordnede beslutninger som gjøres i direktoratet ikke alltid er forenlig med egne prioriteringer:

«Det er av og til en utfordring at det er mer fokus på problemer i Betzy enn at virksomheter der ute får utbedret feil og mangler»(informant 4)

«Vi har mye fokus på tall til tider og da føles det som samfunnsoppdraget kommer i andre rekke»(informant 2)

Her er vi inne på balansegangen mellom det å være oppgaveorientert og relasjonsorientert, det vil være situasjonsbetinget hvor stor anledning man har til det ene eller det andre. Akkurat i slike eksempler ser vi en ovenfra og ned ledelse hvor det er en sterkere kontroll i form av mer detaljstyring samt fokus på måltall, altså i stor grad transaksjonsledelse. Her kan det virke som ledere synes det er en utfordring å være en inspirerende og motiverende leder til tider da de enten ikke har tid til dette eller at de ikke kan identifisere seg med den fokus som etaten har fått på tall mer enn effekt, dette kommer jeg tilbake til under utfordringer på slutten av dette kapittel. Det hevdes at transformasjonsledelse er vanskeligere å praktisere i offentlig sektor med sitt strukturelle, kulturelle og kontekstuelle særpreg(Wright og Pandy 2009). Det er mye som er sterkt regulert i det offentlige og det er ikke mulig å bestemme noe som strider med lover, regler eller vedtak. Slike strukturelle rammer kan sette begrensninger. Det kan synes som at det oppleves slik i Arbeidstilsynet Nord-Norge i en del sammenhenger.

Å konsentrere seg om enkeltpersoner og legge vekt på indre motivasjon og positiv selvutvikling er sentralt i transformasjonsledelse. Mange arbeidstakere i dag ønsker utfordringer og det å lære, dette resulterer ofte i et større eierforhold til eget ansvarsområde. Men vi mennesker er svært ulike så dette innebærer ikke bare at dette er avhengig av kontekst eller situasjon. Det innebærer også at alle skal behandles ulikt. Bass og Avolio (1994) videreutviklet teorien om transformasjonsledelse med å tilføye individuell støtte som påvirkingsstrategi. Leder skal delegere oppgaver til ansatte som oppleves utfordrende og som gir personlig vekst og dette skal skje i samspill med den enkelte. Dette er viktig men også ressurskrevende i en hektisk hverdag.

Åpenhet og medvirkning og det å se betydningen av å involvere ansatte i viktige saker og beslutninger som skal tas er i høyeste grad viktig for en transformasjonsleder. Dette gjør at man får en mer positiv innstilling både til arbeidet og til avgjørelsen men det bidrar også til at den enkelte føler å ha en mer meningsfylt rolle, å bety noe for organisasjonen etc. I Arbeidstilsynet kan det se ut som at det er kultur for å ha stor grad av medvirkning og medbestemmelse, noe sitatene illustrerer:

«det er kjempeviktig å involvere de ansatte men de kan ikke involveres i alt. I Arbeidstilsynet er det ekstra mye involvering»(informant 1)

«En beslutning blir ofte mer vellykket når det har vært medvirkning»(informant 3)

«Muligens litt for viktig av og til å involvere de ansatte men beslutninger som er forankret er ofte mye sterkere enn ellers»(informant 4)

Stor grad av medvirkning kan være med på å forsterke samholdet i en virksomhet. Det er ikke bare lederens handlinger som kan være inspirerende, men også for eksempel samhold og betydningen av den jobben man gjør, noe lederen bør vektlegge (Bass 1985). Kultur for stor grad av medvirkning i en virksomhet er positivt men lov om medbestemmelse kan også sees på som en utfordring i enkelte sammenhenger. Prosesser tar ofte lengre tid når det er mye medvirkning og det blir vanskeligere å fatte beslutninger. Dette er et element av transaksjonsledelse som kan gå utover fleksibiliteten for ledelse som transformasjon. For å praktisere transformasjonsledelse kreves det en viss fleksibilitet både i forhold til hvordan det utøves men også hvordan det defineres arbeidsoppgaver.

5.2.4 Ledelse som transaksjon i Arbeidstilsynet

Transaksjonsledelse er en form for ledelse hvor det er mye fokus på instruksjer, retningslinjer, krav og forventninger. Når dette settes i kontekst som i dette tilfellet er en offentlig virksomhet så er det enkelt å forestille seg at det er en del rammer som lovverk, føringer, retningslinjer etc. som vil være avgjørende. Dette sett i forhold til etatens ledelsesfilosofi gjør meg nysgjerrig på hvordan ledere i Arbeidstilsynet oppfatter muligheten til å ivareta begge perspektiver.

