

Ledelsesdilemmaer ved innovasjon i offentlig forvaltning

«En casestudie av spenningsforholdet mellom forvaltning og fornying hos Fylkesmannen»



Illustrasjon: Poulsen (2016).



Fylkesmannen

Masteroppgave av Eirik André Høyeseven og Vebjørn Eikill Veflen

Denne oppgaven er skrevet som en del av masterstudiet i innovasjon, med spesialisering innen ledelse og organisering. Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap, Handelshøgskolen i Innlandet, avd. Lillehammer.

11. juni 2019



Høgskolen
i Innlandet

Forord

Med denne masteroppgaven avsluttes vårt toårige masterstudium i innovasjon ved Høgskolen i Innlandet, avdeling Lillehammer. I løpet av disse årene har vi vært innom en rekke interessante emner, der vi har lært mye nyttig om organisering, ledelse og ikke minst innovasjon. For vår egen del er det innovasjon knyttet til ledelse og lederrollen som har fanget mest interesse, og som gjenspeiles i denne oppgaven.

Vi ser nå tilbake på to fine år sammen med gode klassekamerater i et godt arbeidsmiljø. Det er flere personer som har hjulpet oss på veien hit, og som vi ønsker å takke. Spesielt vil vi takke veilederen vår, Maria Røhnebæk, for gode tilbakemeldinger og støtte i arbeidet med masteroppgaven. Maria er en meget dyktig og kunnskapsrik person, som vi ikke ville vært foruten. Samtidig ønsker vi å takke vår kontaktperson hos Fylkesmannen, som lot oss bruke fylkesmannsembetet som case, og som kom med mange nyttige innspill underveis i prosessen. Takk til informantene, som lot seg intervju og ønsket å være en del av dette forskningsprosjektet. En takk også til forelesere og studieansvarlige, som vi har lært mye av og som har bidratt til et godt læringsmiljø i løpet av studiet.

Til slutt vil vi takke hverandre for et godt samarbeid i løpet av prosessen, men også i løpet av begge studieårene. Selve oppgaveskrivingen har til tider vært krevende, men mest av alt en veldig spennende prosess. Vi har lært mye av hverandre, om våre styrker og svakheter. Nå ser vi frem til å benytte vår nye kunnskap i arbeidslivet.

Eirik André Høyvesveen og Vebjørn Eikill Veflen

Lillehammer, 11. juni 2019

Sammendrag

Innovasjon i offentlig sektor har de siste årene blitt et økt satsningsområde, og er i dag et voksende interessefelt i innovasjonsforskningen. Samtidig er det fortsatt behov for egne tilnærminger til offentlig innovasjon, på bakgrunn av kjennetegn ved den offentlige konteksten. Særlig etterspørres det flere studier omkring hvordan man tilrettelegger for og muliggjør innovasjon. Med økende krav og forventninger om offentlige organisasjoners tilpasnings- og innovasjonsevne, rettet vi vår interesse mot den offentlige lederen.

Litteraturen viser til flere begrensninger for innovasjon i offentlig sektor, hvor krav om både forvaltning og fornying oppfattes å stå i spenning til hverandre og byr på dilemmaer for ledere. Vi ønsket å undersøke nærmere hva disse dilemmaene innebærer, og hvordan de håndteres av ledere. Med innovasjonslitteraturen betegnet som lite tilpasset offentlig sektor, ønsket vi også å studere offentlig lederes egen forståelse av innovasjonsbegrepet. Dette anså vi som et viktig grunnlag for senere å forstå hvordan innovasjonsarbeid kan by på dilemmaer. Med Fylkesmannen som case for oppgaven, ga dette oss mulighet til å studere hvordan et klassisk forvaltningsorgan også imøtekommer krav om innovasjon og fornying. Gjennom kvalitative intervjuer av ni ledere i ulike lederposisjoner, var formålet å forstå ledernes egne opplevelser og synspunkter om temaet. Vi delte informantene inn i to analyseenheter, med *enhetsledere* tilknyttet et operasjonelt nivå og *virksomhetsledere* på et mer strategisk nivå.

Lederne hos Fylkesmannen betegner innovasjonsbegrepet som et vanskelig begrep og et «moteord». Samtidig utviser lederne en bred og felles forståelse for innovasjon som teoretisk begrep, men for øyeblikket mangler de noe av «håndverket» til å integrere innovasjon som en sentral aktivitet i organisasjonen. Spenningen mellom forvaltning og fornying kommer til syne gjennom flere dilemmaer, knyttet til overordnede forventninger til lederrollen, i ledernes arbeidshverdag og i det konkrete innovasjonsarbeidet. Handlingsrommet for innovasjon oppleves som stort, men tilsynelatende innenfor relativt «satte rammer». Lederne bruker ulike strategier i håndteringen av dilemmaene, hvor forvaltningen (det administrative) ofte prioriteres, i form av saksflyt og personalhåndtering. Virksomhetslederne prøver til en viss grad å fremme det adaptive og innovative, men vi ser at dette ofte undergraves i møte med det administrative arbeidet. I motsetning til å tenke at virksomhetslederne er det avgjørende ledernivået i innovasjonsarbeidet, mener vi at enhetslederne besitter en nøkkelposisjon i deres mellomlederrolle, ved å være bindeledd mellom det operative og strategiske nivået. Dette i arbeidet med å muliggjøre, maksimere og forene prosesser om både forvaltning og fornying.

Abstract

Innovation in the public sector has become an emerging focus area in recent years, and is now a growing field of interest in innovation research. Nevertheless, own approaches of innovation adapted to the characteristics of the public context is still required. In particular, there is a need of more studies on how to facilitate and enable innovation. Because of increasing demands and expectations of public organizations' adaptability and innovation capacity, we wanted to focus on the public manager.

In the literature, we find a number of public sector characteristics that may limit or constrain innovation. Different requirements for administrative work and innovation lead to tension, and offer dilemmas for managers. We wanted to study what these dilemmas entail and how managers choose to deal with them. With the innovation literature referred to as less adapted to the public sector, we wanted to get a view of public managers own understanding of innovation as a concept. We found it important for understanding how working with innovation can offer different dilemmas. By choosing "Fylkesmannen" (County Governor) as case, we could study how a typical administrative organization meets demands for innovation and renewal. With qualitative interviews of nine managers in different leadership positions, our intention was to understand their own experiences and topic views. We separated the managers into *unit managers* and *business managers*. Unit managers with an operational role and the business managers' role as strategic.

The managers describe the concept of innovation as difficult and a "buzzword". At the same time, they all show a broad and shared understanding of innovation as a "theoretical concept", but lack some of the "craft" to integrate it as a significant part of organizational activities. The tension between administration and renewal shows through several dilemmas associated with overall expectations of the leadership role. It also shows in the managers' own workday and related to the more specific innovation work. They find the room for innovative action large but apparently, within already set limits. The managers use different strategies in dealing with the dilemmas and most often, the chosen strategies favor the administrative work and personnel management. Business managers try to live up to the adaptive and innovative role to a certain extent, but is undermine in the face of more administrative work. In contrast, of thinking that the business managers are the decisive part of innovation, we believe the unit managers have a key position as the link between the operative and the strategic level. This by enabling, maximizing, and reconciling the administrative work and the renewal processes.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Innholdsfortegnelse	5
1.0 Introduksjon	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Studiens utgangspunkt og problemstilling.....	10
1.3 Begrepsavklaringer og oppgavens avgrensning.....	12
1.4 Oppgavens oppbygging og disposisjon.....	13
2.0 Teoretisk rammeverk	14
2.1 Teoretisk bakgrunn: Innovasjon i offentlig sektor.....	14
2.1.1 Uheldige utgangspunkt for innovasjonsforskningen.....	14
2.1.2 Innovasjon i offentlig kontekst.....	16
2.1.3 Ulike rollekrav og dilemmaer.....	17
2.2 Analytisk rammeverk.....	19
2.2.1 Innovasjonsbegrepet.....	19
2.2.2 Opplevelser av dilemmaer og spenninger.....	23
2.2.3 Håndteringen av spenningsforhold og dilemmaer.....	28
3.0 Metodisk tilnærming	34
3.1 Valg av metode og forskningsdesign.....	34
3.2 Metode for datainnsamling.....	35
3.3 Utvalg av case og informanter.....	36
3.3.1 Casebeskrivelse.....	36
3.3.2 Informantutvelgelse.....	38
3.4 Intervjuguide og gjennomføring av intervjuer.....	39
3.5 Databehandling og analyse.....	40

3.6 Reliabilitet	42
3.7 Validitet	44
3.8 Etske betraktninger	45
4.0 Empiri, analyse og diskusjon	47
4.1 Hvordan forstår ledere (hos Fylkesmannen) innovasjonsbegrepet?.....	47
4.1.1 Innholdet i innovasjon.....	47
4.1.2 Formålet med innovasjon.....	49
4.1.3 Tilknytning til begrepet.....	51
4.1.4 Oppsummerende diskusjon: Ledernes forståelse av innovasjon.....	54
4.2 På hvilke måter oppleves ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon?	57
4.2.1 Forventninger og krav til lederrollen	57
4.2.2 Ledernes arbeidshverdag.....	61
4.2.3 Innovasjonsarbeid og handlingsrom	64
4.2.4 Oppsummerende diskusjon: Opplevelser av ledelsesdilemmaer	66
4.3 Hvordan håndteres dilemmaene?.....	70
4.3.1 Håndtere ulike forventninger til lederrollen.....	70
4.3.2 Håndtere en stor arbeidsmengde i arbeidshverdagen.....	74
4.3.3 Håndtere begrenset handlingsrom.....	76
4.3.4 Oppsummerende diskusjon: Håndteringen av ledelsesdilemmaer.....	80
5.0 Avslutning	85
5.1 Oppsummering: Oppgavens formål og bidrag	85
5.1.1 Hovedfunn.....	85
5.1.2 Oppgavens bidrag og implikasjoner	87
5.2 Oppgavens styrker og svakheter	88
5.3 Forslag til videre forskning.....	90
Litteraturliste	92

Vedlegg	98
Vedlegg 1: Intervjuguide	98
Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter	100

Figur- og modelloversikt

Figur 1 - Rollekrav i offentlig sektor	18
Figur 2 - Top-down vs. Bottom-up	21
Figur 3 - Innovasjon integrert i organisasjonens aktiviteter	22
Figur 4 - Organisasjoners tilpasningsevne	25
Figur 5 - Lederroller i offentlig sektor	27
Figur 6 - Behovet for muliggjørende ledelse	29
Figur 7 - Structural separation.....	31
Figur 8 - Hybridization.....	31
Figur 9 - Casuistry.....	32
Figur 10 - Incrementalism	32
Figur 11 - Bias.....	33
Figur 12 - Cycling	33
Figur 13 - Hermeneutiske spiral.....	35
Figur 14 - Fylkesmannens organisasjonskart	37
Figur 15 - Meningsanalyse.....	41
Figur 16 - Ledere hos Fylkesmannen sin forståelse av innovasjon.....	57
Figur 18 - Behovet for muliggjørende ledelse	82

Tabelloversikt

Tabell 1 - Innovasjonstyper.....	20
----------------------------------	----

«One of the biggest challenges facing leaders today is the need to position and enable organizations and people for adaptability in the face of increasingly dynamic and demanding environments» - Mary Uhl-Bien & Michael Arena (2018, 89).

1.0 Introduksjon

I denne masteroppgaven har vi valgt å gjøre en studie av ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon i offentlig forvaltning, med et anonymisert fylkesmannsembete som case. Studien tar utgangspunkt i at det stadig er behov for mer kunnskap om særtrekk ved og betingelser for innovasjon i offentlig sektor. Vi fant temaet interessant, spesielt da Norge er et land som i stor grad preges av offentlige virksomheter med stor innflytelse i samfunnet. Ved å analysere ni kvalitative intervjuer av ledere, ønsker vi med denne studien å gi et innblikk i offentlige leders forståelse av innovasjonsbegrepet, i tillegg til deres opplevelser og håndtering av ledelsesdilemmaer som kan oppstå i tilrettelegging for innovasjon. Vi håper studien kan bidra til en større forståelse for utfordringer og muligheter knyttet til innovasjon i offentlig sektor, gjennom vår analyse og formidling av offentlige leders egne meninger og perspektiv på dilemmaer, prioriteringer og avveininger de står overfor.

1.1 Bakgrunn

Innovasjon i offentlig sektor vokser stadig som interessefelt innenfor innovasjonsforskningen, og er i dag et økende satsningsområde i Norge. Dette ser vi blant annet av statsbudsjettene, hvor det gis økte midler til satsing og stimulering av innovasjon (Finansdepartementet, 2018). Nylig har også Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Forskningsrådet (2019) utviklet ytterligere strategier og satsinger på innovasjonsprosjekter som eksempelvis «Forkommune» og «Helsevel». Det økende behovet for innovasjon er naturlig nok sammensatt, hvor den globale, teknologiske og sosiale utviklingen betyr at offentlig sektor konstant må tilpasses og forbedre seg (Bason, 2010; Fuglsang & Rønning, 2014). Mye tyder derfor på at innovasjon er nødvendig for å imøtekomme en raskt økende etterspørsel etter offentlige tjenester i fremtiden (Ledelseskommisjonen, 2018).

Tradisjonelt har ikke offentlig sektor blitt forbundet med innovasjon, noe som gjør det til et interessant fagfelt (Teigen, Ringholm & Aarsæther, 2013). På mange måter har derfor et økt fokus på innovasjon innen offentlig sektor også blitt en symbolsk tilpasning, hvor viljen til å forbedre seg har blitt en viktig faktor som styrker ens legitimitet (Strand, 2007; Hartley, 2013).

Preget av et bredt spekter av offentlige organisasjoner og en sterk velferdsstat, kommer utfordringene i offentlig sektor godt til syne i Norge (Gjelsvik, 2015). Men er man mindre innovative i offentlig sektor enn i andre sektorer?

Jean Hartley (2013) er en av flere som mener det eksisterer feilantagelser om innovasjon i offentlig sektor. En av disse feilantagelse er at *privat sektor er bedre på innovasjon enn offentlig sektor*. Offentlig sektor har lenge blitt sett på som å være stivbeint, traust, lite endringsvillig og byråkratisk i negativ forstand, sammenlignet med endringsevnen og effektiviteten i næringslivet (Berge, 2013). Forskningen tyder derimot på at det foregår like mye, om ikke mer innovasjon i offentlig sektor (Halvorsen et al., 2005; Teigen, 2013).

En annen relatert feilantagelse, er at *offentlig sektor enkelt kan forbedre innovasjonsevnen ved å bruke strategier og praksiser fra privat sektor* (Hartley, 2013). En slik tenkning knyttes ofte til bølgen av reformer som oppsto i Storbritannia på 1970-tallet, bedre kjent som New Public Management. Det er mange kritiske røster til bruken av NPM, som ofte knyttes til dens kjennetegn av å være «one-size-fits-all» (Laurence & Lynn, 2013). Flere påpeker derfor behovet for egne modeller og strategier, basert på en forståelse av kjennetegn ved organisasjoner i offentlig sektor (Bason, 2010; Osborne, 2010; Hartley, 2013). Med disse antatte feilantagelsene i bakhodet, ønsker vi i vår oppgave å fokusere på hvordan konteksten er av betydning for *innovasjon og ledelse* i offentlig sektor.

Innovasjonsbegrepet kan spores tilbake til innovasjonsteoriens grunnlegger og «far», Joseph Schumpeter (1934), som betegner innovasjon som nye og forbedrede kombinasjoner av eksisterende ressurser. De fleste andre definisjoner bygger på denne forståelsen, hvor Everett Rogers (2003, 11) sin definisjon er mye brukt innen innovasjonsstudier av offentlig sektor: innovasjon er «en idé, praksis eller objekt som oppfattes som ny av et individ eller annen adopsjonsenhet». Fuglsang og Rønning (2014) legger til at det «nye» har en eller annen form for økonomisk og samfunnsmessig verdi eller påvirkning.

Innovasjon som samlebetegnelse fikk sitt virkelige gjennomslag i studier av velferdspolitikken på midten av 1980-tallet. Berge (2013) peker særlig på to trender som ligger bak dette inntoget: (1) behov for økt kostnadseffektivitet (produsere tjenester med mindre ressurser, *efficiency*), og (2) ny form for vektlegging av formålseffektivitet (tiltak leder til mål, *effectiveness*). Selv om det er relativt nytt å bruke innovasjonsbegrepet i offentlig sektor, har det i lang tid eksistert en rekke beslektede uttrykk. Offentlig sektor har historisk sett vært under kontinuerlig endring og

gjenstand for reformer, omstillinger, nye tjenester, effektivisering, rasjonalisering, anvendelse av ny kunnskap og innføring av ny teknologi (Berge, 2013). Colville og Carter (2013) viser også til at effektivitet lenge har fungert som et synonym til endring innen offentlig sektor.

Med offentlig sektor under stadig press når det kommer til å innovere, har lederes ferdigheter til å lede og håndtere endringer blitt en nøkkelfaktor (Colville & Carter, 2013). Tradisjonelt har derimot ikke ledelse, som i det engelske begrepet «leadership», alltid hatt en naturlig plass i det offentlige (Strand, 2007). Dette kommer av at demokratiet i stor grad er kilden til beslutninger som skal være upartiske og objektive, og hvor rommet for skjønn er lite (Weber, 1947). Ledere har i dette tilfellet blitt forbundet med «managers», som skal ivareta stabiliteten og kontroll. De allmenne reformene utover 1980-tallet, større medieeksponering og økende krav om personalledelse, har derimot gjort sitt for å utvide ledelsesfunksjonen de siste årene. Som en konsekvens, blir den offentlige lederen nå i større grad fremhevet som person, og ikke bare som en del av et system (Strand, 2007).

Som vi skal se nærmere på i denne oppgaven, står ledere nå overfor komplekse krav fra flere kanter, hvor man må ivareta og ta hensyn til ulike behov. Dette kan by på dilemmaer for ledere i offentlig sektor, der vi særlig retter vår oppmerksomhet mot spenningsforholdet mellom forvaltning og fornying.

1.2 Studiens utgangspunkt og problemstilling

Basert på dypdykk i relevant litteratur knyttet til temaet, og ikke minst vår egen interesse, mener vi å kunne påvise et kunnskapsgap som tar for seg lederrollen, innovasjon og offentlig sektor. Dette ønsker vi å belyse gjennom følgende problemstilling for denne masteroppgaven:

«Hvordan forstår ledere innovasjonsbegrepet, og hvordan oppleves og håndteres ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon i offentlig forvaltning?»

Vår studie tar utgangspunkt i at det generelt etterlyses mer dokumentasjon på omfang av innovasjon i offentlig sektor (Grünfeld et al., 2016). Selv om man empirisk kan se at det skjer mye innovasjon i sektoren, mangler det fortsatt studier som viser hvordan man tilrettelegger for dette (Teigen et al., 2013; Uhl-Bien & Arena, 2018). I denne sammenhengen har vi valgt å fokusere på lederrollen, og nærmere bestemt hvordan man muliggjør innovasjon i en sektor

tradisjonelt forbundet med stabilitet og kontroll. For å kunne belyse dette, består vår problemstilling av tre hoveddeler.

Som første del av problemstillingen ønsker vi å gi et innblikk i hvordan ledere forstår selve innovasjonsbegrepet. Med en rekke studier av hva innovasjon inneholder, vil vi i større grad vektlegge hva ledere i det offentlige selv forstår med begrepet og den praktiske anvendelsen. Med dette ønsker vi å gi et nærmere innblikk i blant andre Hartley (2013) sine påstander om hvordan innovasjonsbegrepet er lite tilpasset offentlig sektor, som vi senere kommer tilbake til. Denne innsikten gir grunnlag for senere å forstå hvordan arbeidet med innovasjon kan by på dilemmaer for offentlige ledere.

I introduksjonskapittelet av Osborne og Brown (2013) i *Handbook of innovation in public services*, påpekes det at det eksisterer lite veiledning til offentlige ledere om hvordan man håndterer utfordringene med å innovere i tjenesteyting. Det fremheves at offentlige organisasjoner må ta hensyn til flere ulike forventninger og krav samtidig. Interessant, og som vi samtidig finner lite forskning på i litteraturen, er hvordan ledere håndterer disse ofte komplekse og motstridende rollekravene. Hvordan man overvinner det Svava (2013, 206) betegner som «unfavorable circumstances» i offentlig sektor.

Som andre del av problemstillingen ønsker vi derfor å se nærmere på hva disse hindringene innebærer, og hvordan dette byr på dilemmaer for ledere. Særlig med blikk på hvordan man kombinerer rollen som innovatør, det nyskapende og kreative, og rollen som forvalter, det stabile og rutinepregede. Med empiri fra ledere i offentlig sektor ønsker vi å gi konkrete innblikk i hvordan ledere opplever dette spenningsforholdet mellom fornying og forvaltning, og tilhørende dilemmaer som kan oppstå. Dette danner grunnlaget for siste del av problemstillingen, hvor vi ønsker å besvare hvordan lederne velger strategier for å håndtere disse dilemmaene.

For å kunne besvare problemstillingen har vi valgt ett anonymisert fylkesmannsembete som case for oppgaven. Vi mener Fylkesmannen er en veldig relevant og interessant case, med ledere som kan gi oss innblikk i både forståelser av innovasjonsbegrepet og opplevelser av ledelsesdilemmaer. Som et typisk forvaltningsorgan, er det interessant hvordan Fylkesmannen og deres ledere også må etterleve krav og forventninger om fornying. I tillegg er det spennende at fylkesmannsembetet nylig har vært i en omstillingsperiode, som kan antas å påvirke hvordan forventninger til innovasjon og omstilling kommuniseres, fortolkes og håndteres i

organisasjonen. Vi mener omstillingen kan bidra med å forsterke spenningsforhold og dilemmaer, ved samtidig pågående prosesser med fornying og forvaltning. Som en (sterkt) politisk styrt organisasjon, mener vi Fylkesmannen er relevant som case fordi det gir inngang til å belyse forhold knyttet til makt og politikk, noe som er lite vektlagt i innovasjonslitteraturen (Berge, 2013).

Den mer utfyllende og forlengede problemstillingen blir som følger:

«Hvordan forstår ledere innovasjonsbegrepet, og hvordan oppleves og håndteres ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon i offentlig forvaltning?»

Spenningsforholdet mellom forvaltning og fornying hos Fylkesmannen.

1.3 Begrepsavklaringer og oppgavens avgrensning

For å styrke oppgavens innhold og faglige bidrag, ser vi det som nødvendig med noen avklaringer og avgrensninger. Dag Ingvar Jacobsen (2019) viser til at offentlig sektor er fragmentert og mangfoldig sammensatt av mange forskjellige typer organisasjoner. Dette gjør det vanskelig å generalisere på tvers av de ulike organisasjonene. Vi har derfor valgt å begrense vår oppgave med å velge ett fylkesmannsembete som case, der fokuset avgrenses mest mot offentlig forvaltning. Det metodiske valget falt på en kvalitativ studie med dybdeintervjuer av ni ledere i forskjellige lederposisjoner. For å begrense datamaterialet fant vi det hensiktsmessig å dele informantene inn i to analyseenheter: *enhetsledere* forbundet med det operative nivået, og *virksomhetsledere* mer knyttet til det strategiske. Videre i oppgaven omtales vårt valgte fylkesmannsembete som «Fylkesmannen».

Vi ønsker å poengtere at vi i denne oppgaven vil bruke begrepene «offentlig sektor» og «offentlig forvaltning» litt om hverandre, da de to henger tett sammen. Offentlig sektor brukes som en samlebetegnelse på staten og kommunene, der offentlig forvaltning tar seg av samfunnets fellesoppgaver. Forvaltning henviser til styring eller administrasjon, og vil i denne oppgaven i stor grad bli behandlet som et synonym for en organisasjons driftsoppgaver.

Basert på tidligere forskning og identifisert kunnskapsgap, valgte vi i vår problemstilling å fokusere på spenninger som kan oppstå knyttet til lederes oppgaver og betingede rollekrav. Spenningene kommer til uttrykk gjennom det vi kaller «dilemmaer», da lederen ofte må velge mellom to muligheter, hvor ingen valg er entydig bedre enn det andre, men hvor utfallet av

valget vil være forskjellig. Vi velger å bruke dilemmabegrepet, da dette er mye brukt i tidligere forskning og i annen litteratur på området.

Videre er det viktig å påpeke at selv om vi setter søkelys på ledelsesdilemmaer, vil innovasjon være et gjennomgående tema. Dette med spesielt fokus på spenningsforholdet mellom fornying og forvaltning. Vi ønsker i størst grad å se på hvordan man muliggjør innovasjon internt i egen offentlig virksomhet, og i mindre grad på hvordan man generer innovasjon eksternt hos andre aktører (innovasjonspolitikken). Med stor grad av gjensidig påvirkning, vil likevel begge områdene bli berørt i oppgaven.

1.4 Oppgavens oppbygging og disposisjon

Etter at vi nå har innledet oppgaven med en kort presentasjon av oppgavens tema og problemstilling, vil vi i kapittel 2 presentere oppgavens teorigrunnlag. Teorien er todelt, der vi først gjennomgår den teoretiske bakgrunnen for valg av problemstilling, før vi videre presenterer det analytiske rammeverket. Rammeverket skal senere benyttes som et verktøy for å analysere og diskutere empirien, og som til syvende og sist skal besvare problemstillingen.

I kapittel 3 presenterer vi studiens metodiske innhold, hvor vi ser nærmere på valg av forskningsdesign, og metode for datainnsamling og dataanalyse. Her vil vi også gjøre en mer utfyllende presentasjon av Fylkesmannen som case, og vurdere oppgavens validitet og reliabilitet.

I kapittel 4 analyserer og diskuterer vi empirien fra datainnsamlingen. Vi har valgt å integrere datapresentasjon og diskusjon, der vi benytter oss av det teoretiske rammeverket til å analysere, tolke og diskutere dataene opp mot den tredelte problemstillingen.

Masteroppgaven avsluttes med kapittel 5, der vi oppsummerer oppgavens viktigste innhold. Her reflekterer vi over oppgavens faglige og praktiske bidrag, og studiens styrker og svakheter. I tillegg kommer vi med forslag om videre forskning på området.

2.0 Teoretisk rammeverk

I denne delen vil vi presentere oppgavens teori grunnlag. Vi begynner med en kort gjennomgang av den teoretiske bakgrunnen, med tidligere forskning som er gjort innen lignende tema. Videre presenterer vi oppgavens analytiske rammeverk, som senere skal brukes i tolkning av empirien.

2.1 Teoretisk bakgrunn: Innovasjon i offentlig sektor

Med vår problemstilling er vi ute etter å besvare hvordan ledere forstår innovasjonsbegrepet, og videre hvordan ledere opplever og håndterer dilemmaer knyttet til innovasjon. For å understøtte og sette problemstillingen i kontekst, vil vi se nærmere på den tidligere innovasjonsforskningen som er gjort innen offentlig sektor. Her vil vi også vise til hvilke rollekrav blant ledere som er blitt identifisert, og hvilke dilemmaer det kan føre med seg.

2.1.1 Uheldige utgangspunkt for innovasjonsforskningen

Omfanget av innovasjonsstudier i offentlig sektor har for alvor vokst de siste årene, og det opparbeides stadig et bredere teori grunnlag for innovasjonsbegrepet. Det mangler derimot fortsatt studier som tar for seg den mer praktiske anvendelsen av begrepet, noe vi ønsker å gi et bidrag til med denne oppgaven. I likhet med Jean Hartley (2013), mener vi at det finnes enkelte uheldige utgangspunkt for innovasjonsforskningen innen offentlig sektor. Hartleys påstander illustrerer noen av kjennetegnene ved sektoren, som vil være interessante for oss når vi senere skal undersøke lederes egen forståelse av innovasjonsbegrepet.

Hartley (2013) sin første påstand er at *mye av innovasjonslitteraturen tar utgangspunkt i privat sektor og produktinnovasjon*. En lang og pågående diskusjon innen fagfeltet er hvordan offentlig og privat sektor skiller seg fra hverandre. Det finnes mye litteratur på dette området, der det stilles spørsmål omkring ulikheter i innovasjonsutførelsen. Flynn (i Hartley, 2013) mener at tydelige og vedvarende forskjeller mellom offentlig og privat sektor er vanskelig å slå fast. Dette fordi det er en gjensidig avhengighet mellom sektorene, og at det i tillegg eksisterer store variasjoner innad i hver sektor. Vi knytter derimot vår forståelse til blant andre Graham Allison (i Osborne, 2013, 61), som beskriver sektorene som «alike in all unimportant aspects». Dette med antydning om at det finnes noen betydelige momenter ved offentlig sektor som skiller seg fra privat, og som dermed byr på spesielle betingelser og utfordringer for ledelsen.

En vesentlig forskjell mellom privat og offentlig sektor som ofte trekkes frem, er at det i offentlig sektor ikke er profitt og tilbakevendende kunder som er drivkraften bak innovasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Dette kan derfor sies å stride mot Joseph Schumpeter (1934) sin grunntanke om at det ikke er innovasjon før det kommersialiseres (dvs. realiseres på et marked), og at innovasjon skal føre til et konkurransefortrinn, som vi blant annet kjenner igjen fra Michael Porter (1985) sine markedsteorier. Å se profitt som den eneste drivkraften bak innovasjon blir derfor en for snever og naiv forståelse for innovasjon (Halvorsen et al., 2005). I offentlig sektor kan drivkraften for innovasjon hovedsakelig sies å komme av å styrke legitimiteten overfor befolkningen. Offentlige tjenester må i større grad ta hensyn til hvem som er involvert, noe som gir et større behov for å tenke på befolkningen og offentligheten, og ikke bare på brukere/kunder som er direkte berørt (Hartley, 2013).

Et annet moment er at offentlig virksomhet i all hovedsak består av tjenesteyting. Innovasjonslitteraturen har tradisjonelt sett fokusert mye på produksjon og utvikling av fysiske varer (Hartley, 2013). I takt med en økende serviceøkonomi i samfunnet, har derimot innovasjonsforskningen rettet seg mer mot tjenesteinnovasjoner. Til forskjell fra fysiske varer, er tjenesteyting i større grad kjennetegnet av å være lite håndgripelige (immaterielt), interaktive (preget av tett samarbeid), mindre teknologifokusert, og ved at produksjon og konsum skjer i samtid (Osborne, 2010; Berge, 2013).

Hartley (2013) sin andre påstand er at det er *lite bevissthet omkring at mye av innovasjonslitteraturen er basert på privat sektor*. For vår del er det derfor interessant å undersøke om dette også er realiteten hos Fylkesmannen. Innovasjon har fått status for å være normativt bra, da det betegnes som et «magisk konsept» med bakgrunn i at «innovasjon er bra, fordi det er innovasjon» (Laurence & Lynn, 2013). Det har ført til at det ofte forekommer kontekstblindhet når virksomheter tar til seg nye konsepter og praksiser som har fungert godt for andre (Christensen et al., 2009). I denne sammenhengen har det også blitt stilt spørsmål til behovet for å (til enhver pris) bruke innovasjonsbegrepet i offentlig sektor, da det muligens finnes andre beslektede begreper som er mer egnet (Osborne & Brown, 2013). For vår del blir det interessant å undersøke nærmere hvilket forhold lederne hos Fylkesmannen har til å bruke innovasjonsbegrepet, og hvordan de eventuelt ser behovet for å tilpasse og gi begrepet meningsinnhold.

2.1.2 Innovasjon i offentlig kontekst

Med vår interesse for hvordan ledere hos Fylkesmannen opplever ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon, er det en forutsetning å forstå konteksten de befinner seg i, og hva som karakteriserer denne forvaltningsdelen av offentlig sektor.

For å vende tilbake til Schumpeter, hentet han mye inspirasjon fra blant andre Karl Marx, i arbeidet sitt med teorier om innovasjon (Berge, 2013). Marx sitt mer politiske aspekt ved innovasjon ble derimot ikke vektlagt, noe innovasjonsforskningen også bærer preg av. Det politiske aspektet er selvsagt meget relevant i offentlig sektor, som i vårt tilfelle med Fylkesmannen som case. Har man sagt offentlig, har man også sagt politikk (Ledelseskommisjonen, 2018).

Man kan karakterisere og skille organisasjoner fra hverandre ved å vurdere hvor markeds- og politikkbavhengig man er (Strand, 2007). Offentlig forvaltning er et resultat av politikk og politiske prosesser, og må sies å være sterkt preget av konflikter, strategier, interessehevding, forhandlinger, kompromisser, prioriteringer og maktforhold (Berge, 2013; Jacobsen, 2019). I denne sammenhengen blir derfor offentlig sektor ofte karakterisert for å være sterkt «top-down»-styrt (Miles, 2013). Et interessant spørsmål er om dette er en styrke eller utfordring ved innovasjonsarbeidet, der eksempelvis myndigheter (top-down) kan innføre arbeidsmåter som oppmuntrer til innovasjon (Aasen & Amundsen, 2011). Vi håper vår studie kan gi et bidrag til innovasjonsforskningen med å belyse disse aspektene ved politisk styring.

I Norge begynte interessen for innovasjon for alvor å gjenspeiles i offentlige dokumenter og finansieringsordninger rundt årtusenskiftet (Aasen & Amundsen, 2011). Ifølge St.meld. nr. 7 (2008-2009) skal fornying i offentlig sektor skje ved innovasjon, hvor ambisjonen i offentlig forvaltning samtidig er å sikre stabile og forutsigbare rammevilkår for næringslivet. Det er liten tvil om at innovasjon fører med seg usikkerhet og risiko, som dermed kan havne i spenning med ambisjoner innen forvaltningen. I denne sammenhengen blir offentlig forvaltning ofte ansett for å være reaktiv og resistent mot endringer og innovasjon, og preget av en risikoavers kultur (Head, 2013; Svava, 2013). I litteraturen stilles det også spørsmål om hvor mye innovasjon offentlig forvaltning egentlig trenger (Laurence & Lynn, 2013; Osborne & Brown, 2013).

Laurence og Lynn (2013) mener en risikoavers kultur i stor grad kommer av at offentlig sektor ikke er villige til å feile ved å investere i innovasjon, fordi de behandler midler på vegne av befolkningen og lovgivere. Man prioriterer isteden pålitelighet, tilgang, og det å tilfredsstille

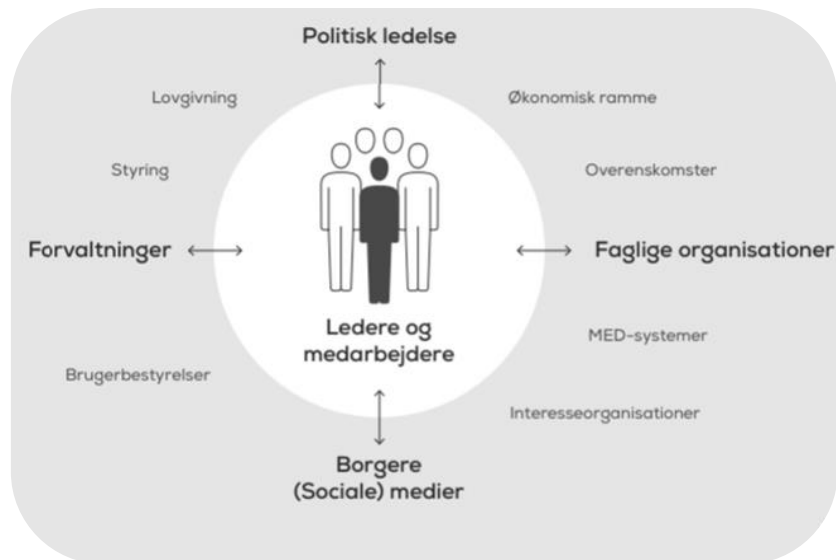
interessentene. Vi spør oss allikevel om ikke innovasjon vil være nødvendig for å realisere dette, der det interessante i vår oppgave blir hvordan ledere prioriterer og gjør avveininger i denne spenningen mellom forvaltning og fornying. Ledere må muligens ta seg tid til å prøve nye ting, ved å ofre kortsiktige fordeler og improvisere (Colville og Carter, 2013).

Redselen for å feile er det som ofte fører til at innovasjoner mislykkes (Laurence & Lynn, 2013). Noe kaos må man tolerere, hvor Erlend Vestre (2013) påpeker at «med læring som grunnlag for innovasjon, forutsetter risikovilje til å feile. Hvis frykten for feil i offentlige virksomheter resulterer i handlingslammelse, oppstår ingen læring og dermed ingen innovasjon». Paradoksalt trengs det derimot ledelse med autoritet til å ta avgjørelser, og som klarer å holde «kaoset» under kontroll.

2.1.3 Ulike rollekrav og dilemmaer

Som en forlengelse av resonnetet over, er begrensinger hos ledelsen innen offentlig sektor allmenn kjent, i ønske om å engasjere seg i innovasjon og risikotaking. Man må forholde seg til statlige prioriteringer og forpliktelse, administrative rutiner, redelighet og ansvarlighet, faglig kultur, og store rapporteringssykluser (Head, 2013). Disse mer klassiske forvaltningsoppgavene har tradisjonelt gitt ledere lite rom for skjønn. Økende krav til innovasjon har derimot gitt ledelsesfunksjonen økt oppmerksomhet, der man må håndtere forventninger og rollekrav fra flere kanter. Med vår interesse av å forstå hvordan ledere selv opplever og håndterer spenninger, er det sentralt å kunne forstå hvordan dilemmaene kommer til uttrykk gjennom krav og forventninger til lederrollen.

Head (2013) redegjør for disse rollekravene, ved å vise at ledere innen offentlig sektor må lede både «upwards», «downwards» og «outwards». I takt med dette følger samtidige krav om både fornying og forvaltning. Den danske Ledelseskommisjonen (2018) har illustrert en lignende forståelse av rollekravene med modellen under.



Figur 1 - Rollekrav i offentlig sektor (Ledelseskommisjonen, 2018)

For det første må ledere i offentlig forvaltning fullbyrde krav og forventninger fra departementer og politiske organer («upwards»). Dette kan blant annet være at man må gjennomføre store omstillinger på en lojal og effektiv måte (Strand, 2007). Videre må man også sørge for at egen enhet opererer på en effektiv måte, der personalets kompetanse, motivasjon og omstillingsevne er i fokus («downwards»). I tillegg har man ulike interessenter, og spesielt befolkningen å ta hensyn til («outwards»). Der vi tidligere kjennetegnet offentlig forvaltning som sterkt politikkavhengig, øker nå markedsavhengigheten i tillegg. Brukernes oppfatninger og behov bør settes først, som et generelt prinsipp for offentlig sektor (Bason, 2010; Ledelseskommisjonen, 2018).

Det spesielle for ledere i offentlig sektor, er at man ofte må etterleve disse rollekravene på ett og samme tidspunkt (Strand, 2007). Naturlig nok oppstår det dilemmaer for ledere i sammenheng med dette. Strand (2007) viser til tre dilemmaer som utpeker seg, hvor ledere (1) skal oppnå resultater, men ikke har herredømme over kriterier de bedømmes ut fra, (2) skal være lojale for overordnede oppdragsgivere, men også tilfredsstillere brukere og (3) skal omstille og effektivisere, ved å samtidig være en «human arbeidsgiver». Hovedutfordringen til offentlige ledere ved innovasjon, handler derfor om å håndtere de positive og negative aspektene ved å utfordre «status quo», og ta hensyn til de mange involverte partene som blir påvirket. I tillegg har man muligens ikke makt eller rettigheter til å gjøre det heller (Head, 2013).

I all hovedsak handler det om hvordan ledere kan tilrettelegge for at organisasjoner best skal bedrive daglig drift og samtidig forberede seg på morgendagen. Et slikt fokus kjenner vi igjen fra langt tilbake i forskningen, med blant andre Schumpeter (1934) sine teorier omkring hvordan organisasjoners «overlevelse» avhenger av at man hele tiden må tilpasse og utvikle seg i takt med krav og endringer i omgivelsene. Hvordan ledere skal håndtere de ulike kravene og tilrettelegge for organisasjoners tilpasningsevne med samtidige prosesser av fornying og forvaltning, blir derfor et nøkkelaspekt for ledere i offentlig forvaltning (O'Reilly & Tushman, 2008). Ledelsen av det som i litteraturen blir oppfattet som dilemmaer og spenninger, blir det vi ønsker å belyse i vår studie.

2.2 Analytisk rammeverk

Vi vil her presentere teori som utgjør oppgavens analytiske rammeverk, og som vi senere vil bruke i fortolkning og diskusjon av empirien. I tråd med problemstillingen strukturer vi rammeverket i tre deler, der teorien henholdsvis skal bidra til å belyse (1) lederne sin forståelse for innovasjonsbegrepet, (2) opplevelser av ledelsesdilemmaer og (3) håndteringen av dilemmaene.

2.2.1 Innovasjonsbegrepet

Først ønsker vi å redegjøre for innholdet i innovasjonsbegrepet, og vise til forskning som har undersøkt hvordan begrepet oppfattes av ansatte i det offentlige. Ved å vise til innovasjon som teoretisk- og empirisk begrep, skal dette bidra til å besvare første del av problemstillingen om hvordan ledere hos Fylkesmannen forstår innovasjonsbegrepet. I tillegg bidrar det til en konseptualisering av hvordan ledere opplever ledelsesdilemmaer, som kan oppstå ved å tilrettelegge for innovasjon.

Innovasjon som teoretisk begrep

Vi begynner med å presentere noen grunnleggende teoretiske elementer ved begrepet. Dette bidrar til å danne noen analytiske rammer for når vi selv skal tolke hvordan våre informanter forstår innovasjon.

Det finnes flere taksonomier som kategoriserer ulike former for innovasjon. Hartley (2013) refererer til de som ulike dimensjoner, for å vise til at innovasjoner gjerne inneholder mer enn bare én av disse typene. Joseph Schumpeter (1934) var tidlig ute med å vise til ulike inndelinger, hvor han viste til at innovasjon kan være:

- Introduksjon av et nytt produkt eller en tjeneste
- Introduksjon av en ny produksjonsmåte
- Åpne eller utnytte nye markeder
- Utnytte en ny råvare eller halvfabrikat
- Ny organisering

Denne taksonomien dannet grunnlag for senere inndelinger, som de fleste bygger sin innovasjonsforståelse på i dag. Innen offentlig sektor finnes det en rekke bidrag (blant annet fra Hartley, 2013; Fuglsang & Rønning, 2014), der en litteraturstudie av De Vries, Bekkers og Tummers (2015) viser til de meste brukte innovasjonstypene. Disse er gjengitt i tabellen under.

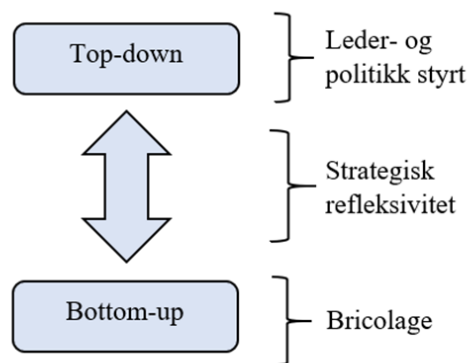
Tabell 1 - Innovasjonstyper

Innovasjonstype	Beskrivelse
Administrativ prosessinnovasjon	Skape nye organisasjonsformer, introdusering av nye ledelsesmetoder og teknikker, og nye arbeidsmetoder
Teknologisk prosessinnovasjon	Skape eller ta i bruk ny teknologi, introdusert i en organisasjon for å yte tjenester til brukere og borgere
Produkt- eller tjenesteinnovasjon	Skape nye offentlig tjenester eller produkter
«Governance» innovasjon	Utviklingen av nye former eller prosesser for å håndtere spesifikke sosiale problemer
Konseptuell innovasjon	Introduseringen av nye konsepter, referanserammer eller nye paradigmer som hjelper med å reformulere problemer sin naturlige art, og bidra til mulige løsninger

Som vi også har vært innom tidligere i oppgaven, viser de ulike typene at innovasjon er mer enn bare noe som er begrenset til produksjon og utvikling av fysiske produkter (Berge, 2013; Wegener & Tanggard). Innen offentlig forvaltning viser Fuglsang og Rønning (2015) til at innovasjonsmønsteret i stor grad er preget av å være «internal task-driven», der de ulike typene

innovasjon internt er drevet frem av ansatte, ledere og politikere, som definerer og løser oppgavene.

Tradisjonelt er «internal task-driven» tilknyttet at ledere og ansatte implementerer det politikerne bestemmer, nemlig «top-down»-styrt. Studier viser derimot at ledere og ansatte ofte driver frem endringer selv, «bottom-up», eksempelvis ved å utforske og løse problemer «på stedet» (Fuglsang & Rønning, 2015). Dette kan ofte være små endringer som skjer uoppdaget, der ansatte potensielt må gå på siden av regler for å kunne løse arbeidet på en best mulig måte. Fuglsang og Sørensen (2011) refererer til dette som «bricolage»-innovasjoner. Studier viser også til mellomposisjoner av de to retningene, der man prøver å forene top-down og bottom-up-prosesser. Konseptet «strategisk refleksivitet» blir ofte henvist til i dette tilfelle, der man ønsker å balansere forholdet mellom overordnede mål og strategier, og interaksjonen med organisasjonens aktører og omgivelser (Sundbo, 2003; Saari, Lehtonen & Toivonen, 2015). Modellen nedenfor viser de ulike retningene.



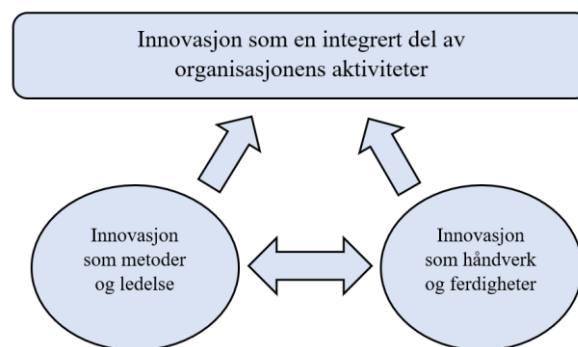
Figur 2 - Top-down vs. Bottom-up

Tilknyttet de ulike innovasjonstypene finnes det også ulike nyhetsgrader av innovasjon, der man ofte skiller mellom radikal og inkrementell (Aasen & Amundsen, 2011). Head (2013) er en av de som har sett på dette skillet innen offentlig sektor, og kaller det «fine-tuning» og «major reform». *Fine-tuning* omfatter det inkrementelle, kontinuerlige forbedringer, og vil gjerne være tilknyttet prestasjonsrapporteringer som lagres innad i organisasjonen. *Major reform* handler derimot mer om radikale endringer og større prosesser. Større omstillingsprosesser vil bli knyttet til denne formen for innovasjon. Et viktig moment ved begge gradene av innovasjon, er at endringene i en eller annen form har en nyhetsgrad, uavhengig av hvor store endringene er (Aasen & Amundsen, 2011).

Innovasjon som empirisk begrep

Avslutningsvis i denne delen ønsker vi å se nærmere på en konkret studie gjennomført av Charlotte Wegener og Lene Taangard (2013), om hvordan innovasjonsbegrepet forstås i praksis. De har utført en studie av frontansatte i helsesektoren sin forståelse av begrepet, og vi ønsker å bruke studien til å undersøke nærmere om oppfattelsene ligner det vi finner hos lederne i vår case. Slike studier finnes det færre av, og vi ønsker derfor å gi et bidrag til dette feltet med vår problemstilling. Dette med bakgrunn i den nevnte forskningen til Hartley (2013) og Berge (2013), om hvordan innovasjonsbegrepet og innovasjonslitteraturen er lite tilpasset offentlig sektor.

Wegener og Taangard (2013) sin studie viser til at hvis man skal lykkes med å integrere innovasjon som en del av kjernen i organisasjonens aktiviteter, krever dette både overordnede metoder og ledelse, i tillegg til ferdighetene og håndverket til å innovere.



Figur 3 - Innovasjon integrert i organisasjonens aktiviteter

I sammenheng med innovasjon som overordnede metoder, viser studien at ansatte opplever at innovasjon brukes som et verktøy for å se ting fra et annet perspektiv, gjerne for å «shake things up». I tillegg blir begrepet forbundet med det å kutte kostnader. I Wegener og Taangard (2013) sine intervjuer kommer det også frem at innovasjon oppleves som et symbolsk begrep, som kan være vanskelig å forstå. Et begrep som er fint å legge til i vokabularet, men uten at man alltid forstår betydningen av det.

I forståelsen av innovasjon som ferdigheter og håndverk, blir begrepet tett tilknyttet utvikling. Innovasjon blir sett på som et «buzzword», der man heller foretrekker å bruke andre begreper. På mange måter tolkes det som «noe man ikke kan motstå» og noe som er introdusert av lederne.

Noen av de frontansatte mener innovasjon skjer som små endringer i det daglige, mens andre forbinder det med prosjekter (Wegener & Taangard, 2013).

Det blir interessant å sammenligne disse oppfattelsene med våre egne informanternes forståelse av begrepet. Har Fylkesmannens ledere et annet perspektiv enn frontansatte, og har de forståelsen for innovasjon som både metode og håndverk til å integrere innovasjon som en del av kjerneaktiviteten i organisasjonen? Samtidig vil vi undersøke hvor stor plass innovasjon egentlig bør ha i offentlig forvaltning. Med å få denne innsikten i hvordan lederne hos Fylkesmannen forstår innovasjonsbegrepet, kan vi videre analysere hvilke spenninger og dilemmaer de opplever i arbeidet med innovasjon.

2.2.2 Opplevelser av dilemmaer og spenninger

Kjerneområdet for denne oppgaven er å studere spenningsforholdet mellom innovasjon og forvaltning hos Fylkesmannen. I denne delen vil vi se nærmere på teori som belyser hva denne spenningen innebærer, og som videre setter oss i stand til å besvare andre del av problemstillingen, om hvordan ledere opplever dette spenningsforholdet. Deretter presenterer vi teori omkring særpreg ved ledelse i offentlig sektor, i tillegg til noen typiske formelle lederroller. Dette skal bidra med å belyse hvordan spenningsforholdet mellom fornying og forvaltning kommer til syne gjennom konkrete eksempler på mulige dilemmaer hos Fylkesmannen.

Ambidexterity – Evnen til å både produsere og innovere

I vårt tilfelle omhandler spenningen mellom fornying og forvaltning hvordan ledere hos Fylkesmannen skal etterleve organisasjonens og omgivelsenes behov for innovasjon, i takt med at man skal ivareta de tradisjonelle forvaltningsoppgavene. Teoretisk beskrevet, dreier dette seg om hvordan Fylkesmannen skal bedrive «ambidexterity», som anses som avgjørende i *organisasjoners tilpasningsevne* (O'Reilly & Tushman, 2008).

Det grunnleggende prinsippet i teori om organisasjoners tilpasningsevne («adaptability»), er at for å opprettholde langsiktig tilpasningsevne og levedyktighet, må organisasjoner balansere spenningen mellom behovet for å innovere og behovet for å produsere (Uhl-Bien & Arena, 2018). Forenklet dreier det seg om å gjøre to ting samtidig og like bra, nemlig å være

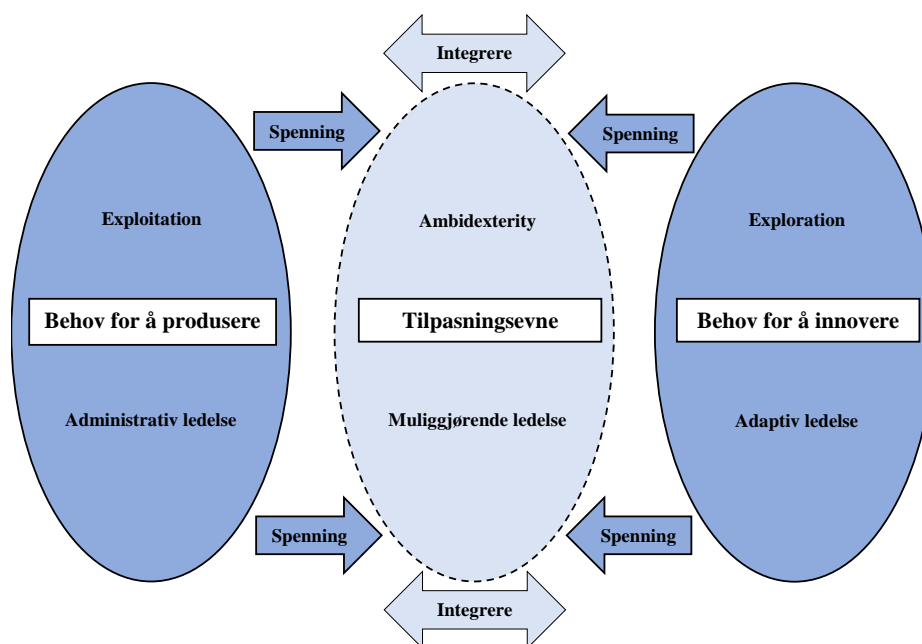
«ambidextrous». Teorien stammer fra James March (1991), der disse to konkurrerende forholdene gjenkjennes i to ulike aspekter av organisasjonslæring:

1. *Exploration*; det å skape ny kunnskap, ferdigheter og prosesser til å forbli levedyktig. Gjennom eksperimentering, risikotaking, forskning, fleksibilitet, innovasjon og oppdagelser.
2. *Exploitation*; det å bruke eksisterende kunnskap, ferdigheter og prosesser til å produsere resultat for nåværende suksess. Gjennom justeringer, effektivitet, valg og implementering.

Ambidexterity kan videre deles inn i to former, «strukturell ambidexterity» og «kontekstuell ambidexterity» (Birkinshaw & Gibson, 2004). Det klassiske perspektivet er å strukturere explore og exploit i ulike enheter (March, 1991). Utfordringen blir etter hvert å bringe de motstridende aspektene sammen igjen. Den alternative kontekstuelle formen, kjennetegnes ved at man kontinuerlig veksler fokus mellom de to forholdene. Dette kommer vi tilbake til når vi i neste delkapittel presenterer ulike strategier for å håndtere dette spenningsforholdet.

Uhl-Bien og Arena (2018) betegner spenning («tension») som kjernen i ambidexterity, der et typisk dilemma kan oppstå mellom innovasjon/lidenskap og effektivitet/disiplin. Spenningen i seg selv dreier seg ikke om å «velge én side fremfor en annen». Når man (ledere i vårt tilfelle) havner i situasjoner der det motstridende presset eller spenningen blir for høyt, oppstår det en paradoksal spenning, der man må velge det ene fremfor det andre.

Det interessante er at det er denne paradoksale spenningen som til syvende og sist ofte driver frem nyskaping og fordelaktige løsninger (Uhl-Bien & Arena, 2018). Disse fordelene oppstår derimot bare når spenningen håndteres effektivt. Innovasjon og lidenskap kan i seg selv skape kaos, og effektivitet og disiplin kan hemme kreativitet. Andriopoulos og Lewis (i Uhl-Bien & Arena, 2018) mener derfor at man innen ledelse av «adaptability», er avhengig av at ledere omfavner paradoksal tenkning. Som modellen nedenfor illustrerer, er de ulike forholdene tilknyttet ulike former for ledelse, som vi kommer tilbake til i sammenheng med håndteringen av dette spenningsforholdet.



Figur 4 - Organisasjoners tilpasningsevne

For å kunne gi et innblikk i lederne sine opplevelser av dette spenningsforholdet, vil det være relevant å kunne forstå hvordan denne spenningen omkring ambidexterity kommer til syne gjennom konkrete eksempler på dilemmaer. Videre vil vi derfor presentere noen *særpre* ved ledelse i offentlig sektor, som kan gi innblikk i konteksten lederne befinner seg i hos Fylkesmannen og hvilke dilemmaer dette kan by på for offentlige ledere.

Særpre ved ledelse i offentlig sektor

I det følgende vil vi presentere fire særpre ved ledelse i offentlig sektor, som vil være interessante for å forstå dilemmaene ledere hos Fylkesmannen kan stå overfor. Disse særpregene skal bidra til å besvare hvordan og hvorfor det oppstår dilemmaer, ved å forstå hvordan spenninger kommer til uttrykk i Fylkesmannen sin kontekst.

1. *Politisk styringslojalitet*. For det første er rent offentlige organisasjoner sterkt styrt av valgte politikere (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Dette kan legge begrensinger på ledere sitt handlingsrom, da de må opptre politisk lojalt. Spenninger kan dermed oppstå ved at man må gå god for beslutninger som oppleves som problematiske, der endringer ofte kommer frem av institusjonelle forhold (eierskapet) (Strand, 2007). Studien til Jacobsen (2019) viser

at ledere i rene offentlige organisasjoner opplever å ha signifikant mindre handlingsrom sammenlignet med resultater fra andre type organisasjoner.

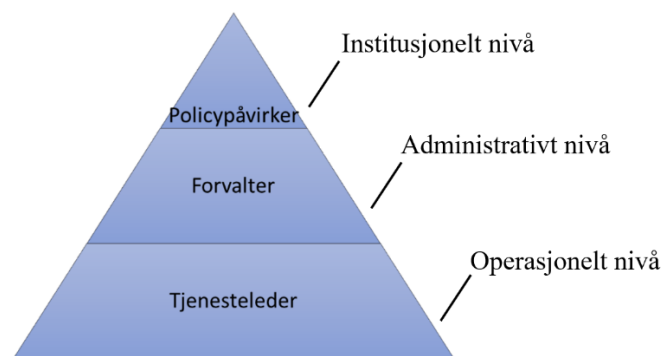
2. *Offentlig etos.* Det offentlige må sies å være sterkt preget av etterrettelighet (holde det skandaleløst), rettferdighet (innsyn, regelstyrt) og sparsommelighet (streng legitim pengebruk) (Strand, 2007). Spenninger kan oppstå ved at man er opptatt av å ikke gjøre feil, der sannsynligheten for sterke tilbakemeldinger er større hvis man gjør noe dårlig, sammenlignet med noe bra. Årsaken til dette skyldes i stor grad offentlig monopol og innbyggerne sin følelse av «eierskap» gjennom at man blant annet betaler skatt. Med ofte stive organisasjonsformer, der det er sterk vekt på å følge regler og rutiner, vil høyst sannsynlig den enkelte leders valg av atferd være sterkt begrenset (Weber, 1947; Jacobsen, 2019). Hvordan dette påvirker muligheten til å bedrive innovasjonsarbeid er derfor interessant (Svara, 2013).
3. *Komplekse oppgaver.* Ledere har ansvar med at sentrale samfunnsverdier realiseres, der oppgavene offentlig organisasjoner gjennomfører skaper stor interesse (Strand, 2007). Mange ondartede problemer kan oppstå, der man i liten grad har mulighet til å velge vekk oppgaver og må håndtere spenninger omkring skiftende og motstridende mål (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Tilknyttet dette må man ta hensyn til mange ulike interessenter, der man som leder må delta på flere fora hvor man blir holdt ansvarlig for sine handlinger. Det betegnes som en myte eller stereotyp at det er mer «behagelig» å jobbe i det offentlige. Studier viser at opplevd tidspress er lik mellom offentlige og private organisasjoner, hvor mye av tiden i det offentlige går til møter (Jacobsen, 2019). I tillegg har ledere viktige roller med å fordele ressurser, være talsperson og spre informasjon.
4. *Velutdannet personale.* Personalet i det offentlig betegnes som velutdannet, ukorrupt og lojalt (Strand, 2007). Ledere er også selv høyt utdannet og sterkt tilknyttet sin profesjon (Jacobsen, 2019). Formell kompetanse og ansiennitet er ofte viktigste kriterier for lønn og avansement. Det er en svak kobling mellom lønn og prestasjon, der en kvantitativ studie av Jacobsen (2019, 53) viser at offentlig ledere er sterkt indre motiverte og i mindre grad vektlegger ytre, materielle motivasjonsfaktorer.