«Mye styring og kontroll. Det er en motsetning mellom styringsprinsipper og ledelsesprinsipper. Ledertenkingen må inn i måten å styre på»(informant 2)

«Lederprinsippene i etaten er bra men alle strukturer gjør at det blir mye detaljer å forholde seg til. Staten skal være enhetlig og stringent og det er en utfordring med så stramme styringsrammer»(informant 4)

Alle ledere ser ut til å være av den oppfatning at det er en balansegang mellom det å være relasjonsorientert som innebærer å lytte, støtte, involvere etc. samt å være oppgaveorientert hvor det er fokus på kontroll, måloppnåelse, tidsfrister etc. Det kan virke som de har en del utfordringer med prinsippene i enkelte sammenhenger.

Transaksjoner, så som å bytte ekspertise og arbeidsinnsats mot lønn kan ikke forklare god ledelse og effektivitet alene, det må komplementeres av lederens evne til å møte medarbeiderens emosjonelle behov (Bass, 1985).

«Det er en evig balansegang, men er preget av å være regeltro. Mener at det er rom for å skape relasjoner innenfor de gitte rammer»(informant 1)

«Jeg er mer relasjonsorientert. Er også opptatt av oppgaver men tror at dette gjøres gjennom relasjoner»(informant 3)

«Hopper i mellom avhengig av situasjon. Føler av og til noe usikkerhet»(informant 5)

Sitatene her viser at noen av informantene er helt klare på hvor tyngden deres ligger og om de er mer oppgaveorientert enn relasjonsorientert og motsatt mens andre mener dette er helt avhengig av situasjon og er nødvendigvis ikke preget av personlige trekk.

5.2.5 Utfordringer med lederprinsippene

I mine funn kommer det frem at det eksisterer en del utfordringer her. Som jeg tidligere i kapitlet var inne på så kan det se ut som at det er en utfordring i forholdet mellom kvalitet og kvantitet på det arbeidet som gjøres i etaten.

«Kvantitet vs. kvalitet. Som leder kan jeg derfor av og til få et integritetsproblem»(informant 3)

Det er til tider diskusjoner i etaten om balansegangen mellom fokus på tall og fokus på effekt og noen ledere opplever det som en utfordring at det å få så store kvantitative mål går utover kvaliteten i det enkelte tilsyn. Eller rettere sagt muligheten til å kunne gå i dybden der det er nødvendig.

«En enorm styringskontroll fra toppen og ned og dette oppleves litt meningsløst. Det hadde vært mer inspirerende hvis man hadde hatt mål og selv hadde påvirket hvordan det skal nås. I dag er det for mye detaljstyring fra direktoratet»(informant 3)

Dette er et eksempel på sitater som viser at lederne opplever at det er stor grad av styring i etaten og at dette kan være en utfordring når de skal være en transformasjonsleder. Det kan også virke som at det ikke er harmoni mellom de nedskrevne lederprinsipper og hvordan det faktisk ledes i etaten siden de transaksjonelle trekkene det refereres til her ikke kommer så klart til uttrykk i lederprinsippene.

Essensen i Bass sin transformasjonsteori, og som skiller han fra andre transformasjonsmodeller, er at transaksjonsledelse kombineres med transformasjonsledelse gjennom et lederskapskontinuum. Blant annet må det foreligge en grunnleggende styringsatferd, før transformasjonsledelse kan utøves (Arnulf, 2012).

Mine funn viser også at det å sørge for å ha kompetente medarbeidere kan føles som en utfordring for ledere og særlig da sett i forhold til at leder skal oppleves som støttende og involverende. Det er ikke enkelt å definere «riktig kompetanse» da dette både oppleves ulikt samt at de ansatte har varierende forutsetninger for til enhver tid å holde seg orientert om endringer i regelverk, nye retningslinjer og rutiner, generelt kompetansehevende tiltak etc. Muligheten til å endre stillingsinnhold er mindre i offentlig sektor og det er vanskeligere å påvirke utvelgelsen av underordnede (Byrkjeflot, 1997). I tillegg er det en lokalisering i Arbeidstilsynet Nord-Norge som kompliserer dette ytterligere. Å være leder for et kontor hvor det ikke er en stedlig leder gjør noe med behov både i forhold til kommunikasjon, følelsen av å være tilgjengelig, muligheten til å kunne være støttende og involverende osv.

Arbeidstilsynet Nord-Norge har også en organisering som viser seg å skape en del utfordringer. I og med at det ikke er sammenfallende personalansvar og oppgave ansvar kompliserer dette rollen til ledere og da er det spesielt tilsynsledere. Dette gjør at det krever mye kommunikasjon og samarbeid. Mine funn viser at det oppleves som en utfordring og ikke ha mer styring av egne personellressurser som leder.

Et annet interessant funn er at det kan se ut som Svartjenesten som er en egen avdeling under Arbeidstilsynet Nord-Norge men som arbeider landsdekkende har et større eierskap til egne mål.