I vår analyse blir det interessant om vi kan gjenkjenne disse særpregene, og om vår empiri kan bidra til å belyse hvordan særpregene kan by på ledelsesdilemmaer. Ved at vi skal innhente empirien fra lederne selv, kan det være ulike oppfatninger basert på deres *lederroller*.

Ulike lederroller i offentlig sektor

Ettersom vi innhenter data fra informanter som tilhører ulike ledernivå hos Fylkesmannen, er det i vår analyse interessant å vurdere om de har ulike oppfatninger omkring ledelsesdilemmaer og innovasjon. I den mer beskrivende delen av analysen, anser vi det derfor som relevant å se nærmere på ulike formelle roller ledere kan inneha. Dette vil være interessant, når vi senere skal undersøke hvordan ulike ledere kan vektlegge og identifisere seg med ulike aspekter i utøvelsen av de ulike lederrollene i praksis.

Strand (2007) presenterer tre typiske lederroller innen offentlig sektor, som ofte kan være knyttet sammen innenfor én rolle. Dette er rollene som *policypåvirker*, *forvalter* og *tjenesteleder*.



Figur 5 - Lederroller i offentlig sektor

Rollen som *policypåvirker* omfatter et ansvar med overordnede prinsipper og rammer. Dette er en rolle som ofte tilknyttes politikklæderen og omfatter også det å være en pådriver, sponsor og dirigent. Rollen som *forvalter* er den ledende byråkraten og omfatter utredning, formell planlegging og saksframstilling til folkevalgte organer. I denne rollen opptrer ofte lederen i en mellomposisjon og er preget av nøytralitet, stabilitet, kontroll, men også rollekonflikter. Rollen som *tjenesteleder* er når lederen har det daglige ansvaret. Arbeidet er da preget av personalsensitivitet, fagspesialister og borgere.

De forskjellige rollene kan også gjenkjennes i skillet mellom institusjonelt nivå, administrativt nivå og operasjonelt nivå i organisasjonen (Strand, 2007). Med våre to analyseenheter, enhetsledere og virksomhetsledere, er det naturlig at enhetsledere knyttes til det operative nivået, og virksomhetsledere til det mer strategiske/institusjonelle. Det interessante blir å undersøke hvilke lederroller informantene selv forbinder seg med, og hvordan disse kan være

kilder til spenninger. Dette ved at dilemmaer kan oppstå knyttet til lederrollenes kjennetegn og ansvarsområder.

Videre vil vi ytterligere snevre inn fokuset mot lederrollen, og nærmere bestemt hvordan ledere *håndterer* dilemmaer og spenninger mellom innovasjon og forvaltning i *utøvelsen* av rollen.

2.2.3 Håndteringen av spenningsforhold og dilemmaer

I denne siste delen av oppgavens analytiske rammeverk vil vi se nærmere på tredje del av problemstillingen, om hvordan ledere kan håndtere spenningen mellom å forvalte og innovere, og dermed muliggjøre organisasjoners tilpasningsevne. Her vil vi se nærmere på utøvelsen av lederrollen, ved å presentere ulike former for ledelse og noen konkrete strategier for hvordan ledere kan håndtere dilemmaene som oppstår tilknyttet dette spenningsforholdet.

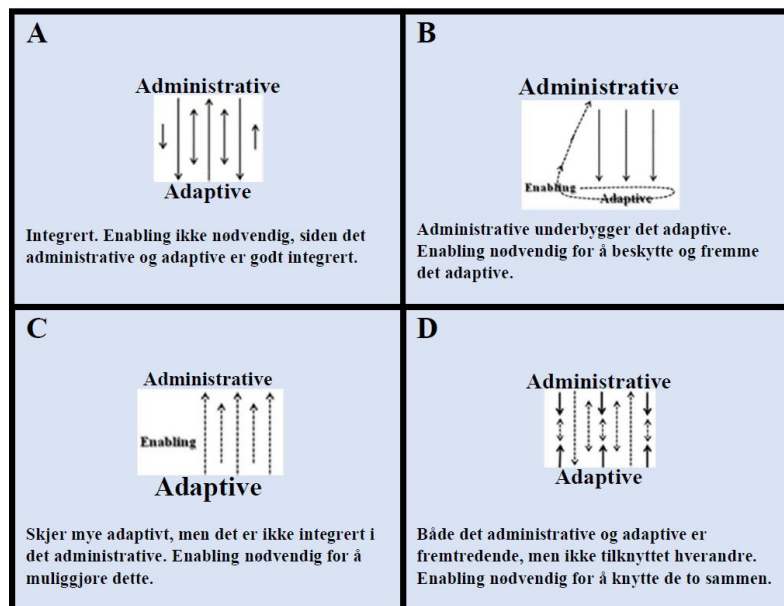
Utøvelse av lederrollen

Når vi i analysen skal se nærmere på hvordan ledere hos Fylkesmannen håndterer spenninger og dilemmaer, vil det være relevant å forstå hvordan lederne utøver sin lederrolle. I en studie gjort av Uhl-Bien og Russ (2009), har de identifisert tre «lederstiler» i byråkratiske organisasjoner som er tilknyttet de ulike forholdene ved organisasjoners tilpasningsevne. Vi tolker disse «lederstilene» i større grad som ulike former for ledelse, som beskriver forskjellige fokusområder hos lederne. I en forlengelse av de presenterte lederrollene, ville dette bidra med å forstå hvordan ledere med samme formelle lederroller kan utøve ulike former for ledelse. De tre formene for ledelse er:

1. *Administrativ ledelse*, som er tilknyttet organisasjonens formelle systemer og behovet for å produsere. Her tar ledere først og fremst hensyn til formelle byråkratiske krav og funksjoner, uten å tenke så mye på nye, komplekse endringer. Dette forbindes som nevnt med «forvaltning».
2. *Adaptiv ledelse*, tilknyttes organisasjonens uformelle systemer og behovet for å innovere. Her ligger lederens fokus mer på de uformelle prosessene med å initiere til nye endringer og innovative ideer i fellesskap. Dette referer vi ofte til som «fornyning».
3. *Muliggjørende («enabling») ledelse*, som er en kombinasjon av de to overnevnte. Her prøver man å balansere det faste og byråkratiske med mer nytenking og nyskaping. Med andre ord er man ute etter å muliggjøre den adaptive prosessen med å oppnå ambidexterity,

der man tar fatt på spenningen mellom behovet for å innovere og det samtidige behovet for å produsere (Uhl-Bien & Arena, 2018).

Ingen av tilnærmingene kan sies å være direkte tilknyttet de tidligere presenterte lederrollene til Strand (2007). Eksempelvis kan én tjenesteleder være opptatt av det administrative, mens en annen tjenesteleder kan være opptatt av det adaptive. I byråkratiske organisasjoner vil det variere hvilket av fokusområdene som dominerer, og som dermed vil påvirke hvilken innfallsvinkel ledere og organisasjonen må ha for å muliggjøre («enabling») og integrere det administrative og det adaptive. En stor utfordring vil være å ikke la presset om å produsere, overvelde behovet for å innovere (Uhl-Bien & Russ, 2009). Modellen under tar for seg de ulike scenarioene.



Figur 6 - Behovet for muliggjørende ledelse

Å mestre muliggjørende ledelse er en av de største utfordringene offentlige ledere står overfor i dag. Ledere skal ikke nødvendigvis bedrive både explore og exploit på samme tidspunkt, men man skal etterstrebe høy grad av begge deler (Uhl-Bien & Arena, 2018). O'Reilly og Tushman (2011) mener arbeidet med strategi og visjon fra et «senior management team» er det sentrale i dette arbeidet. Uhl-Bien og Arena (2018) er derimot av den oppfatning at istedenfor å fokusere på hvordan ledelse kan drive frem endring, eksempelvis top-down gjennom visjon og inspirasjon, bør fokuset ved organisasjoners tilpasningsevne i større grad være på å forberede organisasjonen og medarbeiderne på hvordan man skal håndtere komplekse problemer.

Overordnet, presenterer Uhl-Bien og Arena (2018) to prosesser som skal bidra til dette: «conflicting» og «connecting». I all hovedsak dreier dette seg henholdsvis om å omfavne spenninger ved å skape arenaer der man kan komme sammen for å diskutere problematikken, og koble sammen både eksterne og interne ressurser for å bedre de operative systemene.

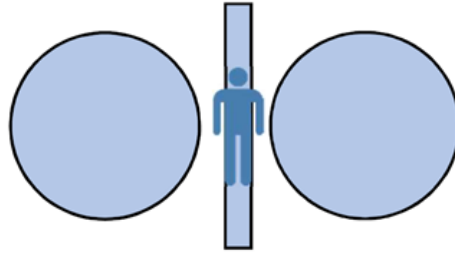
For å kunne analysere nærmere hvordan ledere tar beslutninger i håndteringen av dilemmaer og spenningsforhold, vil vi nå presentere ulike *strategier* for dette.

Strategier for håndtering av dilemmaer

Her vil vi presentere strategier hentet fra teori om håndtering av verdikonflikter i offentlig sektor, som skal bidra til å gi et nærmere innblikk i hvordan lederne hos Fylkesmannen håndterer dilemmaer. Vi anser disse strategiene som relevante, da dilemmaene Fylkesmannen kan stå overfor vil kunne minne om verdikonflikter, ved at det er to motstridende forhold der lederne må ta vurderinger utfra hva de selv mener er «rett og galt». De motstridende forholdene vil i vårt tilfelle være spenningen mellom forvaltning og fornying, som kan komme til uttrykk gjennom ulike dilemmaer. Utfordringen vil være at det ikke alltid er entydig hva som er det «rette» å gjøre, der disse strategiene skal bidra til å belyse hvordan lederne allikevel håndterer gitte dilemmaer.

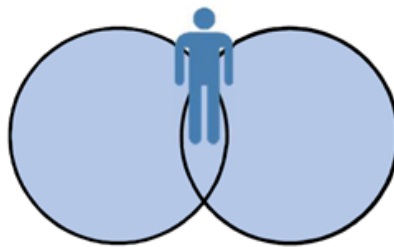
Når dilemmaer eller spenningsforhold oppstår, kan offentlige ledere ofte prøve å finne en balanse ved å bruke en «cost-benefit»-analyse (Thacher & Rein, 2004). Dette vil på en annen side kunne hindre dem i å vurdere andre muligheter. Med bakgrunn i studier av Thacher og Rein (2004) og Stewart (2006), presenterer vi derfor seks strategier som vi ønsker å bruke i vår analyse av dilemmahåndtering:

1. *Structural separation*. Thacher og Rein (2004) referer til denne første strategien som «firewalls», der man strukturerer de motstridende forholdene fra hverandre. Denne strategien kjenner vi igjen ved strukturell ambidexterity, der man typisk setter exploration i en avdeling, og exploitation i en annen (Birkinshaw & Gibson, 2004). På denne måten slipper man å utsette lederen for å ta et valg eller beslutning, der fokus i større grad blir å senere kunne håndtere spenninger ved å forene de to forholdene. Strategien er mest gunstig når det er klart definerte arbeidsoppgaver (Stewart, 2006).



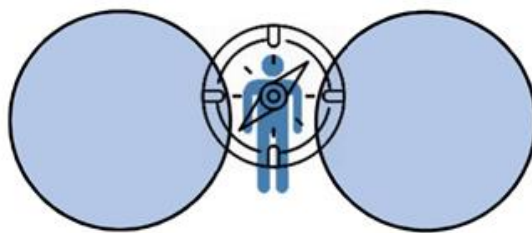
Figur 7 - Structural separation

2. *Hybridization*. Ved denne strategien prøver ledere å skape en kombinert løsning, i den grad det er mulig ved dilemmaer. Rose og Davies (referert i Stewart, 2006) eksemplifiserer strategien ved at en ny regjering typisk arver mye av arbeidet til den tidligere regjeringen, for deretter å legge til ting selv. Vi anser også New Public Management som et eksempel på dette, der man har knyttet den mer tradisjonelle offentlige etosen opp mot en mer markedsorientert vinkling. Hybrider kan være tilfredsstillende i behovet for en altomfattende tilnærming, men i praksis kan de fort gi lite reell veiledning i håndteringen av dilemmaer (Stewart, 2006).



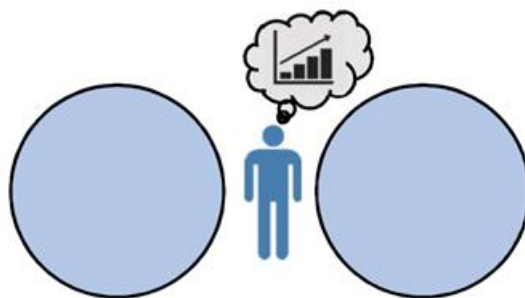
Figur 8 - Hybridization

3. *Casuistry*. Thacher og Rein (2004) beskriver denne strategien ved at ledere bruker sitt moralske kompass, der man gjør mer vurderinger basert på «case til case». Dette kan eksempelvis være at ulike situasjoner krever ulike fokusområder. Vi tolker denne strategien som relevant for når ledere må ta en beslutning «på stedet», der man må håndtere dilemmaet og spenningen utfra den kapasiteten man besitter der og da. Denne strategien er gunstig for komplekse og skiftende omgivelser, men som kan kreve en bred kompetanse og handlingsevne hos lederen.



Figur 9 – Casuistry

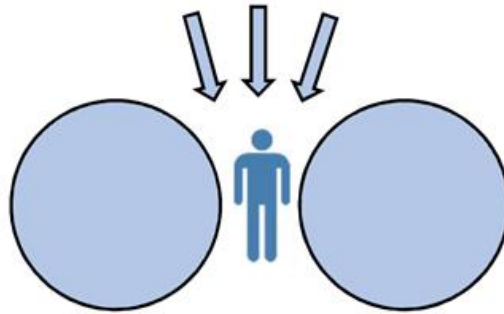
4. *Incrementalism*. Ledere baserer her avgjørelser på langsiktig tankegang, der man ofte ikke besitter tilstrekkelig med informasjon til å ta fulle rasjonelle beslutninger. I likhet med casuistry, kan derfor denne strategien være mest relevant for komplekse situasjoner. Som en del av strategien gjør lederne små endringer, for å unngå de store. Eksempelvis håndtere bestemte dilemmaer for å unngå at spenningene blir for høye. Dermed oppstår en kortsiktig respons for å håndtere det man oppfatter som nødvendig for fremtiden. Utfordringen med strategien, kan være at det innen byråkratiske organisasjoner kan være problematisk å få gjennom også små endringer, hvis det omfatter flere interessenter (f.eks. politisk styre) som mener endringene ikke går i ønsket retning (Stewart, 2006).



Figur 10 - Incrementalism

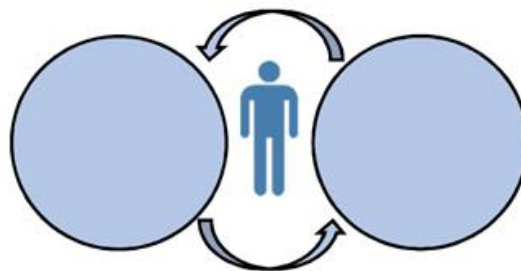
5. *Bias*. Ved denne strategien håndterer ledere dilemmaer ved å «følge strømmen» på det som oppfattes som rett å gjøre. Beslutninger blir tatt før ledere vurderer de ulike alternativene, der det dominerende forholdet kan virke usynlig for de på «innsiden», fordi det blir tatt for gitt (Stewart, 2006). Bias kan komme av et paradigme som dominerer; at man eksempelvis blir sterkt påvirket av den nevnte offentlige etosen, eller at det eksisterer en sterk politisk styringslojalitet (jf. Strand, 2007). Det ene forholdet i spenningen vil dermed utkonkurreres av det andre, ved at noe oppfattes som «mest rett», eller at det er gitt direktiver på hva man skal gjøre. Stewart (2006, 191) belyser dette nærmere: «a dominant paradigm underpins

organizational power by forcing policy discourse into a particular frame, which privileges some values over others, and forces participants to «speak the same language». »



Figur 11 - Bias

6. *Cycling*. Denne siste strategien omhandler at lederne har sekvensielle fokusområder innad i organisasjonen, der fokus på et forhold vil gå utover et annet (Thacher & Rein, 2004). Dette kan eksempelvis være at mer fleksibilitet betyr mindre kontinuitet, eller at mer variasjon betyr dårligere koordinasjon. Cycling er gunstig når de andre strategiene ikke har ønsket effekt, der man i større grad må akseptere at man veksler mellom forholdene eller faller tilbake på forhold man i utgangspunktet hadde valgt bort (Stewart, 2006). Denne strategien minner derfor om kontekstuell ambidexterity, der lederne eksempelvis veksler mellom ulike former for ledelse (Birkinshaw & Gibson, 2004; Uhl-Bien & Russ, 2009).



Figur 12 - Cycling

Det vil være interessant om vi kan gjenkjenne flere av disse strategiene i håndteringen av dilemmaer og spenningsforholdet mellom fornying og forvaltning hos Fylkesmannen. Det er naturlig å tenke at lederne kan ha vanskelighet med å sette ord på hvordan man konkret håndterer dilemmaer. Disse strategiene vil i så måte være til hjelp med å belyse lederne sine utsagn.

3.0 Metodisk tilnærming

Vi vil nå redegjøre for valg av metode og forskningsdesign for denne oppgaven. Her vil vi presentere metode for datainnsamlingen, utvalgsstrategi og utvalgets størrelse. I tillegg vil vi redegjøre for databehandlingen og analysen av data. Oppgavens reliabilitet, validitet og etiske betraktninger vil også drøftes.

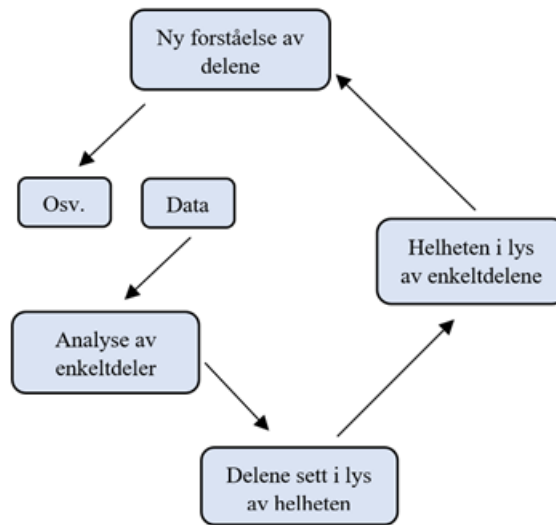
3.1 Valg av metode og forskningsdesign

Metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål, der problemstillingen i stor grad blir rettesnoren for hvordan man innhenter og analyserer data (Kvale & Brinkmann, 2009). Ettersom problemstillingen vår omhandler ledere sine subjektive erfaringer og oppfatninger av dilemmaer, ble kvalitativ metode et naturlig valg for oss. Kvalitativ metode er gunstig når man er opptatt av kontekstavhengige situasjoner, slik som i vårt tilfelle med ledelse i offentlig forvaltning (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). I takt med Jacobsen (2005) knytter vi dette til den holistiske forskningsretningen, der vi forenklet sagt er ute etter å forklare individuelle handlinger ut fra strukturelle forhold (Guneriussen, 2011).

Forskningsdesign er hvordan selve undersøkelsen skal gjennomføres. Med vår problemstilling har vi valgt å gjennomføre en enkeltcasestudie av Fylkesmannen, med ledere i ulike posisjoner som analyseenheter. Casedesign er mye brukt innen kvalitativ metode, der Robert Yin (2007, 31, *vår oversettelse*) definerer casestudie som en «empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensen mellom fenomenet og konteksten er uklare». Casestudier passer godt til «hvordan-problemstillinger», som for vår del ga mulighet til en detaljert og mangfoldig datainnsamling av et begrenset system (Johannessen et al., 2011). En utfordring med casestudier kan være at det er vanskelig å trekke konklusjoner utover den studerte enheten.

Kvalitative studier knyttes til det som kalles induktiv metode, som vil si at man først innhenter empiri, før man deretter bygger teori (Johannessen et al., 2011). I casestudier anbefaler derimot Yin (2007) at noen teoretiske antagelser bør ligge til grunn for videre forskning, der vår problemstilling bygger på en antagelse om at det eksisterer ledelsesdilemmaer hos Fylkesmannen. Vår inngangsvinkel var derfor i stor grad abduktiv, der vi vekslet mellom teori og empiri, noe Alvesson og Sköldbberg (1994, 42) betegner som vanlig i casestudier. Forskningsprosessen blir derfor en sirkulær prosess, ofte referert til som den hermeneutiske

spiral (illustrert i modellen under), der man beveger seg frem og tilbake mellom helheten og enkeltdelene (Jacobsen, 2005, 186).



Figur 13 - Hermeneutiske spiral

3.2 Metode for datainnsamling

Innen kvalitativ metode og casesdesign, er det flere ulike måter å innhente data på. For å kunne innhente informantene sine erfaringer med hvordan de opplever og håndterer ledelsesdilemmaer, anså vi dybdeintervjuer som mest hensiktsmessig for vår studie. Intervju er en forskerprovosert metode, og den dominerende metoden i kvalitative studier (Silverman, 2014). Sosiale fenomener er komplekse, men ved bruk av intervju som metode ga det oss mulighet til å få frem både kompleksitet og nyanser.

Problemstillingen vår er relativt åpen, og ville derfor kreve relativt åpne spørsmål i intervjuene. David Silverman (2014) viser til at struktureringen av intervjuet vil bestemme graden av inngrep og åpenhet. For å kunne komme med oppfølgingsspørsmål, og for ikke å låse oss for mye til bestemte samtaleemner, anså vi derfor semistrukturerte intervjuer som mest gunstig. Dette muliggjorde at vi kunne gå «utenom manus», og skape fleksibilitet i struktureringen (Johannessen et al., 2011). Intervjuene ble derfor mer åpne og lignet en samtale i utførelsen.

Hoveddilemmaet ved kvalitativ forskning og i intervjusituasjonen, er spørsmålet om hva som er realiteten bak det informantene forteller oss. Dette refereres til som «self-report» problemet, der språket fungerer som en membran mellom spørsmål og fenomen (Silverman, 2014). Et

viktig moment var at vi ikke tok data «face value», som vil si at man stiller seg ukritisk til det informanten sier. For å minske dette problemet, anbefaler derfor Silverman (2014) en sosialkonstruktivistisk inngangsvinkel. Fokuset ligger her på hvordan informantene skaper mening, der vårt perspektiv ble å se på datainnsamlingen som en samproduksjon mellom intervjuer og informant (Kvale & Brinkmann, 2009).

3.3 Utvalg av case og informanter

I denne delen vil vi se nærmere på utvalget av case og informanter. Vi begynner med en kort beskrivelse av Fylkesmannen som vår valgte case. Dette anser vi som gunstig for å gi innblikk i oppgavens kontekst, der casen i vårt tilfelle er avgjørende for å besvare problemstillingen.

3.3.1 Casebeskrivelse

Da en av oss hadde kjennskap til Fylkesmannen fra før av, kom casen tidlig opp som et alternativ for å belyse ledelse av innovasjon i offentlig sektor. Med tanke på Fylkesmannen sin posisjon, der krav om både forvaltning og fornying er eksisterende, anså vi dette som en potensielt informasjonsrik case som kunne tydeliggjøre fenomenet vi ønsket å studere nærmere. Med den pågående omstillingsprosessen, så vi også dette som gunstig for å kunne forsterke fenomenet omkring dilemmaer og spenninger. Michael Q. Patton (2002) betegner et slikt formålsutvalg av case som «intensity sampling», der det er forhold med casen som tydeliggjør forskningsfenomenet, men som ikke må forveksles med et «ekstremt/avvikende» tilfelle.

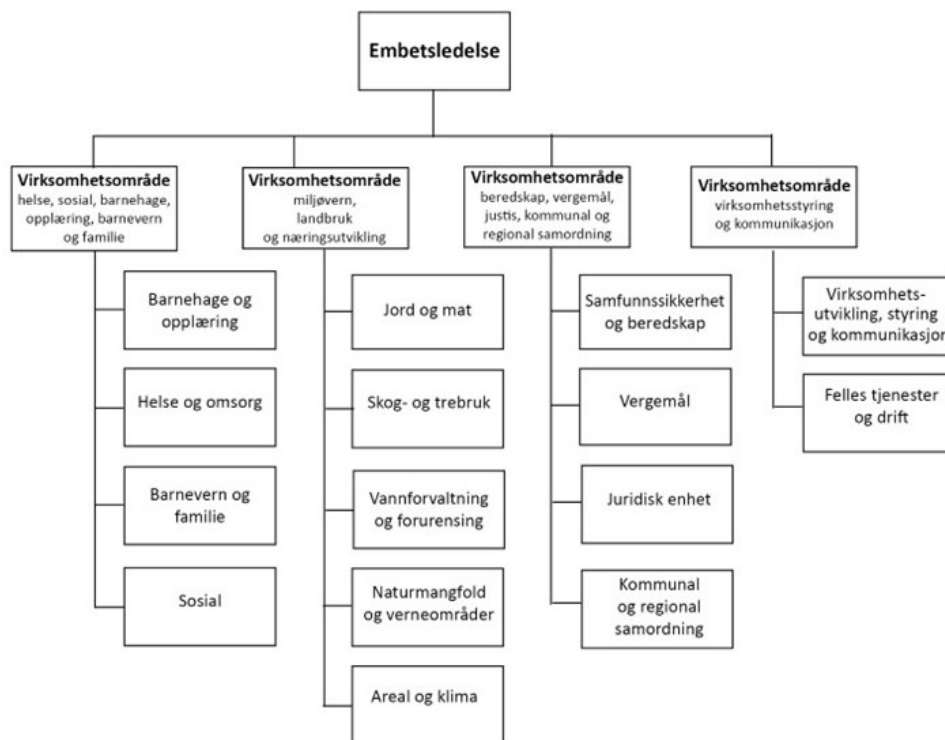
For å kunne presentere Fylkesmannen og vårt valgte embete, har vi benyttet oss av informasjon fra Fylkesmannens nettsider, samt stoff fra egen datainnsamling. Fylkesmannen betegnes som statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen (Fylkesmannen, 2018). «Et midtpunkt mellom sentral beslutningsmakt og befolkningen», som en av informantene uttaler i våre intervjuer. Fylkesmannen er et typisk forvaltningsorgan, som besitter fagkunnskap innen en rekke overordnede samfunnsområder. Dette innen blant annet helse, utdanning, miljøvern og landbruk.

Organisasjonen bærer preg av å være en kunnskapsorganisasjon bestående av høyt utdannede fagfolk knyttet til hvert virksomhetsområde. Flere ledere har erfaring fra andre politiske verv, blant annet fra Stortinget og departementer. Fylkesmannen er en viktig rettsikkerhets- og

klageinstans med høy påvirkningsmakt i kommunene. «Et sted for de svakeste svake», som nevnt av en informant. Samtidig har organisasjonen en viktig kompetanserolle, hvor de gir veiledning og støtte til kommunene. Som påpekt i et av intervjuene, er en sentral og viktig oppgave for Fylkesmannen «å dyktiggjøre kommunene i sitt virke».

Nylig ble fylkesmannsembetet omorganisert som følge av en statlig omstillingsprosess, hvor to embeter ble slått sammen til ett. Under vises embetets nye organisasjonskart som ble utarbeidet i sammenheng med omstillingen. Organisasjonen har gått fra to til tre ledernivåer, som nå består av: embetsledelse, virksomhetsledere og enhetsledere. Embetsledelsen består av fylkesmann og assisterende fylkesmann, som har overordnet ansvar for hele embetet og den totale driften. Virksomhetslederne har ansvar for sitt totale virksomhetsområde, bestående av mellom to og fem enheter. Enhetslederne har ansvar for hver sin enhet innenfor hvert virksomhetsområde.

Det er viktig å påpeke at lederne til daglig først og fremst lever i «organisasjonen» og ikke i «sektoren» de befinner seg i (Jacobsen, 2019). Det vil med andre ord si at dette fylkesmannsembetet er en selvstendig organisasjon som skiller seg ut fra andre embeter, både i struktur og utførelse av interne arbeidsmetoder. Likevel er de ulike virksomhetsområdene og enhetene sterkt tilknyttet statlige departementer og direktorater, som kommer med oppdrag Fylkesmannen skal levere.



Figur 14 - Fylkesmannens organisasjonskart (internt dokument)

3.3.2 Informantutvelgelse

I kvalitative studier ønsker man å velge ut de informantene man selv mener er mest aktuelle for å gi svar på den gitte problemstillingen. Ved en strategisk utvelgelse, valgte vi ut de informantene vi mente ville ha mest erfaring, innsikt og kunnskap omkring fenomenet vi ønsket å undersøke. I likhet med valget av case, er også dette et formålsutvalg, men utvalget var videre basert på enkelte kriterier (Silverman, 2014).

En selvfølge for at vi kunne belyse forståelsen av innovasjonsbegrepet, og opplevelser og håndtering av ledelsesdilemmaer, var at informanten skulle besitte en lederrolle i organisasjonen. Vi anså en kjønnsbalanse som gunstig, i tillegg til en balanse i informanter fra de to tidligere embetene. En balanse i informantenes egen involvering i ledelsen av omstillingsprosessen, anså vi også som fordelaktig. For å kunne innhente mest mulig rik data om temaet og problemstillingen, fokuserte vi videre på følgende kriterier hos informantene:

- Lederstillinger på ulike nivåer.
- Lederstillinger innen ulike fagområder.
- Ledere med erfaring som ledere fra tidligere embeter.

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er *nok* informanter (Johannessen et al., 2011). For vår del ble utvalgsstørrelsen i stor grad satt på bakgrunn av de nevnte kriteriene ovenfor. Vi endte til slutt på ni informanter, som vi mente ville gi oss rikelig nok med data for å kunne besvare problemstillingen. De ni informantene besto av assisterende Fylkesmann, fire virksomhetsledere og fire enhetsledere. I analysen har vi valgt å betegne assisterende Fylkesmann som en del av virksomhetslederne. Dette for å forenkle analysen noe, og fordi denne lederrollen har klare likhetstrekk med de andre virksomhetslederne. Dermed ble utvalget delt i to analyseenheter; enhetsledere og virksomhetsledere (Yin, 2007).

I selve den praktiske utvelgelsen og rekrutteringen av informanter, benyttet vi oss aktivt av vår kontaktperson hos Fylkesmannen, i tillegg til organisasjonskartet deres. I sammenheng med omstillingsprosessen ble det utarbeidet et nytt organisasjonskart med en kort beskrivelse av alle lederne. Dette var svært nyttig for oss å bruke til utvelgelsen, og vi satte opp en liste over informanter vi ønsket å intervju. I møte med vår kontaktperson avklarte vi om de ønskede informantene var aktuelle. Kontaktpersonen sendte ut en mail til informantene, der alle svarte ja til å delta, noe som bidro til å oppfylle våre ønskede kriterier.

3.4 Intervjuguide og gjennomføring av intervjuer

I utarbeidelsen av den semistrukturerte intervjuguiden (vedlagt), fokuserte vi først på å skrive ned alle mulige, relevante spørsmål vi kom på. Deretter gikk vi videre med spørsmålene vi mente var mest aktuelle å bruke. En vanlig tabbe ved kvalitative intervjuer er at spørsmålene blir for teoretiske, og at man dermed har forventninger om bestemte «teoretiske» svar (Silverman, 2014). Som en del av vår abduktive metode, hadde vi likevel en viss forventningshorisont som hjalp oss med å velge ut temaer å spørre om. Vi strukturerte spørsmålene inn i ulike temaer, og fylte inn spørsmål der vi så behov for det. Da første utkast til intervjuguiden var utarbeidet, sendte vi denne over til veileder. Basert på hennes tilbakemelding, gjorde vi noen mindre endringer og justeringer.

For å sikre at intervjuguiden hadde ønsket formål, gjennomførte vi først et prøveintervju på hverandre. Her fikk vi en pekepinn på spørsmålene sin ordlyd og intervjuets totale lengde. I tillegg bestemte vi oss for å gjennomføre det første intervjuet med vår kontaktperson hos Fylkesmannen, som vi anså som potensielt «biased» allerede, på bakgrunn av hennes involvering i studien. Dette ble derfor gjennomført som et «prøveintervju». På denne måten fikk vi prøvd ut intervjuguiden på en informant som kunne svare utfyllende, og samtidig fikk vi også ærlige tilbakemeldinger i etterkant om hvordan intervjuet fungerte. Intervjuguiden fungerte i stor grad som ønsket, men vi valgte å gjøre noen mindre justeringer frem til neste intervju.

Vi gjennomførte alle intervjuene jevnt fordelt på to uker i februar, der vi hadde maks to intervjuer samme dag. Intervjuene ble gjennomført i Fylkesmannens egne møtelokaler, i rolige og kjente omgivelser for våre informanter. At informantene var kjente med omgivelsene, anså vi som en fordel slik at de kunne føle seg komfortable med intervjusituasjonen (Johannessen et al., 2011). Fontana og Frey (1994) påpeker at det er viktig at intervjuer bygger tillit til informanten, der måten man presenterer seg selv og intervjuets tema, kan ha mye å si for utfallet. I forkant av alle intervjuene, gjentok vi derfor formålet med oppgaven og hvilke rettigheter informantene hadde. Her avklarte vi oppgavens anonymitet, godkjenning til bruk av lydopptak og fikk videre bekreftet informantenes samtykke til å delta i studien.

Lengden på intervjuene varierte fra omkring 45 minutter til 1 time og 15 minutter. Vi vekslet på hvem av oss som intervjuet, og hvem av oss som tok notater og stilte oppfølgingsspørsmål underveis. Vi noterte oss noen observasjoner, og fikk skrevet ned noen nyttige punkter til et refleksjonsnotat (som vi senere benyttet i analysen). Etter godkjenning av informantene, tok vi

lydopptak av hvert intervju. Dette gjorde vi for å kunne registrere informantens tonefall, ordbruk og pauser, for igjen kunne høre gjennom dette i etterkant (Kvale & Brinkmann, 2009).

Informantene virket å være engasjerte i temaet, og ønsket å bidra til studien. Vi holdt oss til intervjuguiden i hvert intervju, men denne ble noe justert underveis i intervjuene og i intervjuprosessen. I løpet av intervjuene kom vi på flere, nyttige oppfølgingsspørsmål, som også etter hvert ble en del av intervjuguiden. Tonen mellom oss som intervjuer og informant var relativt uformell. Likevel opplevdes den enda mer uformell og mer som en samtale etter hvert i prosessen, da vi også var mer komfortable med hele intervjusituasjonen. Totalt sett opplevde vi at alle informantene ga oss rikelig med datainnhold.

3.5 Databehandling og analyse

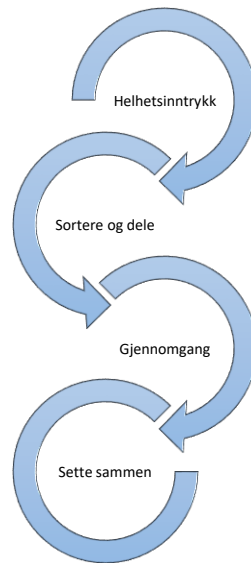
Før vi i neste kapittel presenterer funnene fra de utførte intervjuene, vil vi først utdype strategien for databehandlingen og analysen av den innsamlede dataen. Å analysere betyr å «dele noe opp i biter eller elementer» (Kvale & Brinkmann, 2009, 200). Som nevnt valgte vi en abduktiv strategi for databehandlingen, noe som innebærer å gå frem og tilbake mellom teori og empiri, for deretter å finne mønstre i dataene (Alvesson & Sköldbberg, 1994). Med dette ønsket vi å besvare hvordan teorien er knyttet til empirien og hvordan empirien er knyttet opp mot eksisterende teori.

Etter at vi var ferdig med intervjuene, var neste steg å transkribere lydopptakene. Transkripsjon av tekst er en skriftlig fremvisning av den innhentede informasjonen, som også kalles «asynkron» (Jacobsen, 2005). I takt med Silverman (2014) sin anbefaling om nøye transkribering, ble alle intervjuer ordrett nedskrevet, for å ikke utelate noe viktig fra primærdataene. Vi delte arbeidet i to, slik at begge transkriberte fire og et halvt intervju hver.

I analysen av dataene, med vår sosialkonstruktivistiske tilnærming, fokuserte vi på hvordan den relevante dataen ble skapt i en samproduksjon mellom intervjuer og informant (Silverman, 2014). Videre betegner vi vår kvalitative analyse som fenomenologisk, da vi ønsket å finne meningen i innholdet (Johannessen et al., 2011). For å få frem dette, fant vi det hensiktsmessig å analysere tematisk ved å plassere den innsamlede informasjonen opp mot vesentlige temaer, eller kategorier (Patton, 2002).

I dette arbeidet valgte vi å følge Kirsti Malterud (i Johannessen et al., 2011, 173) sin «oppskrift» ved analyse av meningsinnhold, der vi takt med den hermeneutiske spiral vekslet frem og tilbake mellom:

1. Helhetsinntrykk og sammenfatning av meningsinnhold
2. Koder, kategorier og begreper
3. Kondensering
4. Sammenfatning



Figur 15 – Meningsanalyse

Kathy Charmaz (2006), som står for en sosialkonstruktivistisk retning, mener det er viktig at man ikke lukker analysen for tidlig med store, overgripende kategorier, også kalt anekdoter. I tråd med dette, valgte vi å gjøre analysearbeidet grundig i flere omganger ved å følge de ulike stegene ovenfor.

For det første, valgte vi rett etter hvert intervju å skrive ned noen refleksjoner i et felles refleksjonsnotat, lignende en feltdagbok. Etter at transkriberingen var fullført, leste vi gjennom intervjuene og skrev hver for oss ned noen nye helhetsinntrykk av hvert intervju, også kalt «memos» (Charmaz, 2006). Videre diskuterte vi helhetsinntrykkene våre med hverandre, for å se om vi hadde fokusert på samme innhold.

I tråd med det andre steget, gikk vi så mer over til nøye koding og kategorisering av dataene. Koding kan beskrives som «et verktøy for å påvise og organisere meningsbærende informasjon.» (Johannessen et al., 2011, 174). Dette gjøres for å strukturere dataene på en ryddig og nøyaktig måte. Charmaz (2006) deler opp arbeidet i to typer kodinger: «initial»- og

«focused»-koding. Vi startet med initial-koding, også kalt «linje for linje» koding, der vi plukket ut sitat og nøkkelord som oppsummerte innholdet i intervjuene. I denne sammenheng er det vanlig med «in-vivo»-koding, som vil si at vi brukte informantene sine egne ord (Silverman, 2014). I tillegg fokuserte vi på å ta informanten sitt ståsted, for dermed å kunne kode konkrete handlinger.

Deretter gikk vi mer over til focused-koding, som knyttes til kondensering og sammenligning av data (Charmaz, 2006; Johannessen et al., 2011). Her fokuserte vi på hva vi ville ha med videre i analysen. Først gjennomgikk vi både helhetsinntrykk, koder og tema/kategorier. Videre valgte vi å sette de forskjellige intervjuene opp mot hverandre, for å finne likheter og ulikheter i dataene, og velge ut de kodene som var mest aktuelle å ha med videre. Vi noterte også relevante sitat som passet godt opp mot hver kode. For å kunne sammenligne de to analyseenhetene, valgte vi å skrive ned hvilket ledernivå som hadde sagt hvilket sitat. Av analysen kunne vi se at intervjuet med vår kontaktperson ikke skilte seg nevneverdig ut fra de andre intervjuene, og vi valgte derfor å inkludere data fra dette intervjuet i empirien.

Vi fant det hensiktsmessig å bruke de tre delene i problemstillingen som overordnede temaer i datapresentasjonen, hvor koder og kategorier ville innplasseres under hvert tema. På denne måten kom vi frem til en ryddig måte å strukturere den innsamlede dataen. Videre valgte vi å integrere datapresentasjonen med analyse og drøfting av teori. Dette anså vi som hensiktsmessig for å aktivt bruke vårt teoretiske rammeverk som «briller» til å forstå empirien. Vi mener dette bidro til å forhindre at vi tok dataene «face value», der vi samtidig presenterte ordrette sitat for å kunne ivareta informantene sitt krav om korrekt gjengivelse (Jacobsen, 2005). De påfølgende diskusjonene og avslutningen ville videre tillate oss å «løfte» oppgaven på et mer overordnet nivå igjen.

3.6 Reliabilitet

Oppgavens reliabilitet handler om hvor pålitelige dataene fra undersøkelsen er, hvordan de samles inn og hvordan dataene anvendes (Johannessen et al., 2011). For å øke oppgavens pålitelighet har vi gjort flere tiltak. I intervjusituasjonen tok vi lydopptak slik at den innhentede informasjonen kunne brukes og analyseres presist. Vi var hele tiden bevisste på å ikke stille altfor ledende spørsmål som kunne påvirke informanten til å svare i en bestemt retning. Ingen svar var rett eller galt, da vi var ute etter å forstå informantens virkelighet. Videre tok vi notater underveis i hvert intervju, for å sørge for at den muntlige kommunikasjonen ble tolket på korrekt

måte, og for å få et bredere perspektiv på hele intervjusituasjonen. Informantene ble valgt gjennom et strategisk utvalg, for at vi kunne innhente så mye relevant informasjon som mulig, og for at funnene ikke skulle bli helt tilfeldige. Som tidligere nevnt, ble alle intervjuene transkribert på en grundig og svært nøyaktig måte, ofte kalt «verbatim» (Silverman, 2014). Ord og hele setninger ble skrevet ned ordrett fra opptakene, slik at ingenting ble glemt eller misforstått.

Et moment knyttet til undersøkelsers reliabilitet, er om man ville fått samme resultater dersom man hadde utført undersøkelsen på nytt (Johannessen et al., 2011). Kan studien gjentas? Her er det en stor forskjell på kvantitative og kvalitative undersøkelser, hvor man i en kvalitativ undersøkelse sjeldent kan kopiere andre forskeres arbeid hundre prosent. Man jobber ikke ut fra dataverktøy som kan gi nøyaktige svar, men resultatene vil heller endres i takt med undersøkelsens kontekst (Silverman, 2014). Derfor ønsker vi heller å påpeke at påliteligheten styrkes ved at vi i dette metodekapittelet forklarer detaljert og nøye om fremgangsmåten for våre intervjuer og analyse. Dette vil gi leseren et godt grunnlag for å kunne vurdere om oppgavens funn bygger på et pålitelig materiale eller ikke.

For å styrke påliteligheten ytterligere har vi valgt å skrive et delkapittel om selve casen, for å kunne gi leseren et godt innblikk i hva oppgaven dreier seg om. Videre vil vi påpeke at vi gjennom arbeid med relevant teori og teoriinnsamling, er med på å styrke oppgavens pålitelighet, ved å gi den mer dybde. Vi har i hovedsak valgt relevante fagbøker, pålitelige nettsider, artikler og offentlige rapporter som kilder og som støtte til det teoretiske rammeverket. Litteratursøk har vi i stor grad gjort gjennom søkemotoren «Oria», i tillegg til bruk av tidligere pensumlitteratur og forslag fra veileder. Et spesielt viktig aspekt for vår del var å sette oss inn i litteratur om offentlig sektor, som vi tidligere hadde mindre kjennskap til. Vi brukte derfor mye tid på dette i starten av arbeidet, noe som var viktig for å kunne etablere et teoretisk grunnlag for formalteorien vi senere ville bruke innledningsvis i oppgaven.

Samtidig har vi i avslutningskapittelet valgt å være selvkritiske og skrevet hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes for å styrke oppgaven ytterligere. Her viser vi også hvilke mangler oppgaven har og hva som bør forskes på videre i kommende forskningsprosjekter.

3.7 Validitet

Oppgavens validitet handler om hvorvidt den utførte forskningen kan gi gyldige svar på problemstillingen man ønsker å besvare (Johannessen et al., 2011). Hvor troverdig er analysen og for hvem vil den være troverdig? For å utdype dette ytterligere, velger vi å benytte oss av Johannessen et al. (2011) sine tre former for validitet; begrepsvaliditet, ekstern validitet og objektivitet.

Begrepsvaliditeten omfatter undersøkelsens troverdighet, og tar for seg om fremgangsmåten til forskerne kan reflektere formålet med studien og representerer virkeligheten. For å styrke troverdigheten har vi blant annet skrevet feltnotater underveis i forskningsarbeidet. Notatene tar for seg hele prosessen fra start til mål, i stikkordsform. Videre har vi benyttet oss av vedvarende observasjon som teknikk (Lincoln & Guba, i Johannessen et al., 2011). På denne måten har vi blitt kjent med offentlig forvaltning som felt, og dermed blitt bedre rustet til å skille mellom viktig og mindre viktig informasjon. «Det er vanskelig å forstå et fenomen uten å kjenne til konteksten» (Johannessen et al., 2011, 230).

Den *eksterne validiteten* tar for seg undersøkelsens overførbarhet, om resultatene kan overføres til andre lignende forskningsprosjekter. Vil resultatene være relevante og troverdige i andre sammenhenger? I forbindelse med en enkeltcasestudie, vil det være vanskelig å si om resultatene kan overføres til andre prosjekter, da vi her bare har fått svar fra ett case. Det er ikke sikkert om man vil få lignende svar fra andre tilsvarende organisasjoner og case. Spørsmålet blir derfor om hvorvidt en slik enkelt casestudie kan generaliseres. Her støtter vi oss på Johannessen et al. (2011) som mener at enkeltcasestudier til en viss grad kan generaliseres, fordi den overførte kunnskapen gir innsikt i en spesiell kontekst som videre kan benyttes til å forstå tilsvarende kontekster i andre sammenhenger. Derfor vil man kunne anta at empirien fra resultatene kan være med på å styrke/svekke den allerede eksisterende teorien og dermed gi mer dybde i forskningen. De generelle ledelses- og innovasjonsteoriene vil kunne være relevante i mange sammenhenger knyttet til nye forskningsprosjekt og oppgaver. Analyseresultatene og den påfølgende diskusjonen kan ikke i like stor grad generaliseres, men kan være relevant kunnskap for lesere som skal studere lignende fenomen i fremtiden. Resultatene bør også være av interesse for flere fylkesmannsembeter, og for lignende organisasjoner innen offentlig forvaltning.

Oppgavens *objektivitet* dreier seg om undersøkelsens bekreftbarhet, og hvordan funnene i studien begrunnes. Johannessen et al. (2011) påpeker at det er viktig at funnene ikke skal

påvirkes av de subjektive holdningene til forskeren. Hvor objektive har vi som forskere vært i forskningsprosessen? Vi mener at vi i vår undersøkelse har styrket objektiviteten gjennom en nøye skildring av forskningsprosessen i dette metodekapittelet. At én av oss hadde kjennskap til Fylkesmannen fra før, er noe som potensielt kan svekke oppgavens objektivitet. Likevel anser vi ikke dette for å være av en slik grad at det fører til store utslag, spesielt ikke knyttet til oppgavens tema. Det at vi er to forfattere av denne oppgaven, hvor én hadde lite forkunnskap om fylkesmannsembetet, mener vi er positivt for å minske noe av denne problematikken. En mulig svakhet er også at vi inkluderte vår kontaktperson i utvalget. Av analysen anså vi likevel ikke dette for å være et stort problem, da svarene ikke skilte seg nevneverdig ut sammenlignet med de andre informantene.

3.8 Etiske betraktninger

Før ethvert forskningsprosjekt, er det viktig at etiske perspektiver er tatt i betraktning. Som den kjente britiske filosofen Francis Bacon påpeker; «kunnskap er makt» (Tjønneland, 2018). Det betyr at en forsker har stor innflytelse i et forskningsprosjekt, og kan selv være med på å påvirke prosjektets utfall.

I denne delen ønsker vi å benytte Jacobsen (2005) sine tre hovedkrav ved forskningsetikk i Norge. Disse er:

1. Informert samtykke
2. Krav på privatliv
3. Krav på korrekt gjengivelse.

Ved utførelse av et intervju er det viktig med *informert samtykke*, hvor informanten har sagt seg frivillig til å bli intervjuet og selv ønsker å være en del av forskningsprosjektet (Jacobsen, 2005). Derfor valgte vi i forkant av intervjuene å sende en mail til hver enkelt informant, for å gi et innblikk i hva intervjuet skulle dreie seg om. Vi informerte videre om at det var frivillig deltagelse og at informantene kunne avvise forespørselen om de ikke ville delta, eller ikke hadde mulighet til å delta. Alle informantene svarte skriftlig over mail at de ønsket å delta, og vi fikk booket tid for intervjuer. Vi gjentok prosessen om samtykke i starten av hvert intervju.

Videre er det viktig at intervjuer opplyser informantene om at de kan velge å være anonyme om ønskelig, for å ta hensyn til deres *krav på privatliv* (Jacobsen, 2005). I denne oppgaven har vi

anonymisert informantene, ved at vi først og fremst har valgt å anonymisere casen. Videre har vi valgt å dele informantene inn i virksomhetsledere og enhetsledere, uten å bruke deres fulle navn eller tittel. Dette var ikke på bakgrunn av informantenes egne ønsker, men noe vi selv valgte å gjøre. Vi sikret dermed også at studien er innenfor gjeldende personvernregler, der vi fikk godkjenning fra NSD til å gjennomføre studien. Før hvert intervju spurte vi også informanten om tillatelse til å ta lydopptak, og informerte om at opptaket ville slettes så fort oppgaven var ferdig. Alle informantene ga oss tillatelse til dette.

Enhver informant har *krav på korrekt gjengivelse* etter utførelsen av et intervju. Jacobsen (2005) mener at data bør presenteres fullstendig og helt nøyaktig om man ønsker å forstå et resultat bedre. For å sikre dette, valgte vi som sagt å ta lydopptak av intervjuene og deretter transkribere de nøye og ordrett. I tillegg har vi i analysen gjengitt ordrette sitat. På denne måten ble informantenes gjengivelse helt korrekt, og ingen viktig informasjon ble utelatt, eller misforstått.

4.0 Empiri, analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven vil vi presentere og analysere empirien, data innhentet fra våre intervjuer hos Fylkesmannen. For å strukturere datamaterialet tar vi utgangspunkt i de tre delene av problemstillingen. Under hvert av delspørsmålene har vi delt opp dataene i ulike temaer og kategorier. Disse vil vi underbygge med relevante sitat, for videre å tolke dataene ved å benytte det teoretiske rammeverket. Gjennomgående vil vi drøfte forskjeller og likheter mellom svarene til informantene, ved å se på de to analyseenhetene *enhetsledere* og *virksomhetsledere*. Dette danner grunnlaget for oppsummerende diskusjoner under hvert delkapittel, og senere avslutning.

4.1 Hvordan forstår ledere (hos Fylkesmannen) innovasjonsbegrepet?

I dette første delkapittelet er vi ute etter å kunne belyse hvordan lederne hos Fylkesmannen forstår innovasjonsbegrepet. Her vil vi se nærmere på oppfattelsen av innhold, formål og hvilken tilknytning de har til innovasjon, i hovedsak med hjelp av teorien fra kapittel 2.2.1. Dette danner et viktig grunnlag for analysen av spenningsforhold og dilemmaer vi senere vil gå nærmere inn på. I tillegg gir det i seg selv en større empirisk innsikt i den praktiske anvendelsen og forståelsen av innovasjonsbegrepet i offentlig sektor.

4.1.1 Innholdet i innovasjon

Alle informantene hadde en klar formening om hva innovasjon dreier seg om, og snakket gjennomgående om temaet i intervjuene. I likhet med studien til Berge (2013), forbinder de innovasjon med en rekke beslektede uttrykk, som «fornyning», «nyskaping», «utvikling» og «endring». Det mest fremtredende fra intervjuene var likevel at innovasjon forbindes med:

- Nye arbeidsmetoder
- Nye innfallsvinkler
- Ny praksis

Dette illustreres blant annet i intervjuet med en av virksomhetslederne, på spørsmål om hva hun forstår med begrepet innovasjon:

«I denne settingen her så handler det vel om å ta i bruk nye arbeidsmetoder og finne ny arbeidsmetodikk, istedenfor at vi skal finne opp de helt nye tingene. Det går på det å hele tiden være på jakt etter nye måter å løse ting på. Smartere, bedre.»

Med søkelys på innovasjon som nye arbeidsmetoder og innfallsvinkler, kan dette i stor grad forbindes med innovasjonstypen «administrativ prosessinnovasjon» (De Vries et al., 2015). Det er dermed mindre fokus på å skape nye produkter og tjenester (jf. Schumpeter, 1934). På bakgrunn av Fylkesmannen sin rolle anser vi dette som naturlig, da arbeidet deres i stor grad består av saksbehandling.

Tilknyttet de mange beslektede uttrykkene, påpeker særlig én av virksomhetslederne at innovasjon skiller seg fra eksempelvis endring, i implementeringen av nye praksiser:

«Altså det er, det er jo en form for endringsarbeid, men det som er forskjellen på endringsarbeid og innovasjon for meg da, er at innovasjon er at du liksom gjør ting fundamentalt nytt. Og det endrer praksis liksom.»

Informanten påpeker her et viktig aspekt ved innovasjon, at det har en form for nyhetsgrad (Aasen & Amundsen, 2011). Ulikt de fleste andre informantene forbinder hun innovasjon som noe fundamentalt nytt, noe radikalt som tolkes til å distansere seg fra det mer daglige arbeidet. Tilknyttet det samme temaet sier en annen virksomhetsleder:

«...det kan jo være små ting og det kan være store ting, så det er ikke liksom, det må ikke være et paradigmeskift for at det skal være en innovasjon liksom, noe helt nytt.»

Sitatet gjenspeiler i større grad det informantene forbinder med innovasjon, som er inkrementelle forbedringer, og da spesielt «fine-tuning» av arbeidsmetoder (Head, 2013). Dette gjenspeiles når informantene får spørsmål om de forbinder omstillingsprosessen som innovasjon. Relativt samstemte mener lederne at en større omstilling («major reform») ikke nødvendigvis er innovasjon, men at det heller kan føre med seg innovasjoner. Dette viser at lederne har en relativt bred forståelsesramme for hva innovasjon kan være.

I likhet med Fuglsang og Rønning (2015) sitt innovasjonsmønster «internal-task driven», er omstillingsprosessen et eksempel på endring som er «top-down»-styrt, der et politisk styringsorgan bestemmer noe embetet videre må implementere. Det påpekes likevel at ansatte ofte opplever innovasjon som en tilleggsoppgave, der spesielt virksomhetslederne virker å være opptatt av å:

«Få endringer til å bli en del av folks arbeidshverdag.»

Studien til Wegener og Taangard (2013) viser til at det er ulike oppfatninger om innovasjon er noe som skjer i det daglige, eller om det er mer sekvensielt. Interessant med våre intervjuer, er at selv om virksomhetsledere ønsker at innovasjon skal skje i det daglige, så omtales ofte innovasjon som noe som skjer sekvensielt. Et eksempel fra en virksomhetsleder som viser dette:

«Nå i fusjonen sant, så er jo dette med utvikling, samhandlingen, som kan føre til andre arbeidsmetoder, som igjen kan føre til en annen effekt, eller annen overføringsverdi. Det er jo litt det vi snakker... Vi har jo lett etter nye praksiser tidligere. Vi hadde et LEAN-prosjekt, her for noen år siden. Der vi lette etter nye praksiser.»

Innovasjon omtales da i større grad som noe man har gjort tidligere, eller som man gjør periodevis gjennom prosesser. På denne måten oppfattes innovasjon som noe mer prosjektbasert (Wegener & Taangard, 2013). Dette tolkes derfor litt motstridende, når man sammenligner hva lederne ønsker og hva de faktisk gjør.

4.1.2 Formålet med innovasjon

Her vil vi se nærmere på hva lederne mener er hensikten med innovasjon. Mange av de samme momentene ble nevnt av de fleste informantene, men med noen ulike fokusområder hos enhetsledere og virksomhetsledere, på hva som ble vektlagt mest. Fellesbetegnelsen er at lederne anser innovasjon som et virkemiddel for å oppnå noe, der både «kvalitet», «effektivitet» og «ressursforvaltning» ble trukket frem. Fremtredende i vår analyse er at innovasjon er noe som:

- Gir muligheter
- Innfrir forventninger
- Er en nødvendighet

I intervjuet med en av virksomhetslederne kommer det til syne hvordan en større omstillingsprosess kan gi muligheter for videre innovasjon og utvikling:

«Ja, nå slås jo våre to fylkesmannsembeter sammen. Det er selvfølgelig litt utfordrende for mange. Men det gir oss en fin mulighet til å sette seg litt opp og tenke «njaa, skal vi egentlig fortsette å gjøre det slik? Skal vi ikke heller gjøre det slik». (...). Tror det er litt sunt å bli litt ristet i grunnvollene av og til.»

Ny organisering er en av de vanligste formene for innovasjon (Schumpeter, 1934). Hvis vi anser omstillingsprosessen som innovasjon, eller i det minste at den inneholder innovasjon, kan det i

denne sammenheng bli sett på som et verktøy for å kunne se ting fra et nytt perspektiv (Wegener & Taangard, 2013). Informantene gir uttrykk for at dette eksempelvis gir mulighet til å sette noen nye referanserammer, mye likt det De Vries et al. (2015) referer til som «konseptuell innovasjon». Gjennom omstillingsprosessen fikk Fylkesmannen mulighet til å gjennomføre prosessen på sin måte, der blant annet den nye organisasjonsstrukturen ble utarbeidet.

Tilknyttet Fylkesmannens interessenter og omgivelser, kommer det tydelig frem i intervjuene at informantene opplever høye forventninger om å være innovativ, og at disse forventningene formidles fra flere kanter. Dette kjenner vi igjen fra den tidligere forskningen til blant andre Head (2013) og Ledelseskommisjonen (2018), som belyser rollekravene fra de ulike interessentene. På spørsmål om det å være innovativ og endringsvillig føles som et «press», svarer en av informantene:

«Føler ikke noe press om det, men det er forventninger om det. Men det passer meg godt.»

Flere av informantene påpeker nemlig at de også har egne forventninger til seg selv om å være innovative. Dette kommer dermed i tillegg til de mange kravene «utenfra». Det kan stilles spørsmål til om denne forventningen «innenfra» oppstår som følge av at det er forventninger fra andre, som gjør at man ikke har så mye annet valg enn å måtte ha forventninger til det selv.