«Godt å ha mål og vite hva man skal styre etter. Vi har selv definert våre mål og dette kan være både positivt og negativt. Fordelen er at målene blir håndterbare og overkommelig»(informant 1)

Som jeg har vært inne på tidligere i analysen så er det flere som opplever mye detaljstyring fra toppen og mye rapporteringsrutiner. Her er det interessant å se at avdelingen som har definert sine egne mål har et større eierskap til dette enn resten av lederne som kommenterer at mye er ferdigtygd og kommer som bestillinger og føringer. Sett ut i fra et institusjonelt perspektiv åpnes det i større grad for at målene gradvis utvikles internt, som medfører det å oppdage mål. Men det er verd å nevne at Svartjenesten opplever et savn med at de ikke rapporterer tilbake til direktoratet på samme måte som regionene ellers gjør i forhold til aktiviteter og tilsyn.

Her kan det synes som at de fleste opplever sterke instrumentelle trekk for tiden i form av målstyring og kontroll men den ene avdeling som definerer sine egne mål etterlyser mer styring.

6 Avslutning og refleksjoner

I dette kapittelet vil jeg oppsummere mine forskningsspørsmål og reflektere over mine hovedfunn. Jeg hadde noen antakelser da jeg begynte min masteroppgave men har prøvd og ikke være for opptatt av dette. På noen av områdene er mine antakelser bekreftet mens jeg i andre tilfeller har fått et mer nyansert bilde av hvordan dette henger sammen.

I denne oppgaven har jeg hatt følgende to forskningsspørsmål:

- *Hvordan kan lederprinsippene i Arbeidstilsynet samt Plattform for ledelse i staten forstås i lys av ledelse som transformasjon vs. ledelse som transaksjon?*
- *Hvordan og i hvor stor grad anvendes prinsippene i Arbeidstilsynet Nord-Norge?*

Det kan se ut som at det ikke er takt i mellom nedfelte lederprinsipper og hvordan ledelse faktisk utøves i etaten. Etaten utsettes for stadig mer styring ovenfra og det har blitt mer og mer fokus på tilsynstall og måloppnåelse de senere år. Dette kan være et dilemma da det er vanskelig å oppfylle krav til måltall og samtidig sikre at de ansatte involveres, har utviklende

arbeidsoppgaver og blir sett av sin leder. Det blir et paradoks at en del av de mykere varianter av ledelse som kommer til uttrykk i lederprinsippene blir prat men ikke lar seg gjennomføre praktisk.

Mine informanter gir også uttrykk for at prinsippene er noe u håndgripelig, det kan ha sammenheng med at det ikke er harmoni mellom prinsipper og styringen i etaten men det kan også være et tegn på at prinsippene ikke er oversatt godt nok slik at de er gjenkjennbar i Arbeidstilsynet Nord-Norge og tilpasset de lokale forhold. Eller at de fremdeles er så generell at det er uklart hva de vil si i praksis.

Etter å ha vært ansatt i etaten i over to år har jeg gjort meg noen oppfatninger og en antakelse er at for å etterleve lederprinsippene i etaten bør man som leder inneha stor grad av de egenskaper som man finner i en transformasjonsleder i følge teorien. Jeg mener at jeg langt på vei har fått dette bekreftet gjennom mine funn men at jeg har et mer nyansert bilde på hvordan muligheten til ledelse som transformasjon henger sammen med den offentlige kontekst.

Offentlige ledere bruker nå i større grad samme språk som private ledere(Strand, 1992, Næss, 1993), men likevel vil det være forskjeller mellom private og offentlige virksomheter som vil vedvare og gjøre at slike generelle teorier må tilpasses den lokale kontekst.

Jeg oppfatter at teori om transformasjonsledelse har hatt stor relevans for å drøfte min problemstilling men at den offentlige kontekst har vært bakteppe for å forstå muligheten for transformasjonsledelse sett opp mot de instrumentelle trekk. Den offentlige virksomhet som kontekst er komplisert og utfordringen er å finne en balanse som ivaretar de rammer en leder i staten skal forholde seg til.

Plattform for ledelse i staten (FAD, 2008) som har vært gjenstand for min dokumentanalyse har veldig mye fokus på samarbeid og medbestemmelse. I november 2014 kom det imidlertid en ny lederplakat fra FAD med en del endringer. Det kan se ut som at ledelsesfilosofien nå beveger seg i en retning mot mer styring enn det har vært tidligere. Dette synes jeg er svært interessant for min oppgave da mine funn indikerer at det oppleves som prinsippene i realiteten er mer instrumentell enn de kommer til uttrykk i nedskrevet form.