Lederne påpeker at forventninger til innovasjon på mange måter har blitt «tiden vi lever i», og på den måten er en del av samfunnsutviklingen. Som vi har vært innom tidligere i oppgaven, kan derfor det offentlige sitt arbeid med innovasjon oppleves som noe symbolsk (Wegener & Taangard, 2013). En av virksomhetslederne er blant annet innom dette:

«Samfunnet er i endring, så da må jo forvaltningen endre seg. Og vi må jo være åpne på å bruke nye verktøy, og løse ting på nye måter. Og det er jo ikke så vanskelige å se for seg, at ja vi har god råd nå, men det er knappe ressurser i fremtida.»

Innovasjon uttrykkes derfor som en nødvendighet for å «henge med i tiden». I tillegg illustrerer sitatet et viktig fokusområde som var gjentakende for mange av virksomhetslederne, nemlig ressursforvaltning og effektivitet. Å se utvikling og forvaltning i sammenheng påpekes derfor av flere av lederne, der en virksomhetsleder sier:

«Det er klart at hvis man ikke er innovative i forhold til det å forvalte ressursene på en god måte, og på enda bedre måter fremover, så er det veldig mye samfunnsressurser som ikke får den utviklingen de bør ha.»

Som nevnt innledningsvis, har ofte effektivitet blitt brukt som et synonym til innovasjon i offentlig sektor (Colville & Carter, 2013). Lederne hos Fylkesmannen er derimot samstemte om at innovasjon og effektivitet ikke er det samme, hvor spesielt virksomhetslederne er opptatt av at effektivitet er en ønsket effekt av innovasjon. Ofte forbindes dette med kostnadsbesparelse (Berge, 2013; Wegener & Taangard, 2013).

For å kunne belyse noe av de forskjellige fokusområdene hos ledernivåene, anser vi det som relevant å dra noen koblinger til de formelle lederrollene til Strand (2007), presentert i kapittel 2.2.2. Vi tolker det slik at virksomhetslederne er opptatt av effektivitet og ressursforvaltning, mye på grunn av rollen de innehar som policypåvirker på det institusjonelle nivået (Strand, 2007). Med dette sikter vi blant annet til det overordnede ansvaret med eksempelvis å innfri effektivitetskravene fra oppdragsgiverne (departementer og direktiver) og ivareta ressurser innbyggere føler eierskap til (Jacobsen, 2019).

En helhetlig tolkning vi har av enhetslederne, er at de har mye fokus på at innovasjon i like stor grad dreier seg om å bedre og sikre kvalitet i arbeidet. Et interessant sitat av en enhetsleder:

«Det effektivitetskravet da, det har jo ligget der lenge. (...). Men det kan du presse igjennom uten å være innovativ, tenker jeg. Men jeg tenker at om man er innovativ i tillegg, så tenker man litt lengre enn bare å akkurat greie å skvise, og greie effektiviseringskrav.»

Enhetslederne er opptatt av at innovasjon og gevinstrealisering er mer enn bare kroner spart. Tjenester skal være raske, men samtidig krever det en viss kvalitet. Innovasjon er dermed et viktig virkemiddel for formåls effektivitet, at tiltak leder til mål (Berge, 2013). Vi tolker det slik at dette fokuset er naturlig for enhetsledere, ved at de innehar rollen som tjenesteleder, der de skal lede fagspesialister som er opptatt av å gjøre en grundig jobb (Strand, 2007).

4.1.3 Tilknytning til begrepet

I denne siste delen av det første delspørsmålet, ser vi nærmere på hvilken tilknytning lederne har til innovasjonsbegrepet. Opplevelsene av hvordan selve begrepet brukes, var noe alle informantene var innom. Noen koder vi har kommet frem til, er at innovasjon oppfattes som:

- Et vanskelige begrep
- Lite etablert
- Et moteord

På spørsmål om hva man legger i begrepet innovasjon, svarer en virksomhetsleder følgende (som illustrerer det overnevnte):

«Først synes jeg det er et vanskelig begrep. Jeg synes det er litt motebegrep. Det er veldig fint å kunne bre ut seg et eller annet.»

Dette er alle momenter som vi kjenner igjen fra forskningen til Wegener og Taangard (2013), som blant annet at begrepet er fint å «legge til i vokabularet». Dette indikerer dermed at lederne har mange av de samme opplevelsene som frontansatte i Wegener og Taangard (2013) sin studie. Interessant er det at selv om lederne betegner innovasjon som et vanskelig begrep, så viser de som nevnt i sine uttalelser en relativt bred og samstemt forståelse for begrepet.

Mye av grunnen til at begrepet kan oppfattes som vanskelig, henger nok tett sammen med hvor etablert, og hvor mye brukt begrepet er i dagligtalen blant lederne. Det er delte meninger omkring dette, der en del informanter mener begrepet er lite etablert, mens andre sier at det blir overraskende mye brukt. En enhetsleder uttaler blant annet:

«Det er jo noe vi har hørt om en stund. Også er det som jeg sa innledningsvis, det er noen moteord som dukker opp innimellom. Men er det keiserens nye klær, eller er det noe realitet i det her?»

På generell basis er innovasjonsbegrepet derfor noe informantene har et forhold til, som også virker naturlig, i og med at begrepet som samlebetegnelse har eksistert en god stund (Berge, 2013). I tillegg påpeker lederen i sitatet over, viktigheten av at begrepet har et innhold. Tilknyttet dette påpeker en informant at hun oppfatter innovasjon som et «floskelbegrep», som referer til et uttrykk uten virkelig innhold (Gundersen, 2019). Dette blir igjen noe motstridende sammenlignet med den felles forståelsen lederne virker å inneha av innovasjonsbegrepet. I sammenheng med å gi begrepet et innhold, sier en virksomhetsleder:

«Vi kunne nok brukt begrepet mot de ansatte. Man da måtte vi samtidig sagt: «med innovasjon hos oss, mener vi..». Vi måtte gitt det en betydning, eller mening. Men det er klart, når det ordet ikke gjenspeiler seg i styringsdokumentene våre, i oppdragene våre, så er det ikke det ordet eller begrepet som er ledestjerne.»

Internt og i det daglige virker derfor begrepet å bli lite brukt. Et resultat er derfor at man «setter andre ord foran», at det brukes andre beslektede begrep og uttrykk (jf. Berge, 2013). En virksomhetsleder påpeker også at man ikke må gjøre det så «distansert for folk». Det virker derfor slik at selv om lederne besitter en god grunnforståelse for begrepet innovasjon, så

oppfattes det at ansatte ikke har den samme forståelsen. Dette gjenspeiler også enhetslederne sitt syn på at begrepet er mest brukt av toppledelsen (inkludert virksomhetsledere):

«Embetsledelsen kan tillate seg å være litt mer «oppi der», og mer framtidsrettet, hvordan det ser ut om 5-10 år. Det er sånn... Det er kanskje der innovasjonsbegrepet mer brukes da, enn akkurat nede i saks...»

Det er interessant hvordan enhetslederne her velger å ta de ansatte sitt perspektiv, som nok henger tett sammen med deres rolle som tjenesteleder (Strand, 2007). I tillegg til at selve begrepet forstås å bli mest brukt av toppledelsen, anser også enkelte av enhetslederne innovasjonsarbeidet for noe som i større grad tilhører virksomhetslederne:

«Det kan jo være aktuelt å gå til et annet virksomhetsområde for eksempel, og be om støtte eller diskutere oppgavefordeling, eller hvordan man løser dette best i fellesskap. Så virksomhetsledere har i mitt hode, litt sånn ansvar på tvers. Sørge for å snakke sideveis i organisasjonen, med de andre virksomhetsledere.

Enhetslederne distanserer seg noe fra interaksjonen med andre, og dermed også noe av tanken med å bedrive innovasjon i det daglige. Ansvar for å utvikle arbeidsmetoder, de nevnte administrative prosessinnovasjonene som oppfattes som en sentral del av innovasjonsarbeidet (De Vries et al., 2015), blir derfor skjøvet noe over på virksomhetsledere.

Vi tolker det slik at det å bedrive innovasjon i det daglige, i stor grad knyttes til å utvikle de tradisjonelle forvaltningsoppgavene. Forvaltningsoppgaver kan ofte oppleves som noe «mer satt», men en virksomhetsleder påpeker likevel at:

«Innovasjon, hvor rart det enn måtte høres, må være en viktig del av offentlig forvaltning.»

Informanten er igjen innom temaet at innovasjon er noe som bør sees i sammenheng med de daglige oppgavene, men hvor det ofte kan oppfattes som to separate ting. Utsagnet underbygger derfor at offentlig forvaltning tradisjonelt ikke blir forbundet med innovasjon (jf. Teigen et al., 2013). Dette gjelder både fra lederne selv, men også at dette er en generell oppfatning i samfunnet:

«Man mener vel at staten og kommunene for så vidt, har vært traust og ikke flyttet så mye på seg.»

Informantene mener innovasjon fort blir tilknyttet «glupe fyrer som tar patent» eller at det er «noe Innovasjon Norge driver med», noe som også gjenspeiler seg i innovasjonslitteraturen

(Hartley, 2013). En enhetsleder mener derimot at offentlig sektor ligger i forkant på mye, blant annet med bruken av ny teknologi:

«Men vi som jobber i systemet og ser oss tilbake, ser jo at det har vært en ganske stor utvikling. Man kan jo... ja bruk av datasystemer og administrative systemer. Vi ligger ikke langt unna fronten i forhold til det. Du kan jo kanskje finne virksomheter som er spissere på noe, men hvis du ser liksom bredden, så er vi ganske langt fremme.»

I tillegg til de nevnte administrative prosessinnovasjonene, ser vi altså at informantene også opplever at det skjer mye teknologiske prosessinnovasjoner i det offentlige (De Vries et al., 2015).

4.1.4 Oppsummerende diskusjon: Ledernes forståelse av innovasjon

Vi ønsket med denne delen av oppgaven, å gi et nærmere innblikk i offentlig lederes egen forståelse og oppfattelse av innovasjonsbegrepet. Dette også for å kunne ta stilling til hvilke ledelsesdilemmaer som kan oppstå tilknyttet innovasjon i en offentlig virksomhet og hos Fylkesmannen. Videre vil vi oppsummere noen av de mest interessante funnene, ved å nærmere diskutere og tolke funnene blant annet ved hjelp av noen spesielt relevante sitat fra analysen.

Det at informantene oppfatter innovasjonsbegrepet som vanskelig, lite etablert og som et «moteord», samsvarer godt med Wegener og Taangard (2013) sin forskning på forståelsen av innovasjonsbegrepet blant ansatte i offentlig sektor. Derfor finner vi det interessant at lederne likevel virker å ha en såpass god kunnskap om hva begrepet dreier seg om. De viser alle en bred innovasjonsforståelse, der de fleste beskriver innovasjon som inkrementelle forbedringer av allerede eksisterende arbeidsmetoder (jf. Schumpeter, 1934; Head, 2013). Det er ikke de store, radikale innovasjonene som er i fokus, men heller mindre forbedringer av interne systemer og metoder (Aasen & Amundsen, 2011). Som nevnt i analysen tolker vi derfor at deres innovasjonsforståelse er i tråd med hva De Vries et al. (2015) referer til som administrative prosessinnovasjoner.

Hartley (2013) uttaler at det er lite bevissthet om at innovasjonslitteraturen er sterkt inspirert av privat sektor og produktinnovasjon, og at det dermed oppstår en kontekstblindhet ved at man ukritisk tar til seg innovasjonsbegrepet. Dette virker vår studie å motbevise, da lederne hos Fylkesmannen virker i stor grad å være bevisste på dette i deres innovasjonsforståelse. Lederne motstrider ikke at formålet med innovasjon er viktig, som å bedre både kvaliteten og

effektiviteten i eget arbeid. De stiller seg i stedet kritiske til bruken av begrepet, uten å kommunisere hva man selv legger i det. Begrepet må ha et visst kommunisert innhold, for at de vil ta det i bruk. Dette må sies å være et godt utgangspunkt i å forhindre at bruken av begrepet kun blir av en symbolsk karakter.

I takt med at innovasjonslitteraturen har mye av sitt utgangspunkt i privat sektor og produktinnovasjon (jf. Hartley 2013), har det på mange måter oppstått en begrepsjungel i arbeidet med å utvide forståelsen og innholdet i begrepet. Selv om innovasjonsforståelsen er stor blant lederne, er de usikre på om saksbehandlerne forstår begrepet like godt. En konsekvens blir at man hos Fylkesmannen ikke i særlig grad benytter seg av begrepet blant ansatte, og heller vil benytte «enklere», beslektede uttrykk som endring, fornying og utvikling (Berge, 2013).

Innen litteraturen, er blant annet Osborne (2013) av den oppfatningen at man ikke nødvendigvis må benytte seg av begrepet innovasjon ved eksempelvis mindre inkrementelle endringer, da det allerede finnes andre og mer utbredte begrep. Dette står i motsetning til blant andre Fuglsang og Sørensen (2011) sine teorier, som mener de mindre, ofte uoppdagede endringene (bricolage-innovasjoner), er den store kilden til innovasjon innen tjenesteyting. Noe vi ser i sammenheng med ledernes fokus på administrative prosessinnovasjoner (De Vries et al., 2015). Vi tolker i likhet med Fuglsang og Sørensen (2011), at det hos Fylkesmannen er relevant å se på mer utvidede former for innovasjon som er nært tilknyttet tjenesteyting, og at de mer tradisjonelle produktbaserte innovasjonsformene ikke passer i denne sammenheng.

«Innovasjon, hvor rart det enn måtte høres, må være en viktig del av offentlig forvaltning.»

I tråd med sitatet over, er det en felles oppfattelse blant begge ledernivåene at innovasjon er viktig i offentlig forvaltning generelt og også hos Fylkesmannen, for å kunne møte fremtidens samfunnskrav med begrensede ressurser. Enkelte av enhetslederne uttaler at det er virksomhetslederne og embetsledelsen som har mest ansvar for innovasjon i organisasjonen, og at de selv i større grad har et administrativt personalansvar. Virksomhetslederne mener derimot at hele organisasjonen, inkludert enhetsledere og saksbehandlere, er ansvarlig for å få til innovasjon, og at dette må bli en del av kulturen og de ansattes arbeidshverdag.

Vi tolker at det er ønskelig at de ansatte selv tar initiativ til og driver frem nye endringer, nemlig «bottom-up», i tillegg til at man også er endringsvillig når det kommer til å innføre det mer «top-down» styrte (Fuglsang & Rønning, 2015). Det påpekes i intervjuene at for å få til dette, må det skapes en kultur der hele organisasjonen tar ansvar. Spørsmålet er i hvilken grad ledere hos Fylkesmannen plukker opp initiativ til endringer som skjer blant de ansatte, noe som kan

være vanskelig jf. bricolage (Fuglsang & Sørensen, 2011). Det kommer frem at det utenom uformelle samtaler, møter og mailhenvendelser, eksisterer ganske få forum for håndtering av innspill. Det er lett å tenke at det derfor bør være flere formelle systemer som systematiserer og plukker opp de innspillene som måtte komme. En virksomhetsleder har derimot et annet interessant syn på etableringen av slike systemer, hvor det påpekes at for mye systemer kan virke hemmende:

«Og det er jo en måte å sette det på... og løfte det på da. Men så har det en tendens til å bli sånn at, når det blir veldig mye systemer om ting, så, det er ikke gitt at det nødvendigvis skaper... Er nødvendigvis den rette medisinen da, for å få det til.»

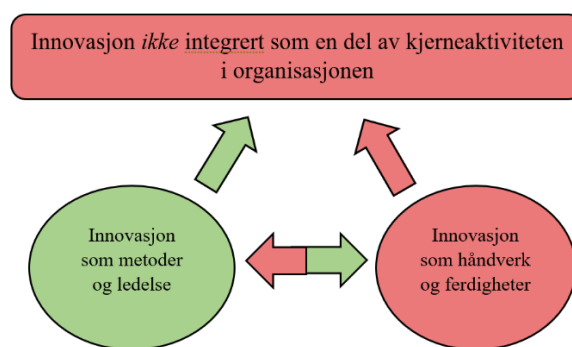
Informanten påpeker her et viktig moment i håndteringen av situasjoner der det kan være mye bricolage-innovasjoner. Nemlig at for mye formelle systemer kan virke hemmende på mange av de endringene ansatte til vanlig kan komme med (Fuglsang & Sørensen, 2011). En utfordring for ledere blir derfor å muliggjøre prosessen med strategisk refleksivitet, der man evner å forene top-down og bottom-up (Saari et al., 2015). Dette vil samtidig kreve mye interaksjon og tilstedeværelse fra lederne, hvor også enhetslederne må erkjenne sitt ansvar med innovasjonsarbeid. Vi vil senere vise hvordan dette kan føre til dilemmaer for lederne.

Enkelte av lederne snakker om innovasjon som noe som skjer mer sekvensielt og i en begrenset tidsperiode, altså noe mer prosjektbasert (Wegener & Taangard, 2013). Vi tolker at dette synet, kommer av at det ofte er politikken ovenfra som legger føringer og styrer hva som skal skje av endringer i virksomheten (Miles, 2013). Ved at innovasjon ofte skjer som følge av politiske top-down-prosesser, vil det nok holde igjen og vanskeliggjøre prosessen med mer bottom-up og det å få endringer til å bli en naturlig del av arbeidshverdagen.

På en annen side, mener vi informantenes synspunkt på omstillingsprosessen er et interessant eksempel på hvordan større top-down-prosesser også gir mulighet for bottom-up-prosesser. Vi tolker at Fylkesmannen sin nye organisasjonsmodell er et eksempel der man gjennom en top-down politisk bestemt prosess, samtidig har utnyttet muligheten til selv å ta initiativ til interne endringer. Dette illustrerer at det sjeldent er enten eller, men ofte vil være en gjensidig påvirkning mellom prosessene. Dermed kommer den strategiske refleksiviteten til syne ved at man har forenet overordnede mål og strategier, med det man mener vil være til det beste for sine omgivelser, da eksempelvis brukere (Saari et al., 2015).

I lys av forskningen og modellen til Wegener og Taangard (2013), virker det derfor som at lederne hos Fylkesmannen har en relativt bred innovasjonsforståelse og god kjennskap til

innovasjon som metode og teoretisk begrep (markert i grønt), men mangler i større grad håndverket og ønsket til aktivt å ta det i bruk (markert i rødt). Mestrer ikke Fylkesmannen begge deler, vil man heller ikke klare å integrere innovasjon som en del av organisasjonens sentrale aktiviteter, som vist i modellen under (Wegener & Taangard, 2013). For lederne oppstår det dermed spenninger i ønsket om å dra nytte av effektene ved innovasjon, men samtidig å få med hele organisasjonen på tanken om å bedrive innovasjon. Spenninger oppstår i arbeidet med å få innovasjon til å bli en viktig del av virksomheten, uten at det skal gå utover den daglige driften og saksbehandlerens forvaltningsoppgaver. Videre vil vi se nærmere på denne spenningen og hvordan ledere opplever dilemmaer knyttet til innovasjon.



Figur 16 - Ledere hos Fylkesmannen sin forståelse av innovasjon

4.2 På hvilke måter oppleves ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon?

I dette delkapittelet fokuserer vi på andre del av problemstillingen, og ønsker å se nærmere på hvordan ledere hos Fylkesmannen selv opplever dilemmaer tilknyttet innovasjon. Basert på innholdet i empirien, har vi valgt å dele dataene inn i tre hovedtemaer som omhandler forventninger til lederrollen, ledernes arbeidshverdag, og mer konkret om innovasjonsarbeidet. Drøftingen av disse temaene vil hovedsakelig være knyttet til teori fra kapittel 2.2.2.

4.2.1 Forventninger og krav til lederrollen

Vi begynner denne delen med å se på hvilke overordnede forventninger og krav lederne opplever til sin egen lederrolle, og dermed hvilke dilemmaer som oppleves i sammenheng med dette. Som vi kjenner igjen fra Jacobsen (2019), er det mange ulike interesser ledere i det offentlige må ta hensyn til. Her mener vi å kunne påvise noen ulike opplevelser mellom enhetsledere og virksomhetsledere, der disse kodene spesielt utpeker seg:

- Oppdragsgiverstyrt
- Innovasjonsforventninger fra toppledelsen
- Dedikerte medarbeidere

I likhet med Strand (2007) sine kjennetegn av offentlig sektor, kunne vi i våre intervjuer se at Fylkesmannen er sterkt politisk styrt av oppdragsgivere (departementer og direktorater). Dette var et sentralt fokusområde hos alle lederne, og spesielt blant virksomhetslederne. Det er høye forventninger om oppgaveløsning og resultater, der man er gitt penger for å håndtere oppgavene. Å etterleve dette mandatet byr samtidig på spenninger, der en virksomhetsleder uttaler:

«...vi har jo mange departementer som gir sine oppdrag til oss. Så det er klart at alle departementer ønsker at du skal bruke krefter på dem. Og det er klart at (...) vi klarer liksom ikke å innfri forventningene til samtlige hele tiden...»

Sitatet er et godt eksempel på at Fylkesmannen og deres ledere har mange forventninger å etterleve, og at dette ikke alltid lar seg gjøre. Enhetslederne føler mye på den samme problematikken, der de ulike forventningene skaper dilemmaer:

«... skjæringspunktet mellom saksbehandling, oppgaver som er lovpålagte oppgaver som Fylkesmannen har, klagesaksbehandling, tilsynsmyndighet; står i loven at vi skal gjøre det. Og forventningene fra det samme direktoratet om utviklings- og forbedringsarbeid. Og at ressursene rett og slett ikke henger sammen.»

I dette tilfelle ser vi at mandatet lederne skal etterleve, skaper spenninger i forholdet mellom å produsere; det å levere forvaltningsoppgavene, og innovere; det å bedrive utviklingsarbeid (Uhl-Bien & Arena, 2018). Det etterspørres begge deler, men som vi skal se nærmere på er ressursmangel en problematikk, der forventninger ofte ikke samstemmer med ressurser.

Internt hos Fylkesmannen oppleves det også at det stilles forventninger om innovasjon fra toppledelsen og virksomhetslederne. I sammenheng med spørsmål om omstillingsprosessen, kommer noen av forventningene frem i uttalelsen til en av virksomhetslederne:

«Vi har så mye gode fagfolk som bare hamrer på. Leser forskrifter og kjører på. «Dette kan vi». Men det å se til høyre og venstre, og se om det er flere som jobber med det samme. Det er vi ikke så flinke til. Det er jo ønsket vårt med dette her. At vi skal bli uslåelig. (...) Beste Fylkesmannen (...) på samordning og samhandling.»

Dette utsagnet var gjennomgående blant flere av virksomhetslederne. Sett opp mot tidligere presentert teori omkring ulike innovasjonstyper, kan det tolkes som at det er et ønske om mer

konseptuell innovasjon hos Fylkesmannen. Med dette mener vi at det er ønskelig å sette nye rammer som skal bidra til nye gunstige løsninger på problemer i organisasjonen (De Vries et al., 2015). Som informanten er innom i sitatet over, kan dette samtidig være utfordrende å få overført til medarbeiderne. Enhetsledere virker spesielt å føle på akkurat dette, der det blant annet uttales:

«Nå er jeg litt slem, men kanskje vi rett og slett nå er i en situasjon der forventningene ovenfra i egen organisasjon ikke sammenfaller med erfaringer man gjør seg lengre ned i organisasjonen».

Som Head (2013) og Ledelseskommisjonen (2018) påpeker, må man som leder i det offentlige håndtere forventninger fra både «upwards» og «downwards», der sitatet illustrerer at dette ofte oppleves som et dilemma for enhetslederne. En annen enhetsleder utdyper problematikken slik:

*«Vi kan ha mange luftige ideer om at vi skal være en ledestjerne (...) og drive utadrettet, og mye sånn. Men medarbeiderne dine, vil ofte komme ned på «der» (*slår i bordet*). «Dette er bunken min, dette er oppgavene mine, dette skal vi løse.»»*

Med andre ord så kolliderer ønsket om å kunne innovere; ledelsens ønske om å være ledestjerne, med fokuset på å produsere; saksbehandlere sitt fokus på å minske saksbunken (Uhl-Bien & Arena, 2018). Med sterk tilknytning til rollen som tjenesteleder, tolker vi at enhetslederne i størst grad innehar perspektivet til saksbehandlerne (Strand, 2007). Videre tolker vi at det sterke fokuset på å produsere, henger tett sammen med at det er dedikerte fagfolk som jobber med saksbehandlingen. I likhet med Strand (2007) sin teori om offentlige ansatte, er de ansatte hos Fylkesmannen også velutdannede og lojale personer, med høy faglig integritet.

Saksbehandlerne er i hovedsak opptatt av sine egne faste rutineoppgaver, og liker sjeldent å bli «forstyrret» av andre oppgaver. Dette kom også til syne ved spørsmål om hvordan de ansatte opplevde omstillingsprosessen, der en enhetsleder uttalte:

«Så det er klart at, det var jo noen som sa at, «nå må vi bli ferdige med det, så kan vi jobbe med det vi egentlig skal drive med.» Vi fikk jo den.»

I likhet med Strand (2007), påpeker en enhetsleder at mye av grunnen til at det å løse oppgaver er viktig for saksbehandlerne, er at de behandler saker som betyr mye for folk, som eksempelvis i behandlingen av søknader om avlingsskader:

«Fordi det visste vi, for konsekvensen av å ikke gjøre det, er rett og slett at folk går konkurs. Og det ønsket vi ikke å bidra til, for å si det sånn. Så derfor var vi knallharde på å få levert da.»

Saksbehandlerne gis uttrykk for å være mest opptatt av hva som skjer her og nå, og mindre opptatt av det langsiktige og mer strategiske synet, som en leder må ha. En av virksomhetslederne illustrerer dette:

«Toppledelsen ønsker at du skal være generalen, strategen, overordnet fra dag 1. Men den harde virkelighet, er at det medarbeiderne ønsker. De vil at datasystemet skal fungere, at arkivsystemet er i orden, at de kan fordele sakene seg imellom, at alt dette som gir dem en flyt er i orden.»

Et fremtredende dilemma virker derfor å være mellom det operative og det mer strategiske. Spesielt enhetsledere havner derfor i en skvis mellom rollen som tjenesteleder; det å innfri ønskene til saksbehandlere (operative), og rollen som forvalter; det å etterleve forventningene fra toppledelsen (strategiske) (Strand, 2007). En enhetsleder påpeker at selv om det er ønskelige med innovativt strategisk arbeid, så er virkeligheten «bits and bytes», der personalsaker er typiske ting man må ta seg av. Samtidig er ikke dette helt fjernt for virksomhetslederne heller, som vi så ved forrige sitat, og som videre illustreres:

«Også er det selvfølgelig for meg, som alle andre, at hverdagen blir fylt av små og store saker, personalsaker. Bestemme hvor mange... Og personen skal ha ny telefon og hvilken type. Hehe. Helt håpløst.»

Interessant er hvilken rolle virksomhetslederne selv mener de har, da dette er et nytt ledernivå for organisasjonen. Virksomhetslederne virker å være noe uenige omkring dette, hvor én av de uttaler:

«Du er på en måte mellomleder, og i enhver organisasjon er mellomlederen i skvisen.»

Samtidig som en annen virksomhetsleder mener dette om sin egen rolle:

«Jeg tror vi er litt sånn mini-assisterende fylkesmenn.»

Ettersom Fylkesmannen nylig har vært gjennom en omstillingsprosess, vil det naturligvis ta litt tid før organisasjonsstrukturen faller skikkelig på plass. Derfor mener vi også at det er naturlig at lederne har litt ulikt syn på sin egen rolle i oppstartsfasen, og at dette antageligvis vil endres etter hvert, når ting er mer på plass. En virksomhetsleder påpeker videre:

«Jeg tror det store problemet for mange ledere, er at det blir et for stort internt fokus da. Sørge for at du har det bra... Og, det skal man jo, men det kan jo bli litt i overkant da.»

Sitatet illustrerer opplevelsen av hvor det nevnte fokuset hos mange av lederne ligger. Ønsket fra toppledelsen, her representert av en virksomhetsleder, virker derimot å være at lederne i større grad evner å fokusere mer eksternt. Som vi kjenner igjen fra lederrollene til Strand (2007), er det derfor ønskelig at man i større grad bekler rollen som policypåvirker, der fokuset blant annet ligger mer på å innfri forventninger fra oppdragsgivere (Strand, 2007).

4.2.2 Ledernes arbeidshverdag

Til nå har vi sett på de overordnede forventningene lederne opplever til sin egen lederrolle. Videre vil vi se nærmere på hvilke dilemmaer og spenninger som oppleves tilknyttet deres daglige virke. Et gjennomgående tema var i denne sammenhengen opplevelsen av egen arbeidsmengde, spesielt i spenningen mellom forvaltning og fornying. Som vi kjenner igjen fra teorien, er en vanlig problematikk at fokus på levering på faste arbeidsoppgaver synes å være et hinder for innovasjon og utvikling (Uhl-Bien & Arena, 2018). I vår analyse var disse punktene mest fremtredende hos lederne:

- Arbeids- og tidspress
- Utvikling som en «tilleggsoppgave»
- Tilgjengelighet

På spørsmål om hvordan arbeidsmengden oppleves, svarer en enhetsleder følgende:

«For meg i mitt daglige virke er det en konstant opplevelse av å komme til kort.» (...). Den der balansen mellom å prioritere utvikling kontra saksbehandling, forvaltning. Konstant utfordring.»

Dette synet på arbeidsmengden deles også av Jacobsen (2019), som mener at det finnes en stereotyp som sier at det er «behagelig» å jobbe i det offentlige. I realiteten, og som studiene viser, oppleves tidspresset som relativt stort, noe som var en felles oppfatning blant lederne vi snakket med. En av enhetslederne påpeker en stor grunn til hvorfor dette oppleves som tidspress:

«...det er jo fagpersonene mine, som er saksbehandlere, og som gjør jobben. Men du må sitte i bakkant der, og godkjenne det. Du må evne å både få det unna deg, slik at det ikke blir en flaskehals i systemet.»

Dette var en gjennomgående oppfattelse spesielt hos enhetslederne, at man er opptatt av å holde saksflyten i gang og ikke bli en «propp» som hindrer saksbehandlere i å gjøre jobben sin. Dette fokuset på «exploit», med å best bedrive daglig drift, kommer imidlertid i konflikt med den nevnte forventningen om å bedrive utviklingsarbeid i samtid (March, 1991). Et fremtredende dilemma er derfor mellom saksbehandlingen, som evnen til å produsere, og utviklingsarbeidet, som evnen til å innovere (Uhl-Bien & Arena, 2018). Opplevelsen av å komme til kort oppfattes som frustrerende for enhetslederne, der også virksomhetsledere gir uttrykk for en stor arbeidsmengde:

«Det er jo et evighetsprosjekt. Du kan jobbe 24/7. Så det eneste du må passe på er deg selv.»

Flere informanter påpeker nemlig at det ikke er satt av nok ressurser eller tid til utviklingsarbeid, og at «explore» derfor kan oppleves som en «tilleggsoppgave» (jf. March, 1991). Noe av grunnen til dette tolker vi henger sammen med Strand (2007) sin beskrivelse av offentlig sektor som sterkt preget av sparsommelighet og en streng legitim pengebruk. Tilknyttet omstillingsprosessen, kommer dette til syne på spørsmål om hvordan det er å bedrive utviklingsarbeid i samtid med det å utføre faste rutineoppgaver:

«Det er jo egentlig ikke satt av tid til det. Så det er ikke til å komme utenom at omstillingen blir litt dugnad. Tror aldri jeg har strøket så mye plusstimer som jeg gjorde ved årsskifte nå.»

Disse begrensede ressursene blir ofte sett på som selve kjernen i dilemmaet mellom drift og utvikling, da de totale ressursene ofte ikke sammenfaller med hva som forventes av utviklingsarbeid i virksomheten. Når man derfor skal bedrive mer utforskende arbeid (exploration), som en omstillingsprosess kan være, ser vi derfor at dette vil kreve mye av lederne (March, 1991). Et interessant poeng er at flere informanter likevel påpeker, i likhet med Schumpeter (1934) sine teorier, at det ofte er i «kriser» at innovasjon skapes. En enhetsleder som deler dette synet, uttaler blant annet:

«Aldri bra med for mye penger sånn sett, for det gjør at du må prioritere og finne smarte løsninger.»

En virksomhetsleder som også deler dette synet supplerer med:

«Det viser seg at i kriser da, og når det kommer et eller annet som gjør at du på et eller annet vis er nødt til å tenke annerledes, så skjer det noe.» (...) «Så skulle man ønske seg at det ikke måtte være sånn at det må være kriser før det skjedde noe.»

Flere ledere er altså enige om at utviklingen ofte skjer som følge av at man har mindre ressurser, og derfor blir tvunget til å tenke nytt, for å være ressursbesparende. Dette kan sees i sammenheng med det vi belyste i forrige kapittel, at innovasjon blir sett på som helt nødvendig da det stadig blir knappere ressurser i fremtiden. Vi mener også at dette kan relateres til det Uhl-Bien og Arena (2018) beskriver som paradoksal spenning, nemlig at ressursknappheten på et stadium blir så høy, at man blir nødt til å gjøre noen konkrete valg som videre kan drive frem nyskaping.

Krav om tilgjengelighet og tilstedeværelse var et annet sentralt moment som kjennetegnet flere av lederne sine arbeidshverdager. Hos enhetsledere gjør dette at arbeidshverdagen ofte blir «stykket opp» og preget av avbrytelser:

«Medarbeider som har behov for en samtale, en forespørsel som kommer som ikke bør vente.»

Med rollen som tjenesteleder opplever derfor enhetsledere at de i stor grad må håndtere personalsaker som oppstår (Strand, 2007). Et dilemma blir derfor at det planlagte arbeidet ofte kan gå på bekostning av mer «ad-hoc». I sammenheng med å bedrive utviklingsarbeid, illustrerer også en enhetsleder dette:

«I dag hadde jeg egentlig satt av dagen, men unntak av denne timen, til å gjennomføre... begynne på den jobben med å lage risikobilde som vi forventes å ha klart ift. virksomhetsplanlegging. Så ser jeg da... og det er bra at jeg har effektive saksbehandlere, som har lagt 8 saker til godkjenning til meg. Og det blir et sånt dilemma. Skal jeg la de vente? Og gjøre det jeg hadde planlagt?»

Av sitatet kan vi tolke at det ofte er det nevnte strategiske arbeidet, som virksomhetsplanlegging i dette tilfelle, som går på bekostning av det mer operative, typisk saksflyt og personalsaker. Også enkelte virksomhetsledere føler sterkt på dilemmaer som kan oppstå i sammenheng med tilgjengeligheten, der det blant annet uttales:

«Forventning om å være med på alt.»

«Å bli sett da, er ganske vesentlig for mange da. (...) for kritikken er jo det at, (...) at man ikke er nok tilstede og sånn. Enten her eller der da.»

«Man er aldri nok inne eller ute.»

Flere av virksomhetslederne opplever derfor at kravet til å være tilgjengelige kan være problematisk, da man ofte blir dratt i ulike retninger. Dette kjenner vi også igjen fra teorier til Strand (2007) og Jacobsen og Thorsvik (2013), om at man som leder innen det offentlige sjeldent kan velge vekk oppgaver.

4.2.3 Innovasjonsarbeid og handlingsrom

Et annet interessant moment i opplevelsen av spenninger og dilemmaer, er hvor stort handlingsrom det egentlig er for å drive med innovasjonsarbeid hos Fylkesmannen, når organisasjonen er sterkt politisk styrt ovenfra. I likhet med Vestre (2013), ønsket vi også å få på svar på om lederne opplever en risiko for å prøve og feile i egen organisasjon. Denne delen blir derfor rettet mot hvilke dilemmaer som konkret kan fremme, eller hemme innovasjonsevnen til Fylkesmannen. Noen spesielt interessante momenter lederne fremhevet i intervjuene var:

- Stort handlingsrom
- Strander ved implementering
- Statlig styringslojalitet

Punktene over kan nok virke noe motstridende. Dette var også noe av følelsen vi satt igjen med etter intervjuene. Som vi har sett av tidligere diskusjon, er Fylkesmannen i stor grad oppdragsgiverstyrt av politiske organer, noe som fort kan tolkes som direkte styring. Likevel er alle lederne enige om at både de selv og deres ansatte har stort handlingsrom for å prøve og feile internt i organisasjonen, som forklart av en virksomhetsleder:

«Og det er jo en del av det som gjør at det å jobbe hos Fylkesmannen uansett gjør det veldig spennende, for du har lave terskler til det. Og vi kan komme med konkrete innspill, og det blir lyttet til og det blir kanskje ført ut til livet, eller i hvert fall tatt tilbake til diskusjon og utsjekk.»

I motsetning til Jacobsens (2019) studie, viser det seg at den helhetlige opplevelsen til lederne er at handlingsrommet er stort. Også i takt med at de ansatte er velutdannede (Strand, 2007), uttaler lederne at det er viktig at man er lydhør for initiativ og innspill, noe de opplever at det er mye av.

Et interessant moment er derfor om handlingsrommet er stort i det daglig arbeidet, eller om det er stort i de situasjonene man fra før er tildelt et handlingsrom. Som diskusjonen i foregående delspørsmål, er dette gjeldende for om lederne oppfatter innovasjon som noe sekvensielt eller ikke (jf. Wegener & Taangard, 2013). Et eksempel på dette er at virksomhetsplanlegging blir sett på noe som gir mye muligheter i organisasjonen, men at man til daglig har mindre grad av tilgjengelige forum som plukker opp innspill og initiativ fra ansatte. Dette illustreres i dialog med en enhetsleder:

«Det blir mye som strander på planlegging. Vi setter det ikke ut i livet. Vi har noen tanker, vi har tankemyldring, hvordan kunne vi løst det, hvordan ser dere for dere at det hadde sett ut hvis... Men det å liksom gjennomføre, er det ofte barrierer for da.»

Tid, ressurser som er hindring for det?

Ja, at mine prioritering liksom sender de...

Det er ikke satt av egen tid til den biten der, at man kan prøve og feile litt?

Vi har vel litt sånn tankemyldring, idemyldring knyttet til virksomhetsplanlegging da.»

Selv om handlingsrommet oppleves som stort, er det flere aspekter som holder det tilbake. Lederen gir her uttrykk for at mye strander ved implementeringen. Dette reflekteres også i uttalelsen til en annen enhetsleder, når vi spør om det oppleves som risikofylt å være for mye innovativ og endringsvillig:

«Nei, for det står ikke i motstrid til det vi leverer. Jeg føler jo ikke det. Eller, så lenge man holder seg innenfor rammene, ikke sant.»

I takt med at det offentlige skal holdes skandaleløst og rettferdig, uttrykker flere ledere, og spesielt enhetsledere som besitter saksbehandlerne sitt perspektiv, at man må følge formkrav, lover og regler. Dette gjøres for å ivareta objektivitet og legitimitet (Weber, 1947; Strand, 2007). Vi tolker det slik at dette er mye av det som holder igjen at innspill blir implementert. Et dilemma oppstår dermed mellom friheten man har, og styringen man må etterleve.

Det samme oppstår også ved å innfri ønsker om innovasjoner som kan bedre effektivitet, der en enhetsleder blant annet uttaler:

«Jeg tenker jo i utgangspunktet at det er veldig positivt, at folk har tanker, ideer og innspill til hvordan man kan løse ting på en annen måte. Men man kan liksom ikke bare hoppe på det da.

Man må ta en viss kvalitetskontroll. «Holder dette her?»»

Spenninger oppstår dermed mellom ønsket om effektivitet og det å opprettholde den rette kvaliteten. Dette kan nok være noe som holder igjen saksbehandlere i tilfeller hvor man ønsker innovasjoner som skal gjøre driften mer effektiv. En virksomhetsleder sier blant annet:

«Jeg tror liksom at rommet for det er ganske stort (...) Men jeg er ikke sikker på at viljen og evnen er like stor.»

En annen virksomhetsleder beskriver videre de ansatte som personer med høy faglig integritet, som er svært opptatt av å gjøre det de får beskjed om:

«Vi er veldig styrt, gjør de og de konferansene, løs disse oppgavene, bruk denne malen, du skal legge denne veilederen til grunn. Og det oppleves jo som konkret styring ikke sant. Og det å være sivil ulydig kan du si da, eller det kan oppleves som sivil ulydighet, å si jammen jeg vil ikke bruke den veilederen.»

Utsagnet reflekter igjen Fylkesmannen sin posisjon som et politisk valgt embetet, bestående i stor grad av politisk styringslojale medarbeidere (Strand, 2007). Spørsmålet videre blir om man som offentlig leder evner å drive med utviklingsarbeid, når ansatte i utgangspunktet fremstår som noe endringsmotvillige. Dette reflekteres i svaret til en virksomhetsleder, om hvordan omstillingsprosessen opplevdes:

«Altså, og dette var jo ikke en, dette var jo en top-bottom prosess, dette ble jo styrt fra departementet. (...) «Så er det noe med, i hvilken grad skjønner folk at du skal gjøre det. I hvilken grad aksepterer de det og i hvilken grad forstår de det. (...) Og det er jo en utfordring, når det er en sånn top-bottom.»

Samtidig som det er utfordrende å motivere ansatte til å bli med på en såpass stor endring, kan det også argumenteres for at det vil være enklere i en slik organisasjon, hvor de ansatte er lojale og opptatt av å følge de politiske vedtektene. På en annen side skal det også påpekes at det er tilfeller hvor ansatte har tatt initiativ, «bottom-up», og har fått gjennom endringer som dermed har muliggjort evnen til å både produsere og innovere (jf. Uhl-Bien & Arena, 2018). Dette vil vi komme nærmere inn på i siste delspørsmål om hvordan man håndterer disse spenningene og dilemmaene.

4.2.4 Oppsummerende diskusjon: Opplevelser av ledelsesdilemmaer

I denne andre delen av problemstillingen ønsket vi å kunne svare på hvilke dilemmaer lederne hos Fylkesmannen opplever knyttet til innovasjon. I lys av den presenterte og analyserte

empirien, vil vi nå diskutere nærmere noen av dilemmaene vi anser som de mest interessante funnene.

Av analysen ser vi at spenningen mellom forvaltning og innovasjon var et gjennomgående fokusområde blant alle lederne. Spenningsforholdet kommer til uttrykk i form av ulike dilemmaer lederne møter knyttet til forventninger ved egen stilling, til arbeidshverdagen generelt og i det konkrete arbeidet med innovasjon. Et av de første dilemmaene som kom til syne er spenningen mellom det *operative* og det *strategiske*. Et beskrivende sitat i denne sammenhengen var:

«Toppledelsen ønsker at du skal være generalen, strategen, overordnet fra dag 1. Men den harde virkelighet, er at det medarbeiderne ønsker. De vil at datasystemet skal fungere, at arkivsystemet er i orden, at de kan fordele sakene seg imellom, at alt dette som gir dem en flyt er i orden.»

Vi tolker at dette dilemmaet i stor grad virker å være tilknyttet lederne sine formelle posisjoner i organisasjonen, der man må etterleve en rekke tilhørende krav og forventninger til rollen (jf. Head, 2013; Ledelseskommisjonen, 2018). I hovedsak er det enhetslederne som virket å uttrykke størst frustrasjon til dette, hvor man føler at forventninger ovenfra i organisasjonen ikke samstemmer med det nedenfra. I lys av Strand (2007) sine ulike lederroller, virker dilemmaet i størst grad å dukke opp når de ulike rollene blir overlappede hverandre. Som sitatet over beskriver, er et typisk eksempel der rollen som *policypåvirker*, det strategiske, overlapper med det mer operative, som i større grad «tilhører» rollen som *tjenesteleder*.

Dette ser vi som interessant, ved at selv om man som leder har en formell «tildelt» posisjon/rolle i organisasjonen, vil kompleksiteten i organisasjonen som helhet stå overfor komme til uttrykk gjennom mer uformelle forventninger man også må etterleve. Eksempelvis for enhetsledere med rollen sin i stor grad tilknyttet *tjenesteleder*, som tradisjonelt forbindes med den mer administrative formen for ledelse, ser man at også mer uformelle forventninger om det mer adaptive (det innovative) også vil være tilstede (Uhl-Bien & Russ, 2009).

I det daglige arbeidet kommer spenninger i stor grad til uttrykk gjennom dilemmaet mellom *saksbehandling* og *utvikling*. Spesielt enhetsledere opplever et arbeids- og tidspress når det kommer til å levere arbeidsoppgaver og krav om begge deler. March (1991) mener at et viktig moment i arbeidet med å muliggjøre samtidige prosesser med både exploitation og exploration, er at det er tid og ressurser til gode i organisasjonen, såkalt «slack». Man kan derfor spørre seg om dilemmaet med saksbehandling og utvikling, er et eksempel der lederne hos Fylkesmannen

ikke har nok slack til å bedrive begge deler. Situasjonen virker å være at det ene utkonkurrer det andre, der omstillingsprosessen også ble kommunisert som et eksempel på manglende slack, der det muligens ikke var avsatt tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet.

I våre intervjuer ble det likevel i takt med teorier til Schumpeter (1934) og Uhl-Bien og Arena (2018), påpekt at det er ved kriser eller når presset er høyt at man evner å være innovativ og nyskapende. Dette er derfor en interessant motsetning til prinsippet om slack. Vi tolker at en krevende oppgave for lederne derfor blir å identifisere den «riktige» balansen i graden av slack, der man føler på presset og forventningen om å innovere, men samtidig har tiden og ressursene til å gjøre det.

Dilemmaet mellom saksbehandling og utviklingsarbeid er også gjeldende for ledere i arbeidet med å innfri forventninger fra oppdragsgivere, der det etterspørres og forventes begge deler. I sammenheng med å levere på disse oppdragene fra direktorater og departementer, tolker vi at lederne spesielt opplever spenninger tilknyttet de mange rapporteringskravene som oppdragsgiverne etterspør. En virksomhetsleder uttaler blant annet at det innrapporteres «over en lav sko». Av tidligere forskning kan man se at dette kan skape begrensninger hos ledere i arbeidet med innovasjon (jf. Head, 2013), der en virksomhetsleder illustrerer denne spenningen slik:

«Vi har 120 Excel tabeller vi skal fylle ut. Det står ikke et eneste spørsmål om hvordan effekten på denne mobbesaken, eller på denne mobbesaken i den og den kommunen har ført til og hvordan den oppleves på familien eller barna. De spør etter: hvor mange saker har dere hatt? Det er en killer.»

Vi tolker at fokuset i stor grad virker å være på kostnadseffektivitet blant oppdragsgivere, og i mindre grad på formåls effektivitet (jf. Berge, 2013). Dette oppleves frustrerende for lederne, der det skapes en spenning mellom *tellekrav* og *ønsket effekt*. Utvilsomt er det derfor dilemmaer for både ledere og medarbeidere ved å være sterkt politisk styrt. Mange føler at de må synliggjøre for politikerne at de har «lykkes», når de egentlig i større grad ønsker å bli målt på hvilken samfunns effekt det har ført til. Dette er også en typisk kritikk av styringssystemer tilknyttet New Public Management, der man teller output som i antall aktiviteter, fremfor den nevnte formåls effektiviteten og hva aktiviteten faktisk fører til (Berge, 2013). Ikke minst mener vi dette skaper spenninger i å videreformidle effektiviseringskravene til saksbehandlere, som ønsker å levere den rette kvaliteten i arbeidet de legger ned.

Dette dilemmaet mellom *effektivitet* og *kvalitet* kommer særlig til uttrykk i spørsmål om hvordan lederne tilrettelegger for innovasjon. Som presentert i første delspørsmål, anser spesielt virksomhetslederne innovasjon som et viktig virkemiddel for å bli mer effektive, der man i rollen som policypåvirker skal etterleve effektiviseringskravene (Strand, 2007). Samtidig er både ledere og medarbeidere høyt utdannede fagpersoner som er opptatt å levere oppgaven med rett kvalitet (Jacobsen, 2019). Dette gjør at det ofte er sikkerhetsventiler for å få gjennom endringer, der vår tolkning er at begge ledernivåene til en viss grad forbinder seg med rollen som forvalter, der man er ute etter å skape stabilitet og ivareta rutiner (Strand, 2007).

I denne sammenhengen er et viktig moment å spørre seg er hva brukerne (befolkningen og kommuner) ønsker. I likhet med teorier til Strand (2007), viser våre intervjuer at Fylkesmannen behandler saker som betyr mye for de involverte. Ønsker de et kjapt svar eller et grundig svar? Det å inkludere brukerne i arbeidet med utvikling og innovasjon er økende, der nylig forskning peker på at brukerne sine behov må komme først (Ledelseskommisjonen, 2018). Brukerinvolvering har i mindre grad vært fokus i vår studie, men der momenter som dette legger føringer for videre forskning.

Et siste dilemma som er fremtredende i vår analyse, er spenningen mellom *styring* og *frihet* i arbeidet med innovasjon. I motsetning til forskningen til Jacobsen (2019) uttaler lederne hos Fylkesmannen at de selv opplever et stort handlingsrom. Likevel virker dette å være innenfor relativt strenge rammer som allerede er satt, der mye innspill strander ved implementeringen. Et illustrerende sitat i denne sammenhengen, på spørsmål om man kan være for innovativ:

«Jeg føler jo ikke det. Eller, så lenge man holder seg innenfor rammene, ikke sant.»

Vi synes det er interessant hvordan lederne tilsynelatende stiller lite spørsmålstegn ved det vi opplever som et begrenset handlingsrom. Vi tolker at dette i stor grad kommer av den statlige styringslojalitet offentlig sektor kjennetegnes ved (Strand, 2007). Mange virker i stor grad av å være innarbeidet i en kontekst (eller paradigme jf. Stewart, 2006), der man må akseptere begrensningene som de mer klassiske forvaltningsoppgavene setter (jf. Head, 2013). Vi mener dette i stor grad kommer av at endringer har en sterk påvirkningskraft på flere interessenter, og som derfor illustrerer noe av politikken sin betydning på innovasjon.

Videre vil vi presentere og analysere lederne sine meninger og refleksjoner om hvordan man skal håndtere de nevnte dilemmaene.

4.3 Hvordan håndteres dilemmaene?

I denne siste delen av analysen og diskusjon vil vi besvare tredje del av problemstillingen, ved å se på hvordan lederne hos Fylkesmannen i dag velger å håndtere dilemmaene som oppstår. Denne håndteringen vil vi belyse og drøfte med relevant teori fra hovedsakelig kapittel 2.2.3. Vi velger å strukturere dataene på samme måte som ved forrige delspørsmål, og bygger dermed videre på tidligere presentert empiri.

4.3.1 Håndtere ulike forventninger til lederrollen

Vi starter med å se nærmere på hvordan lederne håndterer dilemmaer knyttet til de overordnede forventningene til lederrollen. Av tidligere presentert empiri, kan vi se at det særlig oppstår dilemmaer i sammenheng med forventninger fra flere ulike kanter, blant annet til operativt- vs. strategisk arbeid. Vi tolker at lederne spesielt mener følgende er viktig i håndteringen av dette:

- Samordning
- Tilrettelegging og delegering
- Beslutningstaking

Virksomhetslederne er opptatt av å kunne samordne organisasjonen enda mer, der samspill på tvers av fagområder blant annet er viktig. En virksomhetsleder uttaler:

«Vi har behov for å føre kompetanse mer sammen. Sette sterkere ledertrykk på, for å løse det. Og, ha effektivitet i drift slik at vi kan få mer ut av utviklingen, der kultur og nye arbeidsmetoder og samhandling, blir det viktige.»

Basert på tidligere diskusjon, gir lederen uttrykk for viktigheten av å kunne se drift og utvikling i sammenheng. Dette blant annet for å kunne gi plass til det mer innovative arbeidet. Vår felles tolkning av virksomhetslederne er derfor at de til en viss grad prøver å etterleve den adaptive utøvelsen av ledelse, der en viktig del av tilnærmingen er å initiere til innovative ideer i fellesskap (Uhl-Bien & Russ, 2009). For å kunne muliggjøre og skape rom for det adaptive, fremmes delegering som viktig:

«Man kortslutter en beslutningslinje hvis jeg begynner å løse saker som egentlig enhetslederne skal løse. Det er en dårlig strategi. Det fratår både myndighet og ansvar, og status. Blir veldig feil, på alle måter. Også for å overleve selv, skyve ting nedover, ikke sitte med alle apekattene på skuldrene selv.»

Vi forstår det slik at virksomhetslederne prøver å kunne frigjøre seg fra rollene som forvalter og tjenesteleder (Strand, 2007), for ikke å bli slukt av den administrative tilnærmingen, og det mer operative (Uhl-Bien og Russ, 2009). Det uttales også at «ledere må evne å sette ting i helhet», og dermed fokusere mer på det strategiske aspektet. En naturlig konsekvens blir da at enhetslederne, som vi har sett tidligere, får mye av ansvaret for det administrative:

«Kommer til et punkt når du må forholde deg til medarbeiderne dine.»

«Men det er dem (saksbehandlerne) som først blir skuffa hvis vi går ut med en tanke om at «nå, i år skal vi klare det. I år skal vi få til å gjøre ting på en annen måte». Også må jeg komme tilbake etter 1 måned og si «sorry det går ikke, vi må inn i buret vårt igjen å behandle saker». Sånn at aksepten for å, liksom, tenke og luften tanker er nok større sett ovenfra enn.

Det er større risiko for å få skuffa medarbeiderne.»

Enhetslederne er opptatt av at selv om de skal jobbe etter å innfri forventninger virksomhetslederne og toppledelsen har til det mer strategiske og innovative arbeidet, kommer spenningen til et punkt der man må ta et valg. Lignende det Uhl-Bien og Arena (2018) kaller paradoksal spenning. Hovedfokus hos enhetslederne havner her på å tilfredsstille medarbeiderne, der ønsker om å kunne forene det administrative og det adaptive virker å være utfordrende (Uhl-Bien & Russ, 2009).

Denne spenningen er ikke fjern for virksomhetslederne heller, der dette uttrykkes i dialog omkring den nylige omstillingsprosessen:

«Det er ikke riktig at jeg skal drive med det (mer operative oppgaver), men akkurat nå er det det som plager min organisasjon. Mitt oppdrag nå er ikke å levere strategiske eller tekniske oppgaver, jeg skal levere oppgaven!»

Informanten uttrykker at det i sammenheng med omstillingsprosessen har vært mye fokus på «explore», nemlig det å utforske nye muligheter (March, 1991). Dette har derimot gått på bekostning av organisasjonens evne til å produsere, og mer «exploit». Lederen har dermed måttet veksle fokusområde igjen, for å skape balanse mellom forholdene. Dette tolker vi som et godt eksempel på kontekstuell ambidexterity (Birkinshaw & Gibson, 2004), der virksomhetslederen med bruk av strategien *cyling*, har måttet veksle mellom ulike fokusområder det er behov for (Stewart, 2006).

I sammenheng med spørsmål om omstillingsprosessen svarer også en leder:

«Men prioriteringen er omstillingen. Selv om man sier samtidig, at driften «den skal gå som normalt». Men det er jo liksom nesten imot fysisk lov det vet du. For du har jo ikke mer enn de 24 timene i døgnet.»

Omstillingsprosessen, som en mulighet til å «explore», er derfor et interessant eksempel der fokus på å innovere gikk foran fokus på å produsere (Uhl-Bien & Arena, 2018). Dette i motsetning til hva man som oftest prioriterer, som vi går nærmere inn på i neste del. I våre intervjuer kom det til uttrykk at alle ansatte nok ikke var like fornøyde med omstillingen:

«Det var jo ikke noe særlig applaus for denne sammenslåingen. Men, vi er jo lojale vi som jobber i staten, og det er jo bare å gå på.»

Igjen ser vi derfor at den statlige styringslojaliteten står sterkt hos Fylkesmannen (jf. Strand, 2007). Interessant med omstillingsprosessen, er at dette kan sees på som et eksempel på strategien *bias* (Stewart, 2006). Dette ved at det er tydelig kommunisert at omstilling er prioritet, lederen forholder seg til det, og på mange måter håndteres/løses spenning mellom drift og innovasjon. For å unngå at utvikling går utover driften, eller omvendt, kan også et alternativ være å dele dette opp i to separate avdelinger. Lignende det Birkinshaw og Gibson (2004) kaller strukturell ambidexterity. En virksomhetsleder påpeker at dette er tilfelle ved den nye organisasjonsmodellen hos Fylkesmannen:

For mitt virksomhetsområde, har vi bevisst satt driftsegmentet i en enhet, og de enhetene og tjenestene som er størst «premisselig» for utviklingsmessige i én. For å prøve å demme opp for det suget, som drift ofte tar.

I dette tilfelle snakket informanten om virksomhetsområde for virksomhetsstyring, der man har vært i stand til å definere hvilke arbeidsoppgaver som hører til hvilken enhet. Separate enheter kan være gunstig i slike tilfeller, der vi ser klare likhetstrekk ved strategien *structural separation* (Stewart, 2006). Her setter man opp såkalte «firewalls», for å forhindre en større konflikt mellom segmentene (Thacher & Rein, 2004). Dette bidrar til at den ene enheten kan fokusere på driftsoppgaver, mens den andre kan fokusere mer på oppgaver omkring utvikling. I de andre virksomhetsområdene, som eksempelvis landbruk og miljø, er det naturlig å tenke at arbeidsoppgavene vil være mer komplekse og dermed lite hensiktsmessig å skille fra hverandre i ulike enheter for drift og utvikling.

Informantene nevnte også at *structural separation* kunne vært gjort i gjennomføringen av omstillingsprosessen, for å forhindre at det ene forholdet gikk utover det andre. Ulempen kan

være at det blir et for stort skille mellom enhetene, og at man derfor ikke evner å se på utvikling som en viktig del av driften (March, 1991). Spesielt virksomhetslederne var i sine intervjuer opptatt av hvordan man kan evne å knytte disse forholdene mer sammen. Ledermøter ble blant annet nevnt som sentralt:

«Nå er det så tidlig, så vi har ikke helt rigget oss til. Men til nå har vi hatt, hver mandag, møter i lederteamet, med 5 enhetsledere, så vi er 6 stk. (...) Det er så utrolig mye armer og bein for tiden. Men når det begynner å knyte seg litt til, tror vi skal over på modell med virksomhetsmøter annenhver mandag, og prøve å få til 1 til 1 møter. Vi har samtaler ellers i uka, men tror det er nyttig å sette av fast tid, sikre at terskelen er lav nok.»

Det er mye som tyder på at virksomhetslederne har innstilling om at man skal få til det Uhl-Bien og Russ (2009) kaller muliggjørende ledelse, altså i større grad knytte det administrative og det adaptive sammen. Et viktig aspekt blir å få med enhetsledere «på laget». Noe av problematikken er at det mangler samordning mellom mer «bottom-up» og «top-down», nemlig strategisk refleksivitet som vi var innom tidligere (Saari et al., 2015). Å få i gang enda mer samordning, dialog og interaksjon (connecting jf. Uhl-Bien & Arena, 2018), kan dette potensielt være med på å håndtere noe av denne spenningen. Enkelte enhetsledere er også innom noe av dette:

«Ja, det viktigste er jo å få tilrettelagt, slik at embetsledelsen skal få riktig beslutningsgrunnlag, for å ta, til tider, vanskelige beslutninger og veivalg. Det er vel det viktigste.»