7 Referanseliste

Arnulf, J.K. (2012): *Hva er ledelse!* Oslo:Universitetsforlaget

Bass, B.M. (1990): *From Transactional to Transformational Leadership: Learning to share the Vision*, I Martinsen, Øyvind L. (red) 2004: Perspektiver på ledelse, Oslo:Gyldendal akademisk

Bass, B.M. (1985): *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.

Byrkjeflot, Haldor (1997): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Bokforlaget

Burns, J.M. (1978): *Leadership*. New York: Harper and Row.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (2008): *Plattform for ledelse i staten*. Oslo: FAD.

Glasø, L., Thompson, G. (2013): *Transformasjonsledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Høst, T. (2009): *Ledelse - en helhetlig modell*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D.I (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høgskoleforlaget

Jacobsen, D.I og Thorsvik, J. (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Martinsen, Ø.L. (2004): *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Røvik, K.A. (2007): *Trender og tendensjoner*. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.

Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. London, England: University of California Press.

Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.

Yukl, G. (2010): *Leadership in Organizations*. 7.utgave. USA. Pearson Education.

Websider:

<http://intranett/content/47374/Ledelse>

http://ic2.intbuilder.com/considium/userfiles/temahefte-led-utf-forvaltning_aug13-nettversjon.pdf

<http://www.sv.uio.no/iss/om/aktuelt/2010/prosjektforum/2010%20Hartmarkrapporten.pdf>

8 Vedlegg intervjuguide

Tema: Arbeidstilsynets lederprinsipper

Kort presentasjon av tema for oppgaven

Åpningsspørsmål/ bakgrunn: alder, utdanning, lederoppgaver, antall år i Arbeidstilsynet, hvor lang ledererfaring, tidligere erfaring etc...

(viktige stikkord: beskriv, utdyp, forklar, kom med eksempler)

- Kjenner du til plattform for ledelse i staten?
- Er du introdusert og har du fått opplæring i denne?
Hvordan type opplæring var det, hvor omfattende, over hvor lang tid?
Hvor tydelig uttrykkes det forventninger fra deres ledere om at dette er den gjeldende plattformen for ledere i Arbeidstilsynet?
- Hva slags inntrykk har du av plattformen?
Hvordan oppfatter og tolker du prinsippene i plattformen?
Hva slag budskap oppfatter du at plattformen formidler?
Oppfatter du prinsippene som tydelige retningslinjer eller noe som du selv kan tilpasse?
- Hva mener du om de definerte lederprinsipper i etaten?
Omtrent samme underspørsmål her. Må tilpasses!
- Er din opplevelse at plattform for ledelse samt etatens lederprinsipper er godt implementert i etaten?
Hvorfor/ hvorfor ikke? Gjøres det noe i form av seminarer/ samlinger for ledere for å implementere prinsippene?
- Opplever du utfordringer med prinsippene?
Er de konsistent, motstridende, vanskelig å anvende?
Er de formulert slik at de kan tas i bruk?
Kolliderer prinsippene med din forståelse/ praksis?
- Er etatens visjon og verdier viktig for deg og hvordan formidler du dette videre til dine ansatte?

- Synes du at du klarer å skape entusiasme hos dine ansatte i forhold til samfunnsoppdraget og deres arbeidsoppgaver?
- Hvor viktig er det for deg og være kreativ og nytenkende? Hvordan kommer dette til uttrykk i praksis?
- Hvordan klarer du å skape tillit hos dine ansatte?
- Hvor viktig er det for deg å involvere dine ansatte i beslutninger som skal tas?

- Synes du at du klarer å være en tydelig leder?
- Klarer du å ha fokus på dine ansattes individuelle behov samtidig som det legges vekt på målstyring, rapportering og frister? Hvordan?
- Hvordan opplever du det å ha fokus på måloppnåelse samtidig som du skal være en relasjonsorientert leder som legger vekt også på de mykere verdier? Synes du at det er rom for/ fleksibilitet til å inneha begge perspektiver for deg som leder?

- Er det noen av prinsippene som trekker deg mer i retning av en relasjonsbasert lederstil? (lytte, støtte, involvering, lojalitet, rettferdighet etc.)
- Er det noen av prinsippene som trekker deg mer i retning av en oppgaveorientert/ styrende lederstil? (kontroll, måloppnåelse, tidsfrister, koordinering etc.)

- Står noen av dine lederoppgaver i kontrast til hverandre?
- Er de rammer/ betingelser du har som leder til hinder for deg på noen måte?
- Hvordan synes du at etatens verdier passer inn i forhold til offentlig sektor?
NB! Få utdyping og eksempler, eventuelle motstridende elementer..

Opplysninger som fremkommer under intervju vil bli behandlet konfidensielt og lydopptakene slettes etter at intervjuet er transkribert. Det vil i oppgaven min ikke være mulig å kjenne igjen synspunkter fra noen av de enkelte deltagerne i intervjuene.