For å kunne samordne noen av de ulike forventningene som stilles til de forskjellige lederrollene, blir derfor enhetsledere sentrale i den form at de videreformidler ansatte sitt perspektiv, noe vi tidligere har sett at de er opptatt av. Dette vil være likeså viktig i arbeidet med å forene det adaptive og det administrative.

I håndteringen av de ulike forventningene som stilles, ikke minst fra oppdragsgivere, påpeker flere ledere at beslutningstaking er sentralt. En enhetsleder, som i utgangspunktet ikke mener de ulike forventningene er problematisk, sier:

«Men jeg føler ikke at jeg som mellomleder har sittet i noe skvis, eller noe dilemma av den grunn. Det er det bare å være helt ryddig på, at dette er tatt videre til de som kan fatte beslutninger. Og kan du fatte beslutninger, så må du fatte beslutninger. Det er jo en leders plikt, tenker jeg da.»

Selv om man i liten grad kan velge bort oppgaver i det offentlige (jf. Strand, 2007), påpeker lederne at på visse tidspunkt har man ikke noe annet valg, altså en paradoksal spenning. En enhetsleder sier blant annet at man bare må være ærlig på at «dette rekker vi ikke i år», når det eksempelvis gjelder å innfri oppdrag fra departementer og direktorater. På spørsmål om hvordan man konkret velger noe fremover noe annet, svarer en virksomhetsleder:

«Det er nok noen områder som vi går mer inn i enn andre, fordi vi er den vi er. Så jeg velger noe, som jeg går mer inn i, enn hvis det var en annen person som satt i samme stilling.»

Beslutningsgrunnlaget virker i visse tilfeller derfor å dreie seg om strategien Thacher og Rein (2004) kaller *casuistry*. Lederne håndterer da de ulike forventningene fra oppdragsgivere ved at de følger det «moralske kompasset», om hva man der og da mener er det riktige å forfølge.

4.3.2 Håndtere en stor arbeidsmengde i arbeidshverdagen

Videre vil vi se nærmere på hvordan lederne håndterer dilemmaer tilknyttet arbeidsmengden og arbeidshverdagen deres. Av tidligere empiri kunne vi se at særlig dilemmaer tilknyttet saksbehandling vs. utvikling, og planlagte oppgaver vs. ad hoc oppgaver opplevdes som problematiske for lederne. I vår analyse av hvordan dette håndteres, er følgende punkter fremtredende:

- Prioritere saksflyt
- Holde tidsfrister
- Konsekvensutredninger

I intervjuene våre prøvde vi i stor grad å utfordre informantene til å sette ord på hva man konkret gjør når dilemmaer og spenninger oppstår. I dialog om hvordan man takler overlappende arbeidsoppgaver, svarer en virksomhetsleder:

«Det er hverdagen det, hehe. Hva jeg gjør da?»

Må du eksempelvis si at du ikke har tid til å ta det som dukker opp?

Jaah. Noe er jo alltid viktigst. Så må du bare ta det i rekkefølge. Ikke bli stressa av det. Det løser seg alltid.»

Av sitatet kan vi tolke at dette er noe lederne stadig møter på, som underbygger at man har en stor arbeidsmengde i hverdagen, der noe utkonkurrerer noe annet. En enhetsleder sier også at det i stor grad handler om å «forsake i riktig rekkefølge». For oss er det interessante å vite

hvordan lederne håndterer og avgjør hva som er «viktigst». Dette på tidspunktet der spenningen blir for høy, og en paradoksal spenning oppstår ved at ressursene ikke strekker til slik at man får gjort begge deler optimalt (Uhl-Bien & Arena, 2018).

Enhetsledere fokuserer i stor grad på å prioritere saksflyt og personalhåndtering. Det å ikke bli «proppen» eller «flaskehalsen» i systemet var noe som gikk igjen hos samtlige, der en enhetsleder videre sier:

«Så det jeg da typisk gjør at jeg godkjenner de 7 sakene i løpet av arbeidsdagen, også jobber jeg med tjenestekartlegging i kveld. Jah.»

For enhetsledere ligger dermed fokuset sterkt på evnen til å produsere, der den administrative utøvelsen av ledelse virker å dominere (Uhl-Bien & Russ, 2009). Dette gjør også at mer planlagt, kanskje langsiktig arbeid, avbrytes av det man opplever som nødvendig for å holde saksflyten og personalet i gang. Dette henger nok tett sammen med tidligere drøfting, nemlig at enhetsledere er sterkt tilknyttet rollen som tjenesteleder og forvalter (Strand, 2007). I sammenheng med dette sier en annen enhetsleder:

«Nei, altså jo mer saker du drukner i da, hvis man kan kalle det det, mindre tid får du til å være kreativ og tenke nyskapende. Det er det jo ikke tvil om. (...). Og det kjenner du jo litt når du driver med fryktelig mye «må-oppgaver», så har du et sett med «bør-oppgaver» ved siden av, så vil du jo gjerne ha tid til det.»

Andre oppgaver blir skadelidende, der saksbehandlingen og forvaltningsoppgavene utkonkurrerer det mer innovative arbeidet. Det virker derfor som at den administrative utøvelsen i stor grad undergraver den adaptive (Uhl-Bien & Russ, 2009). Strategien *cycling* virker igjen å være fremtredende, der enhetsledere må veksle på sine fokusområder, hvor typisk saksflyt hemmer innovativt arbeid (Stewart, 2006). Dette er ofte en konsekvens av kontekstuell ambidexterity, at noe kan bli sterkt prioritert på bekostning av noe annet (Birkinshaw & Gibson, 2004).

En annen enhetsleder i utdyper i dialog med oss, hva hun opplever som «må»- og «bør»-oppgaver:

«Jeg prioriterer de oppgavene hvor jeg ikke blir «proppen». Sånn som saksflyt, saksfordeling, konkrete henvendelser som må besvares, vil komme først.

Så du ser de sakene veldig fort, de sakene du må prioritere?

Jah, ja. Også vil da oppgaver med tidsfrist prioritere seg selv.»

På generelt grunnlag, kunne det vært naturlig å tenke at lederne gjør kortsiktige handlinger, for at det på sikt ville vært lønnsomt og lettet på arbeidsmengden, nemlig *incrementalism* (Stewart, 2006). Her virker det derimot som man i større grad fokuserer på de kortsiktige løsningene, for kortsiktighetens skyld. Med at det også er tidsfrister, utkonkurreres på mange måter de to forholdene i spenningen, som gjør at lederne kan oppleve at de ikke har noe valg. Dette minner dermed om strategien som Stewart (2006) kaller *bias*, at man følger det man oppfatter som «normen». Normen blant enhetslederne blir i dette tilfelle å sikre at det mer administrative blir gjennomført.

For virksomhetsledere, med rollen som policypåvirker, handler mye om konsekvensutredning. Dette for å kunne håndtere spenningen med tilstedeværelse og tilgjengelighet. En virksomhetsleder uttaler:

«Når det gjelder de sakene som vi håndterer, så er det klart at, der du opplever at det kan, for det første bli stor medieoppmerksomhet, eller at det er sterke konfliktsaker, eller krevende saker, så kan du tenke deg at, da er det lurt å involvere seg i det, for å være med å bidra i å løse det på en god måte.»

Virksomhetsledere gir derfor uttrykk for at de prioriterer de oppgavene som kan få størst konsekvenser. I tråd med sitatet over, virker det derfor som at *incrementalism* gjør seg gjeldende (Stewart, 2006). Med dette mener vi at man gjør noen «kortsiktige beslutninger», for å engasjere seg i det man mener på lang sikt vil være gunstig for organisasjonen.

En virksomhetsleder påpeker også at tilgjengeligheten ikke oppleves som problematisk, ettersom man i dag har mange teknologiske verktøy man benytter seg av (jf. tidligere drøfting med teknologisk prosessinnovasjon). Dette er det individuelle forskjeller på, men vi tolker det slik at de teknologiske verktøyene uansett gjør det lettere å kunne håndtere eksempelvis personalmessige henvendelser, som kan avbryte de mer planlagte oppgavene.

4.3.3 Håndtere begrenset handlingsrom

Fylkesmannen er sterkt statlig styrt ovenfra, noe som vi har sett kan sette begrensninger på handlingsrommet lederne operer innenfor. I denne siste delen vil vi se nærmere på hvordan lederne hos Fylkesmannen håndterer spenninger ved det vi tolker som et noe begrenset

handlingsrom. Dette spesielt med fokus på hvordan man skal muliggjøre det adaptive arbeidet. I denne sammenheng er følgende stikkord fremtredende:

- Leverer «godt nok»
- Dialog
- Selvstendighet

På tross av det vi tolker som et begrenset handlingsrom, var flere av lederne opptatt av at man må tørre å prøve nye ting. En enhetsleder uttaler blant annet:

«Det kommer ikke fram en eneste god ide, om man ikke kan komme med et par tre dårlige først.»

En virksomhetsleder supplerer med:

«Ikke være så opptatt av forskriftene, du må være opptatt av brukeren.»

Som av sitatene og tidligere diskusjon, er lederne klar over at rutiner, forskrifter og regler er noe som kan holde tilbake muligheten for å være innovativ, der den administrative utøvelsen av ledelse fort utkonkurrerer det adaptive (Uhl-Bien & Russ, 2009). Et sentralt moment er derfor at lederne er innstilt på at det er nødvendig å kunne prøve og feile, som er et viktig premiss for innovasjon (jf. Vestre, 2013). Det sentrale er om man klarer å gjennomføre dette i praksis.

Av intervjuene våre kunne vi se eksempler der man har lyktes med dette, blant annet ved saker tilknyttet rovvilt og fellingstillatelser:

«Den følger visse formkrav og det går veldig seint, og da sitter jegerne og bøndene der ute og venter mens sauene dør ikke sant. «Å vi har ikke fått det vedtaket.» Det går et døgn og det går to. Og han ansatte som jobber her enda, han sa: «Kan ikke vi egentlig bare gjøre dette på SMS?»»

Sett opp mot strategiene til Stewart (2006), tok lederen her et valg om å utfordre det som er *bias*, nemlig styringsnormen tilknyttet den offentlige etosen. Vi tolker dette som et eksempel på strategien *cauistry*, der man i større grad gjør vurderinger basert på «case til case» (Thacher & Rein, 2004). I dette tilfelle vurderte man at dette var til det beste for brukerne og ikke «til skade» for forskriftene. Det formelle vedtaket kunne man jo skrive i ettertid. Dette er dermed et meget godt eksempel der man har klart å forene fokuset på å produsere («administrative») og fokuset på å innovere («adaptive») (Uhl-Bien & Arena, 2018).

Av tidligere diskusjon kunne vi tolke at det er spenninger mellom effektivitet og kvalitet, der særlig enhetsledere var opptatt av at man må ha visse sikkerhetsventiler. Man skal ikke drive med innovasjon, bare for å drive med innovasjon (jf. Laurence & Lynn, 2013). I sammenheng med dette sier en enhetsleder:

«Det som er viktig for meg, er jo at vi får gjort det vi skal gjøre. At vi leverer på oppdraget og er nøye på å rapportere om vi ikke gjør det. Og at vi gjør det som er akkurat godt nok. Jeg er veldig opptatt av bra nok. Det må holde i massevis.»

En måte å kunne «overvinne» dilemmaer ved begrenset handlingsrom, og ikke minst en stor arbeidsmengde, kan derfor være å finne løsninger som er «gode nok». Klarer man å ha effektivitet i det man produserer, kan man også frigjøre mer tid til eventuelt innovativt arbeid. Vi tolker det slik at denne måten å håndtere spenning mellom kvalitet og effektivitet kan knyttes til *hybridization*, nemlig at man skaper en kombinert løsning (Stewart, 2006). I takt med tidligere eksempel med rovvilt, ivaretar man noe av det som er nødvendig (regler, rutiner, osv.) og kombinerer det med eksempelvis en mer markedsorientert tankegang. Hos Fylkesmannen har man også fokusert på dette i arbeidet med å gjøre vedtaksbrevene mer lettleselig for brukeren, der man eksempelvis har gjort noe så enkelt som å sette konklusjon først.

I håndteringen av å kunne gi de ansatte mer frihet, samtidig som man må forholde seg til styringen, sier en virksomhetsleder følgende i spørsmål om ansatte og ledere må ha tillatelse til å gjøre endringer:

«Neeh, altså, nå er det sjelden det er noen jordskjelv. Såpass, vi driver nå tross alt med det vi gjør da. Eeeeh, nei, er det større initiativ, så er det god kutyme at man tar det opp med ledelsen. Både fordi de bør være informert, også eierskap, at man kan bidra. Samtidig som man informerer, så får man aksept.»

Å kunne ha en åpen dialog blir derfor fremhevet som viktig, der det igjen blir gitt uttrykk for at det er muligheter for å kunne gjøre endringer, men at det ofte krever en aksept (jf. styringen). Ved større initiativ kan det være viktig for lederne å bli informert slik at man kan være i stand til å gjøre konkrete vurderinger, som man eksempelvis gjør ved den nevnte strategien *cauistry* (Thacher & Rein, 2004). En enhetsleder er også opptatt av at teamarbeid er viktig for dialog:

«Hvis du har et team, så er det litt lettere å spille litt ideer mellom hverandre. Så prøver du ut ting, og da er man litt mer robuste til det. Men er man en sånn ensom rytter, da er det nesten vanskelig. Nesten umulig, vil jeg påstå.»

Flere av lederne er opptatt at man fatter beslutninger i fellesskap, og at teamarbeid blant annet kan gjøre dette mulig. Dette har vi også sett av tidligere diskusjon, nemlig at ledermøter kan være et viktig forum for «connecting» (Uhl-Bien & Arena, 2018). Hvis man klarer å skape flere arenaer med involverte fra flere nivåer i organisasjon, kan man også skape interaksjon og i større grad muliggjøre både det administrative og det adaptive. Dette gir også mulighet til «conflicting», der man eksplisitt kan diskutere spenninger og dilemmaer man oppfatter som utfordrende.

Ikke minst er dette viktig opp mot oppdragsgivere også. En enhetsleder opplever dette som problematisk:

«Er det du som har ansvaret med kommunikasjon mellom direktorater og dere? Eller er virksomhetsleder mellomledd?»

Det er en av de tingene som foreløpig er litt uklart for oss. Det vi ser nå er at våre oppdragsgivere veldig ofte etterspør det nivået som tilsvarer virksomhetsleder, øverste leder. Men det er ikke alltid sånn at det er øverste leder som er den rette til å faktisk kommunisere. Det er ikke sikkert... hun... har den kunnskapen eller detaljeringsgraden som etterspørres.»

Igjen er det derfor avgjørende at man internt hos Fylkesmannen har en sterk interaksjon og dialog mellom ledernivåene, slik at når en virksomhetsleder er i møte med oppdragsgivere, har man også enhetslederne sitt perspektiv med seg i bagasjen. Dette for å kunne forene «top-down» og «bottom-up» (jf. Saari et al., 2015). Slik kan man også løse noe av spenningen mellom tellekrav og faktisk effekt, men der det videre avhenger av at også oppdragsgiverne er opptatt av å kunne ta imot innspill fra embetene. Nå midt oppe i en nylig omstillingsprosess er derimot ikke ting helt på plass enda:

«Akkurat nå om dagen er det litt vanskelige å vite om du når frem. Det blir, igjen, hvis det er ting som... hvis innspillene mine berører flere enn meg og mine ansvarsområder, så flere må involveres, så er det trått.»

Selvstendighet i hva oppgavene angår, kan derfor være avgjørende for om man får gjennom endringer eller ikke. Enhetslederen forklarer videre:

«Det er lettere å si til den som foreslår noe som man ønsker å gjøre selv, og er i stand til å gjøre det selv, enn de som på en måte tenker på vegne av andre.»

Det uttrykkes derfor en aksept for at man i det daglige kan gjøre endringer selv, og dermed kan fokusere på å muliggjøre det adaptive. Så lenge det skjer innen det satte handlingsrommet vel og merke. En interessant problematikk med dette, kan da være at det skjer uoppdagede innovasjoner, nemlig såkalt bricolage-innovasjon (Fuglsang & Sørensen, 2011). Som figur 6 til Uhl-Bien og Russ (2009) illustrerer, kan det derfor være slik at det skjer mye adaptive handlinger, men som ikke blir integrert i det administrative. Igjen kommer man derfor ikke utenom at dialog og interaksjon mellom organisasjonens ulike nivåer vil være nødvendig i enhver sammenheng.

4.3.4 Oppsummerende diskusjon: Håndteringen av ledelsesdilemmaer

Vi vil nå oppsummere og diskutere nærmere det vi oppfatter som de mest interessante funnene, knyttet til lederne sin håndtering av de tidligere presenterte dilemmaene. I analysen av empirien har vi kunnet gjenkjenne flere strategier fra det analytiske rammeverket. Flere av strategiene virker å bli brukt på ulike dilemmaer, der samme dilemma også kan håndteres ved bruk av ulike strategier.

I håndtering av spenningen mellom det operative og strategiske arbeidet, tolker vi at strategien *cycling* er mye brukt (Stewart, 2006). Dette ved at lederne i stor grad må veksle mellom ulike fokusområder, som spesielt kommer til uttrykk gjennom enhetsledernes egen arbeidshverdag, der de må fokusere på både saksflyt og utvikling. Vi tolker at denne strategien er mye brukt, fordi det hos Fylkesmannen kan være vanskelig å finne et vedvarende skille mellom drifts- og utviklingsoppgaver. En slik form for kontekstuell ambidexterity mener vi henger tett sammen med at innovasjonene ofte blir forbundet med de daglige saksbehandlingsoppgavene (Birkinshaw & Gibson, 2004).

I Fylkesmannen sitt virksomhetsområde for virksomhetsstyring, der man i mindre grad bedriver saksbehandling, har lederne i valgt å definere og skille drifts- og utviklingsoppgaver inn i ulike enheter. Dette har derfor muliggjort bruken av strategien *structural separation*, som er den mer klassiske formen for ambidexterity (March, 1991).

Cycling er også mye brukt av begge ledernivåene, spesielt til å håndtere spenninger med å etterleve forventninger fra departementer og direktiver, om å levere på både forvaltnings- og utviklingsoppgaver. Dette ved å balansere ut forholdene med sekvensielle fokusområder (Thacher & Rein, 2004). I de fleste tilfeller er det tidsfrister som i stor grad bestemmer hva som blir prioritert og ikke. Dette tolker vi som et typisk eksempel på strategien *bias*, der lederne

simpelthen må fokusere på enkelte forhold i oppdraget med tidsfrister, som derfor haster mest (Stewart, 2006). Lederne uttrykker også tilfeller der man ikke har mulighet til å etterleve forventningene fra oppdragsgiverne, hvor beslutningstaking blir en naturlig del av å være leder. Et beskrivende sitat fra en virksomhetsleder i denne sammenheng:

«Det er nok noen områder som vi går mer inn i enn andre, fordi vi er den vi er. Så jeg velger noe, som jeg går mer inn i, enn hvis det var en annen person som satt i samme stilling.»

Sitatet tolker vi som et godt eksempel på bruken av strategien *casuistry*, der lederne gjør individuelle vurderinger utfra den aktuelle situasjonen (Thacher & Rein, 2004). Strategien krever en stor handlingsevne hos lederne. Vi mener Fylkesmannens ledere kan håndtere dette, da de er kompetente fagfolk som er i stand til å ta beslutningene når det kreves. Lignende denne strategien, gjør spesielt virksomhetslederne konsekvensutredninger ved å benytte strategien *incrementalism*, der prioriteringene er basert på hva de mener er mest gunstig i en mer langsiktig sammenheng (Stewart, 2006).

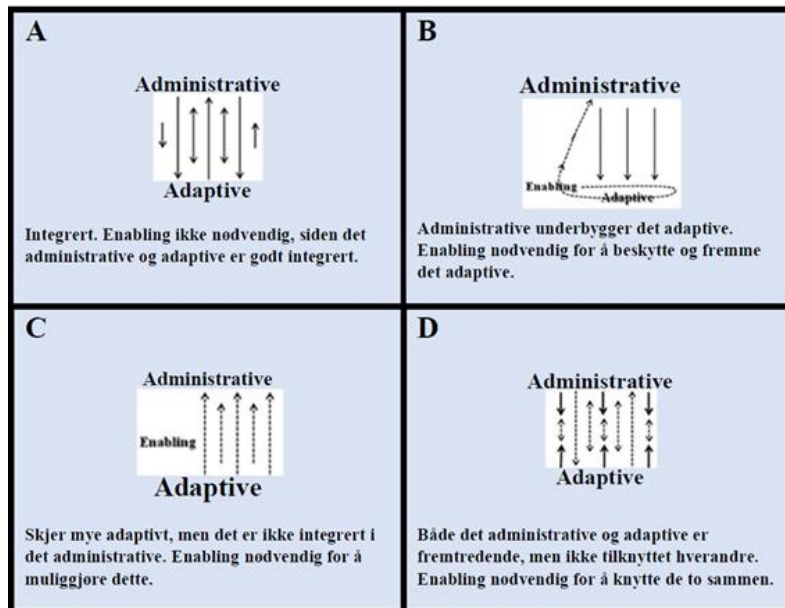
I dilemmaet mellom styring og frihet, ser vi bruken av både bias og *casuistry*. Som en sterkt statlig styrt organisasjon, dominerer strategien bias i flere tilfeller, ettersom lederne forholder seg til de nevnte «rammene» som er satt (Stewart, 2006; Strand, 2007). Gjennom *casuistry* evner de i større grad å gå på tvers av styringsrammene, ved å vurdere i hvilke tilfeller det er mest gunstig å gi handlingsfrihet. Eksempelvis kan dette være ideer som er til det beste for både organisasjonen og interessentene, som i eksemplet med lovendring av vedtak for fellingstillatelse. I tilfellet av å håndtere dilemmaet mellom effektivitet og kvalitet, prøver lederne å finne en balanse i hva som er «godt nok». En slik håndtering tolker vi som bruken av strategien *hybridization*, der man prøver å finne en kombinasjon av effektiv saksbehandling som samtidig har den rette kvaliteten (Stewart, 2006).

Vi tolker at en fellesnevner for de benyttede strategiene, er at de beslutningene lederne tar, oftest går i favør det Uhl-Bien og Russ (2009) beskriver som den administrative utøvelsen av ledelse. Nemlig det å prioritere de mer klassiske forvaltningsoppgavene, som eksempelvis saksflyt. Spesielt kommer dette til uttrykk gjennom enhetslederne, der et illustrerende sitat er:

«Jeg prioriterer de oppgavene hvor jeg ikke blir «proppen». Sønn som saksflyt, saksfordeling, konkrete henvendelser som må besvares, vil komme først.»

Virksomhetslederne virker til en viss grad å være innstilt på å etterleve det mer adaptive, men som i stor grad blir «undertrykt» i møte med behovet for å produsere (jf. Uhl-Bien & Arena,

2018). Dette er også en vanlig konsekvens ved bruken av strategien cycling, at et sterkt fokus på et av forholdene svekker det andre (Stewart, 2006). Dette illustreres med scenario «B» i modellen til Uhl-Bien og Russ (2009).



Figur 17 - Behovet for muliggjørende ledelse

Generelt virker det dermed å være lite av den muliggjørende utøvelsen av ledelse, at man evner å forene det administrative med det adaptive. I konteksten av dilemma, er fokus gjerne på at man må velge det ene fremover det andre. Ved håndteringen av spenningen mellom fornying og forvaltning må derimot fokus være på at man ikke skal velge, nemlig at spenningen ikke kommer på stadiet Uhl-Bien og Arena (2018) betegner som paradoksal spenning. Man må heller evne å se denne spenningen i sammenheng, der flere av informantene også påpeker viktigheten av å kunne forene de to forholdene. Vi mener dette er viktig for at organisasjonen skal fortsette å utvikle seg, og ikke minst klare å etterleve de kravene og forventningene som etterspørres (jf. Uhl-Bien & Arena, 2018).

Hos Fylkesmannen har vi sett flere eksempler der spenningen når stadiet der man må velge det ene fremfor det andre. De aller fleste opplever dette som problematisk, mens andre heller velger å se på det som en naturlig del av arbeidshverdagen, hvor man er nødt til å ta beslutninger og prioritere arbeidsoppgaver. Beslutningstaking blir ansett for å være «en leders plikt.», hvor strategien casuistry og lederne sin vurderingsevne i den enkelte situasjonen ofte ligger til grunn for beslutningene (jf. Stewart, 2006).

I tilfellet av å konkret håndtere dilemmaene, ved å velge det ene fremfor det andre, er flere av strategiene gunstige for nettopp dette. Strategiene i seg selv gir derimot mindre svar på hvordan man integrerer behovet for å produsere med behovet for å innovere. De gir heller implikasjoner på hvordan det kan bli gjort, der vi mener informantene påpeker flere viktige momenter som kan bli viktig for å kunne muliggjøre det mer adaptive i fremtiden. Dette eksempelvis med å danne flere arenaer for dialog og interaksjon («connecting» og «conflicting») (Uhl-Bien & Arena, 2018). Vi tolker det slik at virksomhetslederne er ganske bevisste på å muliggjøre dette, men der et nøkkelpunkt blir å få med enhetsledere på samme tankegangen. Med rollen som tjenesteleder (jf. Strand, 2007) virker enhetslederne for øyeblikket å være litt for sterkt tilknyttet den administrative formen for ledelse.

Vi synes et interessant moment er at når innovativt arbeid (det adaptive) blir tydelig kommunisert som prioritet ovenfra (jf. strategien bias), blir dette også etterfulgt hos Fylkesmannen. Dette så man eksempelvis ved omstillingsprosessen, som illustrerer den statlige styringslojaliteten som kjennetegner den offentlige sektoren (Strand, 2007). En konsekvens ble dermed at det adaptive «forstyrret» det administrative i dette tilfelle (scenario «C» i figur 17), der evnen til å produsere ble svekket (Uhl-bien & Russ, 2009). Vi tolker at dette er et godt eksempel som viser at ved bruk av strategien «bias», kan lederne evne å muliggjøre det mer adaptive. Istedenfor at man utelukkende skal tenke at en sterk statlig styring kan legge begrensninger på innovasjon, viser dette at mer «top-down»-prosesser også fører med seg nye muligheter for innovasjon.

Spesielt virksomhetslederne er positive til at større prosesser kan gi muligheter for innovasjon. Som tidligere diskutert, skal man likevel være bevisst på å ikke utelukkende behandle innovasjon som noe sekvensielt, dersom man ønsker å kunne forene forvaltning og fornying. Hvis Fylkesmannen i for stor grad behandler innovasjon som noe «stort» og radikalt som ledes gjennom strategi og visjon, kan man fort glemme at innovasjoner i tjenesteyting i større grad skjer som bricolage (Fuglsang & Sørensen, 2011). Nemlig som en del av det daglige arbeidet. I motsetning til O'Reilly og Tushman (2011) som vektlegger viktigheten av et «senior management team», påpeker vi derfor igjen viktigheten av enhetsledere sitt perspektiv og tilstedeværelse i arbeidet med å forene spenningsforholdet. De besitter en nøkkelposisjon i sin mellomlederrolle, hvor man med sin kunnskap og praktiske erfaring er tett på både saksbehandlere (operativt nivå) og øvrige ledernivå (strategisk nivå). Denne tilstedeværelsen regnes som avgjørende i arbeidet med å plukke opp bricolage-innovasjoner ved

medarbeiderdrevet innovasjon (Engen & Magnusson, 2015), men som vi ikke går nærmere inn på i denne oppgaven.

I en bred kontekst er lederne sterkt påvirket (som ved strategien *bias*) av en offentlig etos der det administrative og trygge har mest fotfeste. I arbeidet med å kunne muliggjøre det mer adaptive, ser vi at man til tider må løsrive seg fra den statlige styringen og «rammene» som er satt, siden dette gir lederne et begrenset handlingsrom. «Ikke være så opptatt av forskriftene», som en informant uttaler, og som man klarte i eksemplet med fellingstillatelser. I likhet med Vestre (2013) mener vi det er nødvendig å kunne «prøve og feile», for å generere læring og videre innovasjon. I tråd med tidligere diskusjon omkring Osborne (2013) og Fuglsang og Sørensen (2011) sin forståelse av innovasjon, kan man også spørre seg om det i det hele tatt skal betegnes som innovasjon hvis man ikke evner å, metaforisk, «tenke utenfor boksen». Et lignende spørsmål er også i hvilken grad skal de tillate seg å tenke utenfor boksen? Som en virksomhetsleder påpeker:

«(...) vi er jo en forvaltningsorganisasjon og driftsorganisasjon, mer enn vi kanskje er en utviklingsorganisasjon.»

Tilnærmingen vår i denne oppgaven har vært å se på det interne innovasjonsarbeidet hos Fylkesmannen. På mange måter kan likevel Fylkesmannen og andre offentlig organisasjoner, i større grad sees på som tilretteleggere for innovasjon ute blant kommuner og andre eksterne aktører, gjennom de ulike forvaltningsoppgavene de skal ivareta og oppdragene de skal levere på. Vi tolker det slik at hvis en aktør som Fylkesmannen skal generere innovasjon og utvikling ute hos andre, trengs det også et internt fokus på innovasjon/utvikling i egen organisasjon.

5.0 Avslutning

Avslutningsvis i denne masteroppgaven vil vi oppsummere oppgavens formål og bidrag, ved å vise til de viktigste funnene fra studien. Videre vil vi påpeke oppgavens styrker og svakheter, og komme med forslag til videre forskning om lignende tema.

5.1 Oppsummering: Oppgavens formål og bidrag

Formålet med denne oppgaven var å studere nærmere ledelsesdilemmaer som kan oppstå i offentlig forvaltning, knyttet til spenningsforholdet mellom forvaltning og innovasjon. I tillegg ønsket vi å gi et empirisk bidrag av offentlig lederes forståelse av innovasjonsbegrepet, på bakgrunn av at innovasjonslitteraturen betegnes som lite tilpasset offentlig sektor. I den sammenheng gjennomførte vi en casestudie av et anonymisert fylkesmannsembete, med kvalitative intervjuer av ni ledere i forskjellige lederposisjoner. Informantene delte vi inn i to analyseenheter: enhetsledere og virksomhetsledere. Med hjelp av en tredelt problemstilling ønsket vi å besvare følgende spørsmål:

«Hvordan forstår ledere innovasjonsbegrepet, og hvordan oppleves og håndteres ledelsesdilemmaer knyttet til innovasjon i offentlig forvaltning?»

Spenningsforholdet mellom forvaltning og fornying hos Fylkesmannen.

Vi innledet oppgaven med å se på hvordan innovasjon i offentlig sektor har blitt et økende satsningsområde, hvor kravene til ledelse har økt i takt med dette. Det forskes stadig mer på betydningen av offentlig innovasjon, men som tidligere studier viser, mangler det fortsatt forskning knyttet til hvordan ledere i denne sektoren klarer å tilrettelegge for innovasjon. Dette i en sektor ofte forbundet med en kontekst som setter begrensinger for innovasjon, der forventninger og rollekrav til ledere fra flere kanter kan virke motstridende. Med utgangspunkt i Fylkesmannen som et typisk forvaltningsorgan, ønsket vi å belyse lederne sine opplevelser og håndtering av dilemmaer som kan oppstå, hvor man samtidig skal etterleve krav om innovasjon.

5.1.1 Hovedfunn

I første del av problemstillingen ønsket vi å belyse ledernes forståelse av innovasjonsbegrepet, som et viktig grunnlag for å kunne forstå ledernes forhold til dilemmaer knyttet til innovasjon. Studien vår viser at lederne har en bred og relativt samstemt forståelse av innovasjonsbegrepet,

der de sterkest forbinder innovasjon med forbedring eller utvikling av interne arbeidsmetoder og arbeidsprosesser. Lederne ønsker at innovasjon skal være en integrert del av det daglige arbeidet. Flere informanter behandler derimot innovasjon som noe som skjer sekvensielt, der vi tolker dette som et resultat av at endringer ofte initieres som «top-down»-prosesser.

Selv med den tilsynelatende brede og samstemte innovasjonsforståelsen, mener lederne at begrepet er vanskelige, og et moteord med et manglende innhold. Derfor er de opptatt av å gi begrepet en konkret betydning, slik at det ikke kun blir brukt symbolsk. De er usikre på om innovasjonsforståelsen er like utbredt blant de andre ansatte, og velger derfor å bruke begrepet mindre i dialog med saksbehandlerne. Med disse funnene tolker vi at lederne har god kontroll på innovasjon som teoretisk begrep, men i større grad mangler håndverket og ønsket til å integrere innovasjon som en viktig del av organisasjonens aktiviteter.

I andre del av problemstillingen ønsket vi å studere lederne sine opplevelser av dilemmaer tilknyttet innovasjon. Dette med særlig blick på spenningsforholdet mellom forvaltning og innovasjon, hvor spenningen i vår analyse kom til syne gjennom ulike dilemmaer lederne møter. Overordnet virker det å være en manglende overenstemmelse mellom det *operative*- og *strategiske* arbeidet, der ledere må forholde seg til en rekke ulike forventninger til lederrollen. I arbeidshverdagen opplever spesielt enhetslederne et stort arbeidspress om å «levere på oppgavene». Dilemmaer oppstår mellom *saksbehandling* og *utvikling*, hvor innovasjon og utvikling ofte oppleves som tilleggsoppgaver. Selv om lederne opplever å ha et stort handlingsrom i arbeidet med innovasjon, virket dette å være innenfor relativt strenge «rammer» som allerede er satt. *Friheten* til å bedrive innovasjonsarbeid tolkes derfor som å bli holdt tilbake, og havne i spenning med en sterk statlig *styring*. Som dedikerte og velutdannede personer, tolkes det også at både ledere og ansatte er opptatt av å ha sikkerhetsventiler, der dilemmaer oppstår mellom å levere ønsket *kvalitet* og samtidig etterleve *effektivitetskrav*.

Som siste del av problemstillingen ønsket å gi svar på hvordan lederne håndterer de nevnte dilemmaene knyttet til innovasjon. Her mener vi å påvise bruk av flere strategier, der lederne velger å håndtere dilemmaene på forskjellige måter. Strategiene «*cycling*», «*casuistry*» og «*bias*» virker særlig å være fremtredende. I spesielt enhetslederne sin arbeidshverdag, der man i stor grad må veksle mellom fokus på både saksflyt (forvaltning) og utvikling (innovasjon), ser vi tydelige tegn av strategien *cycling*. *Bias* kommer ofte til syne gjennom at ledere følger den offentlige etosen, og at man ønsker å innfri forventninger ovenfra. Dette skjer daglig, da alle lederne må forholde seg til politisk styrte oppdrag fra direktorater og departementer. Videre er

casuistry en naturlig del av ledernes hverdag, der man til stadig må ta avgjørelser basert på «case til case».

Fellesnevneren for håndteringen og strategiene er at det for øyeblikket er den administrative formen for ledelse har størst fotfeste, i form av de mer tradisjonelle forvaltningsoppgavene. Virksomhetslederne evner til en viss grad å fremme det strategiske og innovative, men der denne adaptive tilnærmingen blir «undertrykt» i møte med det administrative. En muliggjørende («enabling») form for ledelse, hvor man ønsker å fokusere på begge deler samtidig, ser vi derfor lite av. Forholdet mellom forvaltning og innovasjon kommer for ofte til stadiet av paradoksal spenning, der man må velge det ene fremfor det andre. Selv om lederne i dag ikke mestrer den muliggjørende tilnærmingen, fremmes det flere momenter som eksempelvis mer samhandling og samordning, som blir viktig i det fremtidige arbeidet. I motsetning til å tenke at virksomhetslederne er det avgjørende ledernivået i arbeidet med innovasjon, mener vi at enhetslederne besitter en nøkkelposisjon som et bindeledd mellom det strategiske og operative. Dette i arbeidet med å forene og maksimere prosesser om både forvaltning og fornying.

5.1.2 Oppgavens bidrag og implikasjoner

Oppgaven vår bekrefter i stor grad det økende fokuset på innovasjon i offentlig sektor, med ledere tydelig opptatt og engasjert i temaet. Med studien har vi gitt et empirisk bidrag med innblikk i offentlige lederes forståelse og anvendelse av innovasjonsbegrepet, noe det finnes færre studier av. I likhet med tidligere studier av offentlig frontansatte, viser vår studie at lederne besitter mye av den samme teoretiske forståelsen for innovasjon. Videre viser studien at lederne har et bevisst forhold til bruken av begrepet, noe som står i motsetning til forskning som mener innovasjonsbegrepet i for stor grad blir brukt ukritisk. Dette mener vi er et viktig moment for å unngå kontekstblindhet i den praktiske anvendelsen av begrepet. Av tidligere forskning oppfattes begrepet som mindre tilpasset offentlig sektor, der vår analyse gir implikasjoner på at lederne er usikre på hvordan man aktivt skal integrere begrepet i organisasjonen. Ikke minst stilles det spørsmål ved behovet for å i det hele tatt ta begrepet i bruk.

Gjennom en presentasjon og drøfting av ulike dilemmaer, bidrar studien med å skape ytterligere bevissthet rundt hvilke potensielle begrensninger lederne står overfor i prosessen med å muliggjøre og tilrettelegge for innovasjon. Dette er et viktig teoretisk bidrag i arbeidet med å

øke og bedre innovasjonstilnæringer som er tilpasset den offentlige konteksten. Spesielt bekrefter studien de mange ulike og motstridende forventningene lederne må ta hensyn til. Med manglende studier av den politiske betydningen på innovasjon, gir vår studie også teoretiske innblikk i hvordan en sterk statlig styring påvirker arbeidet med innovasjon. Analysen vår gir videre både teoretiske og praktiske innblikk i ulike strategier ledere kan benytte seg av for å håndtere dilemmaer. Dette gir indikasjoner på at strategiene også kan brukes blant ledere i andre offentlige virksomheter, som står overfor lignende dilemmaer.

Strategiene belyser og bidrar med å sette ord på prioriteringer, beslutninger og vurderinger lederne gjør. Disse strategiene kan ikke sies å være en fasit på hvordan man tilrettelegger for innovasjon, men kan heller teoretisk videreutvikles slik at andre studier potensielt finner flere og nye strategier som relevante. Studien gir innsikt i viktigheten av å kunne integrere fokuset mellom forvaltning og innovasjon, som et sentralt bidrag i arbeidet med å tilrettelegge for innovasjon. Dette gjennom praktiske innblikk i hva lederne hos Fylkesmannen må fokusere på i arbeidet med å muliggjøre den mer adaptive formen for ledelse. I denne sammenhengen gir analysen indikasjoner på viktigheten av mellomledere i dette arbeidet. Spørsmål om Fylkesmannen i større grad skal være en aktør som genererer innovasjon hos andre aktører, blir også belyst i oppgaven.

5.2 Oppgavens styrker og svakheter

Selv om vi mener at oppgaven vår gir flere gode, både teoretiske og praktiske bidrag, ser vi likevel at studien har enkelte begrensninger som vi nå ønsker å utdype nærmere. Samtidig vil vi også peke på det vi oppfatter som studiens mer konkrete styrker.

I selve intervju situasjonen kunne vi nok vært tydeligere på hva vi selv la i begrepene «forvaltning» og «innovasjon». Vi var lite konsekvente med å definere hva vi betraktet som «forvaltningsoppgaver», der informantene ikke nødvendigvis hadde samme assosiasjon til forvaltning som oss. Vår inngangsvinkel var at vi til en viss grad betraktet forvaltning som et synonym til organisasjonens interne driftsoppgaver, og noe som potensielt sto i motsetning til arbeidet med utvikling og innovasjon. At vi ikke eksplisitt definerte ulike begreper, tror vi på en annen side bidro med å gi en større bredde i svarene, som blant annet fikk frem viktigheten av å se begreper i sammenheng.

Med innovasjonsbegrepet var vi bevisste på at vi ønsket informantenes egne betraktninger, da dette var en sentral del av studien. Derfor var vi også forsiktige med å uttrykke vårt eget

perspektiv på innovasjon, da dette kunne forstyrret informantenes egne svar. Likevel innser vi at det kan være utfordrende for ledere å svare på hvordan man tilrettelegger for innovasjon, når man først og fremst uttrykker usikkerhet i hva man selv legger i begrepet. Dette er på en annen side noe som også gjorde studiens fokus på dilemmaer interessant. I studier av organisasjoner som eksempelvis aktivt tar i bruk innovasjonsbegrepet, kan vi anta at situasjonen ville vært annerledes. At dette ville gitt flere implikasjoner omkring hvordan man tilrettelegger for innovasjon, er derimot ikke en selvfølge.

I vår studie har vi utelukkende intervjuet ledere, og sett på hvordan ledere håndterer spenningsforholdet mellom forvaltning og innovasjon. En kritikk av oppgaven kan derfor være det ensidige fokuset på ledelse. Med fordel kunne nok studien også inkludert andre informanter, som eksempelvis medarbeidernes synspunkter. Som vi har sett i denne oppgaven, vil innovasjon som en integrert del av Fylkesmannens aktiviteter, kreve at det ikke bare er ledelsen som ønsker det, men at hele organisasjonen er med på samme tankegangen. Ikke minst vil eksterne samarbeid og nettverk kunne være avgjørende i eksempelvis organisasjoners tilpasningsevne. Med et sterkt fokus på hvilke begrensninger konteksten i offentlig sektor kan ha på innovasjon, kunne vi i større grad gitt et innblikk i hvilke muligheter konteksten kan gi.

Man skal heller ikke glemme at denne studien ble gjennomført i sammenheng med en nylig omstillingsprosess. Omstillingen anså vi som gunstig fordi det ga tilgang til empiriske eksempler der dilemmaer mellom forvaltning og innovasjon kom tydelig frem. Man kommer allikevel ikke utenom at en omstilling, med blant annet endret ledelsesstruktur, skaper en usikkerhet omkring krav og forventninger til lederrollen. Dette kan ha «forstyrret» informantenes svar, da ting ikke er helt «satt» enda.

Vi mener at vi i denne oppgaven har benyttet oss av mye relevant litteratur, som vi videre har overført og tilpasset til vår egen studie. Dette mener vi er en klar styrke med oppgaven. Vi brukte mye tid på å sette oss inn i teori om offentlig sektor, som ble viktig for å kjenne til konteksten og for å kunne identifisere potensielle kunnskapsgap. Et detaljert metodekapittel mener vi også er fordelaktig, i tillegg til oppgavens struktur, som forhåpentligvis har gjort det lettere for leseren å forstå innholdet. Vi mener også det er en styrke at vi har klart å integrere datapresentasjonen sammen med drøftingen av teori. Dette gjorde at vi kunne dra stor nytte av vårt teoretiske rammeverk i forståelsen av empirien, i tillegg til å forhindre oss selv i å bli altfor gjentakende.

5.3 Forslag til videre forskning

Gjennom denne studien har vi kommet frem til flere interessante funn knyttet til innovasjon og ledelse innen offentlig sektor. Naturlig nok er det fortsatt en del som er uklart og som enda ikke har blitt besvart. Vi sitter igjen med flere interessante spørsmål, og ønsker derfor å komme med forslag til hva som kan inkluderes i videre forskning omkring lignende tema i fremtiden.

Synspunkter fra flere interessenter. Vi mener det ville vært interessant også å inkludere medarbeidere/saksbehandlere i en lignende studie, da vår studie ikke omfatter deres synspunkter. Studien gir noen innblikk i deres synspunkter ut fra ledernes perspektiv, men mangler direkte svar fra denne gruppen. Det ville derfor vært spennende å undersøke om deres opplevelser og svar omkring samme tema, sammenfaller med svarene vi fikk fra våre informanter.

I sammenheng med dette ville det også vært interessant å forske mer på medarbeiderdrevet innovasjon, der vår studie indikerer at enhetsledere har en sentral rolle ved dette arbeidet. Hvordan fanges det opp interne, kreative ideer blant medarbeidere som på sikt kan skape innovasjon? I en slik studie kunne man forsøkt få et innblikk i hvor mye ideskaping som skjer, og finne ut hvor stort rommet egentlig er for å tenke nytt i offentlige virksomheter. Lignende studier med mer fokus på brukere, hadde i likhet med det overnevnte også vært interessant. Studier omkring brukerdrevet innovasjon i tjenesteyting har vært sterkt økende de siste årene. I Fylkesmannen sitt tilfelle ville kommuner vært en interessant «bruker» å involvere. Her kunne man studert nærmere om Fylkesmannen i større grad skal være en aktør som stimulerer til innovasjon, enn at man skal bedrive innovasjon internt selv.

Omstilling og innovasjonsgrad. Denne studien har i stor grad fokusert på hvilke begrensinger det er omkring innovasjon i offentlig sektor. Mer innblikk i muligheter som finnes ved innovasjonsarbeid i offentlig sektor, som eksempelvis ved omstillingsprosesser, hadde derfor vært interessant. I den sammenhengen kunne det vært spennende å måle hvilken effekt den nevnte omstillingsprosessen har på innovasjonsgraden til fylkesmannsembetet. Det hadde derfor vært interessant å forske på om omstillingsprosessen gjør at embetet blir mer kreativt og deretter også mer innovativt, både når det gjelder interne prosesser og mer eksterne oppgaver. Om omstillingsprosessen i seg selv fører med seg mer effektivitet i saksbehandling, og en generell kvalitativ bedring i arbeidet, hadde også vært interessant å få svar på. Dette kunne bidratt til å gi mer forskning omkring hva utfallet/betydningen sammenslåingen har både på virksomheten internt, og også hvordan det påvirker kommuner og brukere eksternt.

Gjentakende studie. Det ville vært spennende å gjenta studien om noen år, når omstillingsprosessen og den nye ledelsesstrukturen er mer «satt». Vil innovasjonsforståelsen og opplevelsen av dilemmaer være den samme, eller har dette endret seg som følge av omstillingen? Samtidig ville det vært interessant å utføre en tilsvarende studie hos flere fylkesmannsembeter og hos andre lignende forvaltningsorganisasjoner innen offentlig sektor. En potensiell oppgave kunne vært å sammenligne forståelsen av innovasjonsbegrepet og opplevelsen av dilemmaer hos lederne i flere forskjellige forvaltningsorganisasjoner, for deretter å sammenligne likheter og forskjeller i håndteringen. En videre forskning på håndteringsstrategiene ville vært hensiktsmessig, med fokus på å finne strategier som i større grad går i favør innovasjon.

Litteraturliste

- Aasen, T. M. & Amundsen O. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alvesson, M. & Sköldbberg K. (1994) *Tolkning Och Reflektion: Vetenskapsfilosofi Och Kvalitativ Metod*. Studentlitteratur, 1994.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol, UK: Policy Press.
- Berge, D. M. (2013) *Innovasjon og politikk: om innovasjon i offentlig sektor. Arbeidsnotat: 4*, Høyskolen i Molde
- Birkinshaw, J. & Gibson, C. (2004). Building Ambidexterity Into an Organization. *MIT Sloan Management Review*, vol. 45, no. 4, 2004, pp. 47–55.
- Charmaz, K.C. (2006). Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis. *Papers*, 01.10.07, Vol.86, pp.284-287.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colville, I. & Carter M. (2013). Innovation as the practice of change in the public sector. I Osborne S. P & Brown L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 91-106) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- De Vries, Bekkers & Tummers (2015) Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, vol. 94, no. 1, pp. 146–166.
- Engen, M. & Magnusson, P. (2015). Exploring the role of front-line employees as innovators, *The Service Industries Journal*, Vol. 35 No. 6, pp. 303-324.

- Finansdepartementet. (2018). Statsbudsjettet 2019. Hentet 25.oktober 2018 fra:
<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Innovasjon-i-offentlig-sektor/>
- Fontana, A. & Frey, J.H. (1994). Interviewing: The Art of Science. I Denzin (red.), *Handbook of Qualitative Research*, (s.361-376). Thousand Oaks: Sage.
- Forskningsrådet. (2019). *Over 50 kommuner får tidenes største tildeling av innovasjonsprosjekter*. Hentet 24.mars 2019 fra:
https://www.forskningsradet.no/prognettinnoff/Nyheter/Over_50_kommuner_far_tidenes_storste_tildeling_av_innovasjonsprosjekter_i_offentlig_sektor/1254039358415&lang=no
- Fuglsang, L., & Rønning, R. (2014). Introduction. Framing innovation in public service sectors: A Contextual approach. I L. Fuglsang, R. Rønning, & B. Enquist (red.), *Framing innovation in public service sectors* (1-17). Routledge.
- Fuglsang, L. & Rønning, R. (2015). On innovation patterns and value-tensions in public services, *The Service Industries Journal*, 35:9, 467-482.
- Fuglsang, L. & Sørensen, F. (2011). The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation. *The service industries journal*. Vol. 31, No 4, 581-595.
- Fylkesmannen. (2018, 27. november). Om oss. Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/>
- Gjelsvik, M. (2015). Offentlige leders holdninger som potensial for innovasjon. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (193-211). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grünfeld, L.A., Bugge M., Jensen T.B., Maurseth P.B., & Skogli, E. (2016). Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Menon publikasjon nr. 72/2016. Hentet 25.10.18: <https://www.ks.no/globalassets/innovasjon-i-offentlig-sektor.pdf>

- Gundersen, D. (2019, 19. februar). *Floskel*. Hentet fra: <https://snl.no/floskel>
- Guneriussen, W. (2011). Individualisme eller holisme. I Balsvik, E og Solli, S.M (red.), *Introduksjon til samfunnsvitenskapene*, bind 2, Oslo: Universitetsforlaget, s.178-196.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Røste, R. (2005). *Innovation in the public sector*. Publin Report No. D9.
- Hartley, J. (2013). Public and private features of innovation. I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 44-59) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Head, B. W. (2013). Evidence-based policy making for innovation. I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 143-156) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjonen. En sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P.A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Laurence, E. & Lynn, J. (2013). Innovation and reform in public administration: one subject or two? I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 29-43) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- Ledelseskommisionen (2018). Sæt borgerne først – Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. *Ledelseskommisionens rapport*, København.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71-87.
- Miles, I. (2013). Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 72-90) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- O'Reilly Iii, C. A., & Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving the innovator's dilemma. *Research in Organizational Behavior*, 28, 185-206.
- O'Reilly Iii, C. A., & Tushman, M. L. (2011). Organizational Ambidexterity in Action: How Managers Explore and Exploit. *California Management Review*, 53(4), 5-22.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10.
- Osborne, S. P. (2013). A services-influenced approach to public service innovation? I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 60-71) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Osborne, S. P & Brown L. (2013). Introduction. *Handbook of innovation in Public Services*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3rd ed., Sage Publications, 2002.
- Porter, M. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free press.

- Poulsen, N. (2016). Ja, jeg er en modig leder. *Offentlig ledelse*, Nyhetsbrev 9/2016.
Illustrasjon hentet fra: <https://offentligledelse.dk/ja-jeg-er-en-modig-leder/>
- Rogers, E. M. (2003) *Diffusion of Innovations*. 5th ed., New York: Free Press.
- Saari, E., Lehtonen, M. & Toivonen, M., (2015). Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation, *The Service Industries Journal*, Vol. 35 No. 6, s. 325-344.
- Schumpeter, J. (1983) [1934]. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting Qualitative Data: A Guide to the Principles of Qualitative Research* (5. utg.). Los Angeles: Sage.
- Stewart, J. (2006). Value Conflict and Policy Change. *Review of Policy Research*, vol. 23, no. 1, 2006, s. 183–195.
- St.meld. nr. 7. (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. (Kap. 12. 35 sider) Bergen: Fagbokforlaget.
- Sundbo, J. (2003). Innovation and Strategic Reflexivity: An Evolutionary Approach Applied to Services. I Shavinina, L.V. (Red.), *The International Handbook on Innovation* (s. 97-114). Amsterdam: Elsevier Science.
- Svara, J. H. (2013). Leading Successful innovation in local public services. I Osborne, S. P & Brown, L. (Red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 193-209) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Teigen, H. (2013). Kommunane som innovatører. I Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (Red.), *Innovative kommuner* (s. 31-52). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Teigen, H, Ringholm T. & Aarsæther N. (2013). Innovatør frå alders tid. I Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (Red.), *Innovative kommuner* (s.15-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Thacher, D. & Rein M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance* 17.4 (2004): 457-86. Web.
- Tjønneland, E. (2018, 19. juni). *Francis Bacon – Filosof*. Hentet 22. april fra: [https://snl.no/Francis Bacon - filosof](https://snl.no/Francis_Bacon_-_filosof)
- Uhl-Bien, M. & Arena M. (2018). Leadership for Organizational Adaptability: A Theoretical Synthesis and Integrative Framework.” *Leadership Quarterly*, vol. 29, no. 1, 2018, s. 89–104.
- Uhl-Bien, M. & Russ, M. (2009). Complexity Leadership in Bureaucratic Forms of Organizing: A Meso Model. *The Leadership Quarterly*, vol. 20, no. 4, 2009, pp. 631–650.
- Vestre, E. (2013). Innovasjon i offentlig sektor – En balansekunst. Ukeavisen Ledelse. Nr. 34 fredag 13. september 2013. Hentet 25.10.18: http://fornebuconsulting.com/bilder/filer/UL_13092013_.pdf
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. A. H. H. T. Parsons, Trans., Free Press, Glencoe, IL.
- Wegener, C. & Tanggaard L. (2013). The concept of innovation as perceived by public sector frontline staff – outline of a tripartite empirical model of innovation, *Studies in Continuing Education*, 35:1, 82-101.
- Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: Design Och Genomförande*. Malmö: Liber AB.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Introduksjonsspørsmål

1. Kan du si litt om deg selv og din bakgrunn?
 - a. Utdanning, erfaring, tidligere- og nåværende stilling.
2. Hva er din motivasjon for å jobbe hos Fylkesmannen?
3. Hva mener du er Fylkesmannens viktigste oppgaver?
4. Hva kjennetegner Fylkesmannens omgivelser?
 - a. Hvem er Fylkesmannens viktigste interessenter?

Innovasjon i offentlig forvaltning

1. Hvordan forstår du, og hva legger du i begrepet innovasjon?
2. Tenker du at offentlig forvaltning er eller bør være innovativ?

Lederrollens oppgaver

1. Hva er dine (lederrollens) arbeidsoppgaver?
 - a. Hva er spesielt viktig for din fagposisjon?
 - i. Og hva er dine viktigste ansvarsområder?
2. Hvordan er arbeidsmengden?
 - a. Er arbeidsoppgavene overlappende, eller må de prioriteres?
 - i. Eventuelt hvordan prioriteres dette?
3. Hvilke egenskaper mener du er viktig for ledere i offentlig forvaltning?

Rollekrav og forventninger

1. Hvilke krav stilles til din rolle? Og fra hvem stilles kravene?
2. Opplever du dilemmaer/paradokser ved forventninger til stillingen? Forklar
3. Hvordan håndterer du eventuelle dilemmaer og motstridende forventninger til lederrollen/rollekravene?

Sammenslåingen/omstillingsprosessen

1. Hva har vært din rolle i prosessen?

2. Hvordan opplevde du prosessen?
 - a. Før, underveis og etter.
3. Har omstillingsprosessen endret, eller vil den endre din lederrolle?
4. Hvordan var det å utføre faste arbeidsoppgaver i samtid?
5. Har prosessen synliggjort, eller forsterket dilemmaer/paradokser knyttet til fornying og forvaltning?
6. Hvordan tror du endringsprosessen har blitt oppfattet av de ansatte? Hva med de på utsiden?
7. Hvordan har dette påvirket ditt syn på innovasjon/fornyning i virksomheten?

Innovasjonsevne og endringsvillighet

1. Føler du på et press om å være innovativ og endringsvillig? Hvor kommer eventuelt dette presset fra? Bør fokuset på fornying eventuelt vært større?
2. I hvilken grad er det rom for å prøve og feile, både tilknyttet din rolle og blant medarbeidere?
3. I hvilken grad er det risiko tilknyttet din lederrolle, når det kommer til innovasjon og endring?
4. I hvilken grad føler du på en frihet til å gjøre egne endringer i hverdagen?
5. Har du mulighet til å komme med egne innspill til endringer? Har de andre ansatte mulighet til det?
6. Hvordan håndteres eventuelle innspill?
7. Hvilken rolle har du i håndtering av innspill fra andre ansatte?

Avslutning

1. Er det noe annet du vil tilføye?

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet:

«Ledelsesdilemmaer i offentlig forvaltning»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse lederrollen i offentlig forvaltning. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi er to masterstudenter ved Høgskolen i Innlandet avdeling Lillehammer, som studerer siste året av vår master i innovasjon, med fordypning i organisering og ledelse. I vår avsluttende masteroppgave har vi valgt å skrive om ledelse i offentlig forvaltning, med Fylkesmannen som case. Vi vil i den sammenhengen gjennomføre flere intervju av ledere i forskjellige lederstillinger her hos dere.

Oppgavens tema er ledelsesdilemmaer som kan oppstå innen offentlig forvaltning, knyttet til spenningsforholdet mellom fornying/innovasjon og forvaltning. Vi vil belyse kjennetegn ved Fylkesmannen, ulike lederroller og rollekrav, og hvordan disse oppleves og håndteres. I tillegg berører intervjuet den nylige omstillingsprosessen, men den er ikke i seg selv vårt primære fokus.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker å intervjuene ledere i ulike lederposisjoner, både innen ulike fagposisjoner og på ulike ledernivå. I den sammenhengen ønsker vi å intervju deg, for å kunne belyse lederposisjonen du besitter. Utvalget vårt er dermed et formålsutvalg basert på disse kriteriene.

Gjennom å ha vært i kontakt med administrasjonslederen hos dere, fikk vi høre at du var interessert i å delta i vår studie på bakgrunn av forespørselen hun sendte på vegne av oss.

Hva innebærer det for deg å delta?

Intervjuet vil ikke vare lengre enn én time, og det vil bli gjennomført på en semi-strukturert måte med noen forhåndsbestemte spørsmål. Du som informant står fritt til å besvare spørsmålene på en utdypende måte. Vi vil komme med oppfølgingsspørsmål der vi ser dette som relevant, noe som gjør intervjuet til en samtale. Vi kommer til å ta notater underveis, samt ta lydopptak dersom du som informant tillater det.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Kun vi som studenter i dette prosjektet vil ha tilgang til opplysninger dette intervjuet vil innhente.

I lagringen av data vil vi ikke benytte oss av navnet ditt, og dataene vil bli lagret utilgjengelig for andre enn oss ved tilganger som krever passord. Vi vil ha et bevisst forhold om å ikke dele data med uvedkommende.

Du som informant kan indirekte kunne gjenkjennes i publikasjonen gjennom din stilling. Vi vil derimot analysere og presentere data som krysskategorisert, og fylkesmannsombudet vil anonymiseres.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 11. juni. Både lydopptak, transkripsjoner og andre opplysninger som ikke er selve publikasjonen, vil bli slettet så fort studien er avsluttet.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og

- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- *Høgskolen i Innlandet avd. Lillehammer* ved student Eirik Høyvesveen på e-post e.hoyesveen@gmail.com eller emneansvarlig Atle Hauge på e-post atle.hauge@inn.no
- Vårt personvernombud: Anne Sofie Lofthus på e-post anne.lofthus@inn.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Eirik Høyvesveen og Vebjørn Eikill Veflen (studenter), og Atle Hauge (emneansvarlig).